

informatie

**Het puberbrein
van de overheid**

**Informatiebeheer in
ketensamenwerking**

**RAAD
VOOR
CULTUUR**

Rob
raad voor het openbaar bestuur

**Raad voor het openbaar bestuur
Raad voor Cultuur**

Voorwoord

Goed informatiebeheer is voor de overheid van vitaal belang. Dat merken we dagelijks. Burgers en bedrijven moeten ervan op aankunnen dat zij betrouwbare informatie krijgen; onderzoekers moeten zich kunnen baseren op deugdelijke archieven; over het handelen van bestuurders en ambtenaren moet verantwoording afgelegd kunnen worden.

Maar de informatiehuishouding van de overheid is sterk in beweging. Overheidsorganen raken steeds meer verknoopt en informatie wordt vaak gedeeld tussen verschillende partners in een keten. Daarmee worden de risico's op informatieverlies, onzorgvuldige of juist overcomplete archivering groter.

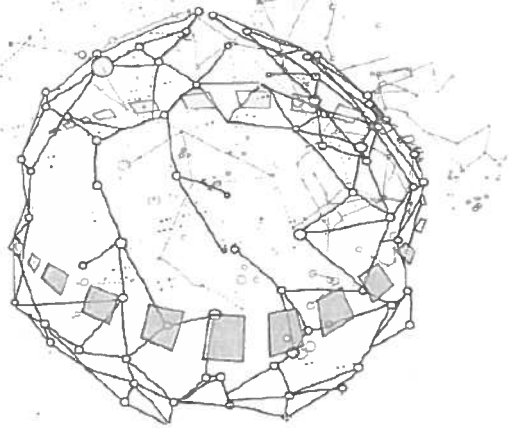
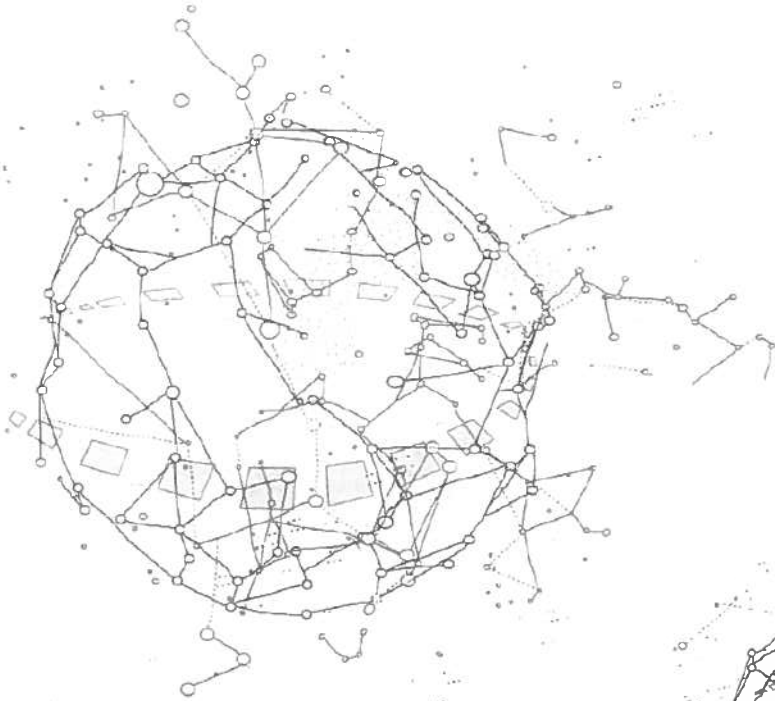
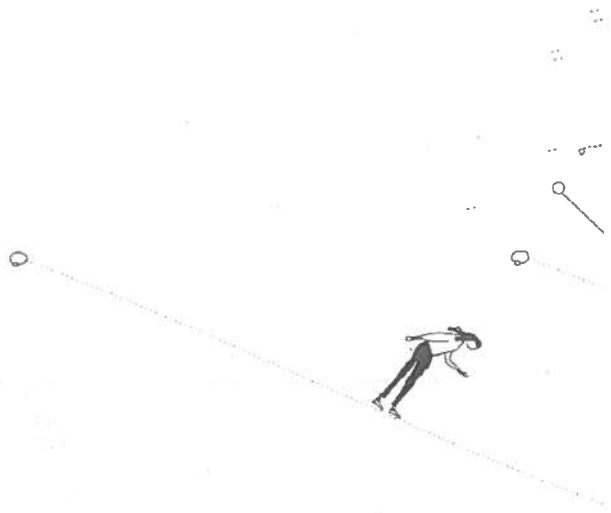
De Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur stellen in dit advies vast dat het informatiebeheer bij de overheid op dit moment nog grote tekortkomingen heeft. Er wordt stelselmatig te weinig en te laat nagedacht over de informatieafhankelijkheid die samenwerking in ketens met zich mee brengt. De raden dringen erop aan dat informatiebeheer en archivering geherwaardeerd en geherstructureerd worden. In dit advies geven wij aan welke stappen daarvoor genomen kunnen worden.

Dit advies is voorbereid door een commissie bestaande uit Rolf Hage, Marijke van Hees, Alexander van Kessel, Marianne Loef, Michael Mekel, Remco Nehmelman en Corrie-Christine van der Woude. Het secretariaat was in handen van Margreet Windhorst.

Om zoveel mogelijk expertise bij de voorbereiding te betrekken, heeft de commissie met sleutelfiguren en deskundigen uit het veld gesproken. Hun namen zijn opgenomen in de bijlage van dit advies. De Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur danken de leden van de commissie voor het vele werk dat zij hebben verricht.

Inhoud

	<u>Voorwoord</u>	
	<u>Samenvatting</u>	9
1.	<u>Inleiding: waarom dit advies?</u>	15
1.1	<u>Groestuipen in het overheidsbrein</u>	16
1.2	<u>Nut en noodzaak van zorgvuldig informatiebeheer</u>	16
1.3	<u>Adviesvraag: spanning tussen wet en werkelijkheid</u>	18
1.4	<u>Aanpak</u>	18
1.5	<u>Leeswijzer</u>	19
2.	<u>Generieke analyse: geen basis voor verantwoord informatiedelen</u>	23
2.1	<u>Basis niet op orde</u>	23
2.2	<u>Gebrek aan aandacht</u>	24
2.3	<u>Gebrek aan kennis</u>	27
2.4	<u>Zwevende verantwoordelijkheden</u>	27
2.5	<u>Coördinatieachterstand</u>	31
2.6	<u>'Vernetwerking' en het belang van niet-overheidsinformatie</u>	33
2.7	<u>Recapitulatie</u>	35
3.	<u>Specifieke analyse: meervoudig gebruik vergt meervoudig waarderen</u>	39
3.1	<u>Risico's bij waardering en selectie</u>	39
3.2	<u>Grenzeloos versus begrensd gebruik van informatie</u>	40
3.3	<u>Selectielijsten zijn 'papieren tijgers'</u>	43
3.4	<u>Gefragmenteerde overlegstructuur</u>	45
3.5	<u>Selectielijsten slecht vindbaar en doorzoekbaar</u>	47
3.6	<u>Recapitulatie</u>	48
4.	<u>Conclusies en aanbevelingen</u>	53
	<u>Bijlagen</u>	59
1.	<u>Adviesaanvraag 'selectie en waardering keteninformatie bij de overheid'</u>	60
2.	<u>Gesprekspartners</u>	68
3.	<u>Literatuur</u>	72
	<u>Colofon</u>	77



Samenvatting

Overheidsorganisaties hebben hun informatie niet op orde. Daar hebben ze niet alleen zelf last van, ook burgers worden daarvan de dupe. Wanneer overheden in ketens samenwerken met elkaar en met maatschappelijke partijen kan gebrekkig informatiebeheer erg hinderlijk zijn. ^[1] Alle grote problemen waarmee de overheid op dit gebied te kampen heeft, spelen in ketens extra op. De onderlinge afhankelijkheden maken informatiebeheer in ketens complex en vergroten de risico's bij fouten of wanbeheer. De informatiehuishouding van de overheid lijkt op een veelbelovend puberbrein dat volop in de groei is maar nog moeite heeft met onthouden, organiseren en controleren.

Ketenpartners besteden te weinig en te laat aandacht aan informatiemanagement en -beheer. Ze hebben weinig oog voor de afhankelijkheden die ontstaan door het delen van informatie, ook als het gaat om waardering en selectie. Vooral de gebruikswaarde die informatie voor de 'hoofdgebruiker' heeft, bepaalt hoe lang iets bewaard blijft. Het belang van derden wordt slecht meegewogen, met alle risico's van dien.

Er dreigt *link rot* binnen de informatiehuishouding van de overheid: informatie wordt onbruikbaar doordat verwijzingen doodlopen wanneer de bijbehorende gegevensbestanden zijn vernietigd of onvindbaar zijn. Hoe schadelijk dat kan zijn voor het functioneren van en vertrouwen in bestuurders en overheidsorganen, werd pijnlijk duidelijk bij het aftreden van minister Opstelten en staatssecretaris Teeven naar aanleiding van de 'Teevendeaal' met crimineel Cees H.

Paradoxaal genoeg dreigt er tegelijkertijd ook 'overarchivering': juist doordat er zo weinig aandacht is voor informatiemanagement, worden er geen afgewogen keuzes gemaakt over het al dan niet archiveren van informatie en wordt er meer bewaard dan nodig en toegestaan is. Dat leidt tot extra kosten voor opslag en beheer. Bovendien werkt 'overarchivering' ongeoorloofd en wellicht ongewenst gebruik in de hand van gegevens die er eigenlijk niet meer zouden mogen zijn.

1
Dit advies hanteert de brede definitie van ketens, zoals die geformuleerd is door Jan Grijpink, de grondlegger van de leer van keteninformatisering in Nederland in zijn artikel 'Onze informatiesamenleving in wording. De uitdaging van grootschalige informatieuitwisseling in de rechtsstaat', opgenomen in 'Spreken is goud', SAP-Jaarboek 2008, pagina 329-330: "grootschalige processen met een maatschappelijk product als resultaat [...]. In een maatschappelijke keten werken honderden, zo niet duizenden organisaties samen zonder duidelijke gezagsverhouding, in steeds wisselende combinaties afhankelijk van het concrete geval".

Dit is een taai vraagstuk waarvoor geen pasklare oplossingen zijn. De Archiefwet biedt onvoldoende houvast, omdat die de verantwoordelijkheid voor overheidsinformatie belicht vanuit een 'ieder-voor-zich-benadering'. Elk bestuursorgaan is verantwoordelijk voor zijn eigen archief, maar niemand is verantwoordelijk voor het geheel van overheidsinformatie dat in ketens gedeeld wordt.

De minister van OCW heeft de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur gevraagd of – en zo ja, waar – er spanning bestaat tussen de materiële werkelijkheid van de verschillende samenwerkingsvormen binnen het openbaar bestuur en de formele werkelijkheid van de Archiefwet. Het antwoord op die vraag luidt ondubbelzinnig: ja, die spanning is er en treedt overal op waar ketenpartners afhankelijk zijn van de duurzame kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van elkaars gegevens. Hoewel de raden constateren dat de Archiefwet hier tekortschiet, zijn zij van mening dat de oplossing niet – althans niet onmiddellijk – ligt in aanpassing of vernieuwing van deze wet. Ook in de papieren werkelijkheid, toen de Archiefwet nog wel voldoende houvast bood, werd deze slecht nageleefd.

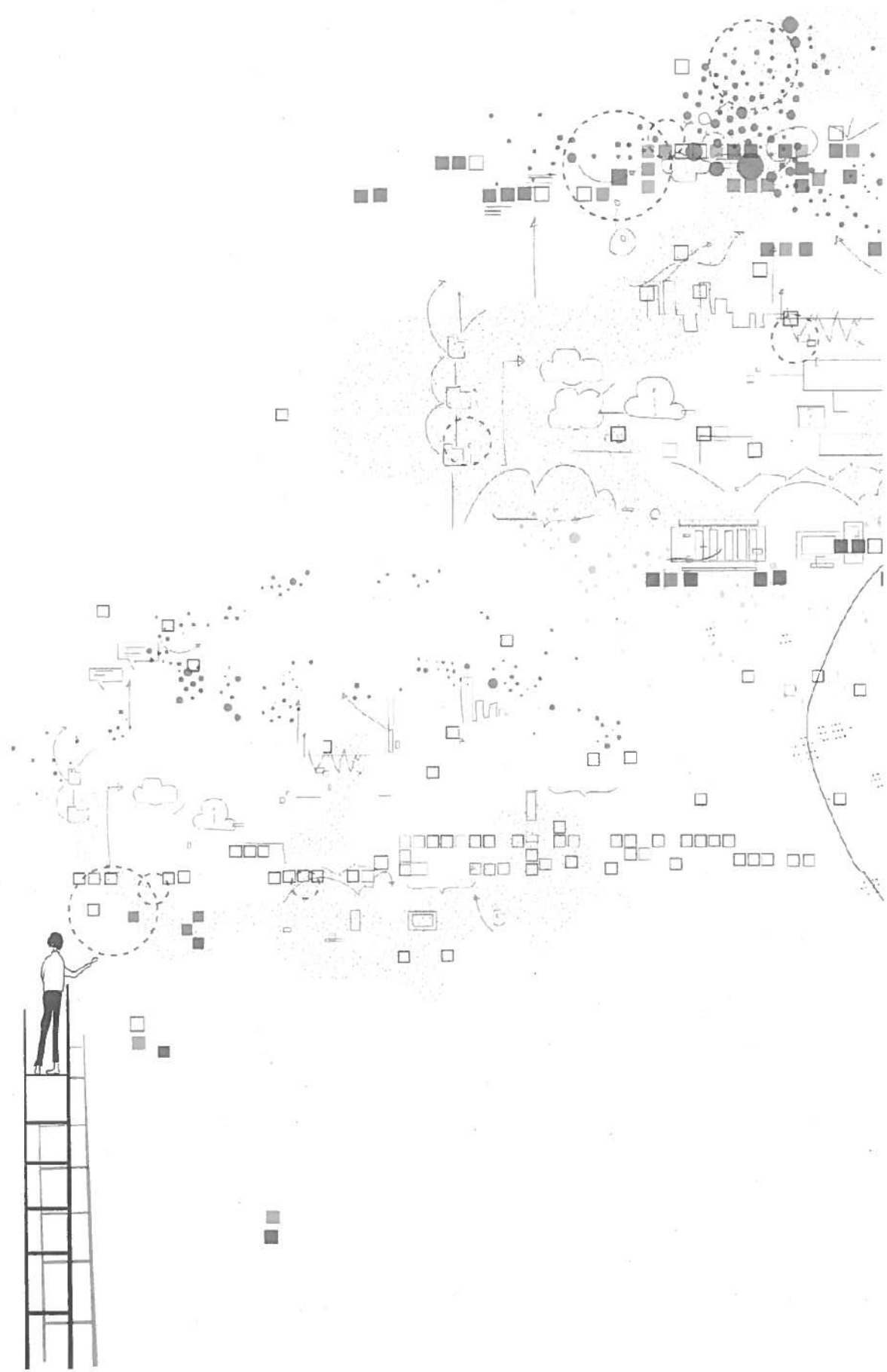
Er is in de hele overheid, van hoog tot laag, sprake van een groot en structureel gebrek aan bewustzijn, aandacht en kennis ten aanzien van het belang van informatie, informatiemanagement en informatiebeheer. Daar ligt de kern van het probleem, en daar ligt ook het begin van een oplossing ervan. Bij het inrichten van samenwerkingsprocessen moet informatiebeheer het vertrekpunt zijn, niet het sluitstuk. Ketenpartners moeten zich realiseren dat goed (samen)werken niet mogelijk is als er in de keten niet of onvoldoende wordt afgestemd over informatiebeheer in het algemeen en waardering en selectie in het bijzonder.

De spanningen die in dit advies worden gesignaleerd kunnen worden verminderd, maar daarmee zijn ze nog niet opgeheven. Of dat haalbaar is, ligt aan de mate waarin de problematiek door de betrokkenen bij dilemma's rond informatie- en archiefbeheer serieus wordt genomen. De praktijk tot dusver is dat zelfs de meest ernstige informatie gerelateerde incidenten met grote politieke gevolgen weer snel wegebben, zonder dat er wezenlijke veranderingen worden ingezet.

De ministers van OCW en BZK hebben de verantwoordelijkheid om *alle* bestuursorganen op dit punt scherp te houden en tot goed informatiebeheer aan te zetten. De bestuursorganen moeten

informatie op waarde gaan schatten. Om te kunnen functioneren is informatie voor de overheid net zo onmisbaar als geld. Het is hoog tijd om daar ook naar te gaan handelen.

De raden doen in dit advies agenderende aanbevelingen die gericht zijn op het beter in kaart brengen en onder de aandacht krijgen van de problematiek van het beheer van keteninformatie en de mogelijke oplossingen daarvoor. Daarnaast formuleren de raden enkele specifieke instrumentele aanbevelingen over het beter faciliteren van waardering en selectie van overheidsinformatie in ketens. Veel van de aanbevelingen vergen nauwe samenwerking tussen de ministeries van OCW en BZK, zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau.



1. Inleiding: waarom dit advies?

Het zal je maar gebeuren. Je bent negen jaar (!) en je ontvangt al jarenlang aanslagen inkomstenbelasting. Ergens is een vergissing gemaakt. Je wordt verward met iemand anders. Of je persoonsgegevens zijn verkeerd vastgelegd. Je gegevens zitten in zoveel overheidsbestanden, maar waar zit de fout? Ligt het aan de gemeente, aan de Basisregistratie Personen, aan de Belastingdienst...? Dat moet toch te achterhalen zijn, zou je denken. Maar telkens als je ouders denken dat het is opgelost, valt er weer een blauwe envelop op de mat, met jouw naam erop. Je bent te jong om te weten wie Kafka is, maar toch heb je al grondig kennis met hem gemaakt. ^[2]

Het zal je maar gebeuren. Je denkt het perfecte terrein gevonden te hebben voor de nieuwbouw van je bedrijf. Maar bij de behandeling van je bouwvergunning blijkt dat het bestemmingsplan onoverkomelijke obstakels oplevert. Je plannen vallen in duigen. Hoe kon dit gebeuren? Je hebt je informatie rechtstreeks gehaald van *ruimtelijkeplannen.nl*. Dat is een handige voorziening voor gemeenten, provincies en rijksdiensten die samenwerken aan structuurvisies en bestemmingsplannen. Zij delen daar hun planinformatie met elkaar, met burgers en bedrijven. De digitale versie op die website zou leidend moeten zijn. Niet dus. De vastgestelde versie blijkt alleen op papier te bestaan. Die ligt in het stadhuis, nota bene bij jou om de hoek. ^[3]

Deze voorbeelden zijn niet zomaar incidenten of uitzonderingen op de regel. Ze zijn inherent aan het op grote schaal, maar niet goed georganiseerd delen van informatie. Dat maakt burgers, bedrijven en overheidsorganisaties kwetsbaar voor fouten die moeilijk te traceren zijn en waarvoor nauwelijks nog een verantwoordelijke partij is aan te wijzen. Informatie delen is een kunst. Een kunst die de overheid nog niet goed beheerst. In dit advies verkennen de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur de problemen bij het beheer van gedeelde informatie bij de overheid.

²
Bestaand voorbeeld,
nos.nl.

³
Fictief voorbeeld op
basis van feitelijke
constateringen over de
Omgevingswet en
archivering, rapport
'Verkenning
Omgevingswet &
Archivering', PBLQ/
HEC, pagina 7,
februari 2015.

1.1 Groeistuipe in het overheidsbrein

De overheid is in de groei. Haar hersenen ontwikkelen zich razendsnel, net als die van een puber. Het brein groeit niet alleen in volume, maar ook de verbindingen tussen de hersencellen nemen in hoog tempo toe en worden steeds verfijnder en geavanceerder. De potentie van het puberbrein is enorm, maar de snelle ontwikkeling daarvan heeft een keerzijde. Plannen is een probleem. Hetzelfde geldt voor het onthouden van belangrijke informatie, het onder controle houden van het eigen gedrag en het goed inschatten van risico's.

Het brein van de overheid wordt gevormd door de informatiehuishouding: de schier oneindige hoeveelheid gestructureerde en ongestructureerde gegevens die overheden genereren en vastleggen in hun transacties met elkaar en met burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties. Door de sterk toenemende digitale mogelijkheden – *big data*, *datamining*, *open data*, *linked open data*, *blockchain* – neemt de gebruikswaarde van die informatie met de dag toe. Dat biedt de overheid talloze kansen om haar functioneren en dienstverlening te verbeteren en te vernieuwen. Maar net als bij een puber heeft ook bij de overheid de enorme potentie van die groeiende hoeveelheid neurale verbindingen een keerzijde van chaos en grenzeloosheid. Informatie delen is, als we niet oppassen, problemen vermenigvuldigen.

1.2 Nut en noodzaak van zorgvuldig informatiebeheer

De overheid is het haar burgers en zichzelf verplicht om zorgvuldig om te gaan met haar informatie. Goed informatiebeheer is nodig om verantwoording te kunnen afleggen over het handelen van bestuurders en ambtenaren, om burgers en bedrijven van betrouwbare informatie te kunnen voorzien, om als overheid efficiënt en effectief te kunnen werken en om het behoud van bronnen voor de geschiedschrijving van onze tijd te kunnen garanderen. Met het oog op al deze belangen die met de overheidsinformatiehuishouding gemoeid zijn, is er de Archiefwet 1995. Die verplicht overheden om de zorg voor en het beheer van hun archieven goed te organiseren.

Informatiebeheer is onder invloed van digitalisering sterk in beweging, maar principieel verandert er niet veel. De overheid moet met het oog op de belangen van bedrijfsvoering, bewijsvoering, verantwoording en historie nog steeds zorgen dat haar

informatie in goede, geordende en toegankelijke staat wordt bewaard. Maar de wijze waarop aan die verplichting moet worden voldaan, is wel degelijk aan grote veranderingen onderhevig. Een papieren archief dat slecht beheerd is, is nog wel op orde te krijgen. Voor digitale archieven ligt dat anders. Digitale informatie wordt onvindbaar, onleesbaar en/of onbetrouwbaar als programmatuur veroudert en metagegevens ontbreken. Actief beheer is nodig om dat te voorkomen. Achteroverleunen als het gaat om informatiebeheer is meer dan ooit onverantwoord en ondermijnt het functioneren van en het vertrouwen in de overheid. Dat besef is onvoldoende ingedaald.

De Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur spraken al eerder hun zorg uit over de staat van de overheidsinformatiehuishouding. In hun advies *Informatie, grondstof met toekomstwaarde* signaleerden zij een structureel gebrek aan (bestuurlijke) aandacht voor vraagstukken van informatiebeheer. Ook vestigden zij in dit advies de aandacht op het verschijnsel dat overheden steeds meer informatie delen met elkaar en met private partijen: “Het verschijnsel *mash up*, het samenvoegen van informatie uit verschillende bronnen, doet ook zijn intrede bij de overheid. [...] Overheidsinformatie is hier samengesteld uit gegevens waarvan een deel door een niet-overheidsorganisatie is aangemaakt of daardoor wordt beheerd. [...] Dit roept vragen op over de authenticiteit, de betrouwbaarheid en het eigendom van deze informatie. [...] Het is noodzakelijk dat hier zo spoedig mogelijk afspraken over worden gemaakt.”^[4]

De Raad voor Cultuur signaleerde vijf jaar later in zijn advies *Selectie. Een kwestie van waardering* bovendien grote tekortkomingen in de selectielijsten aan de hand waarvan beslist wordt over het bewaren en vernietigen van overheidsinformatie.^[5] De raad betoogde dat deze tekortkomingen vooral problematisch kunnen zijn in ketens, waarin samenwerkingspartners soms sterk afhankelijk zijn van elkaars informatie. Hierdoor ondervinden overheidsorganen in toenemende mate de risico's en problemen van de tekortkomingen in het informatiebeheer van derden. Het volstaat niet om als afzonderlijk overheidsorgaan de eigen informatiehuishouding op orde te hebben. De gehele overheidsinformatiehuishouding moet voldoen aan de eisen van duurzame betrouwbaarheid en toegankelijkheid.

⁴ Advies 'Informatie: grondstof met toekomstwaarde. Contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie', ROB/RV en Raad voor Cultuur, pagina 12, 2008.

⁵ Advies 'Selectie. Een kwestie van waardering' Raad voor Cultuur, 2013.

Dit advies en de bespreking daarvan in het Algemeen Overleg over archiefbeheer in de Tweede Kamer waren aanleiding voor de minister van OCW om beide raden opnieuw om advies te vragen, ditmaal over selectie en waardering van keteninformatie bij de overheid.^[6]

1.3 Adviesaanvraag: spanning tussen wet en werkelijkheid

In haar adviesaanvraag stelt de minister vanuit haar verantwoordelijkheid voor de Archiefwet 1995 de volgende vragen:

1. Zijn er samenwerkingsvormen binnen het openbaar bestuur bestuur te onderscheiden waarbij het spanningsveld tussen de materiële werkelijkheid van de verschillende samenwerkingsvormen binnen het openbaar bestuur en de formele werkelijkheid van de Archiefwet relevant is?
2. Signaleren de raden knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk van het nemen van selectiebeslissingen? Hierbij kan gedacht worden aan organisatorische, informatiekundige, juridische en inhoudelijke aspecten.

1.4 Aanpak

De adviesaanvraag is gericht aan de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur. Het advies is een gezamenlijk product. De voorbereiding ervan was in handen van een ad-hoc commissie met vertegenwoordigers van beide raden. Het advies is tot stand gekomen op basis van literatuuronderzoek en consultatie van deskundigen, wetenschappers en praktijkmensen (zie bijlage 2).

Dit advies heeft zijn beperkingen. Tijdens de voorbereiding bleek dat vragen over hoe ketensamenwerking en archivering zich tot elkaar verhouden weliswaar op veel plaatsen de kop opsteken, maar dat nog niemand zicht heeft op antwoorden. Onlangs werd hierover in opdracht van het interbestuurlijk innovatieprogramma Archief 2020 een verkennend onderzoek uitgevoerd.^[7] Dat had als voornaamste uitkomst dat overheidsorganisaties hierover erg weinig weten en er ook niet aan toe zijn om zich hierin te verdiepen. Ze hebben de handen meer dan vol met de problemen die ze alleen al in hun eigen informatiehuishouding de baas moeten worden.^[8]

6

Overleg vaste Kamercommissie OCW en algemene commissie voor Wonen en Rijksdienst op 29 januari 2014, verslag Tweede Kamer 2013 – 2014, 29 362, nr. 228.

7

Op basis van het Archiefconvenant 2012 – 2016 tussen OCW, VNG, IPO en UvW, nationalearchief.nl. Voor het programma Archief 2020 archief2020.nl.

8

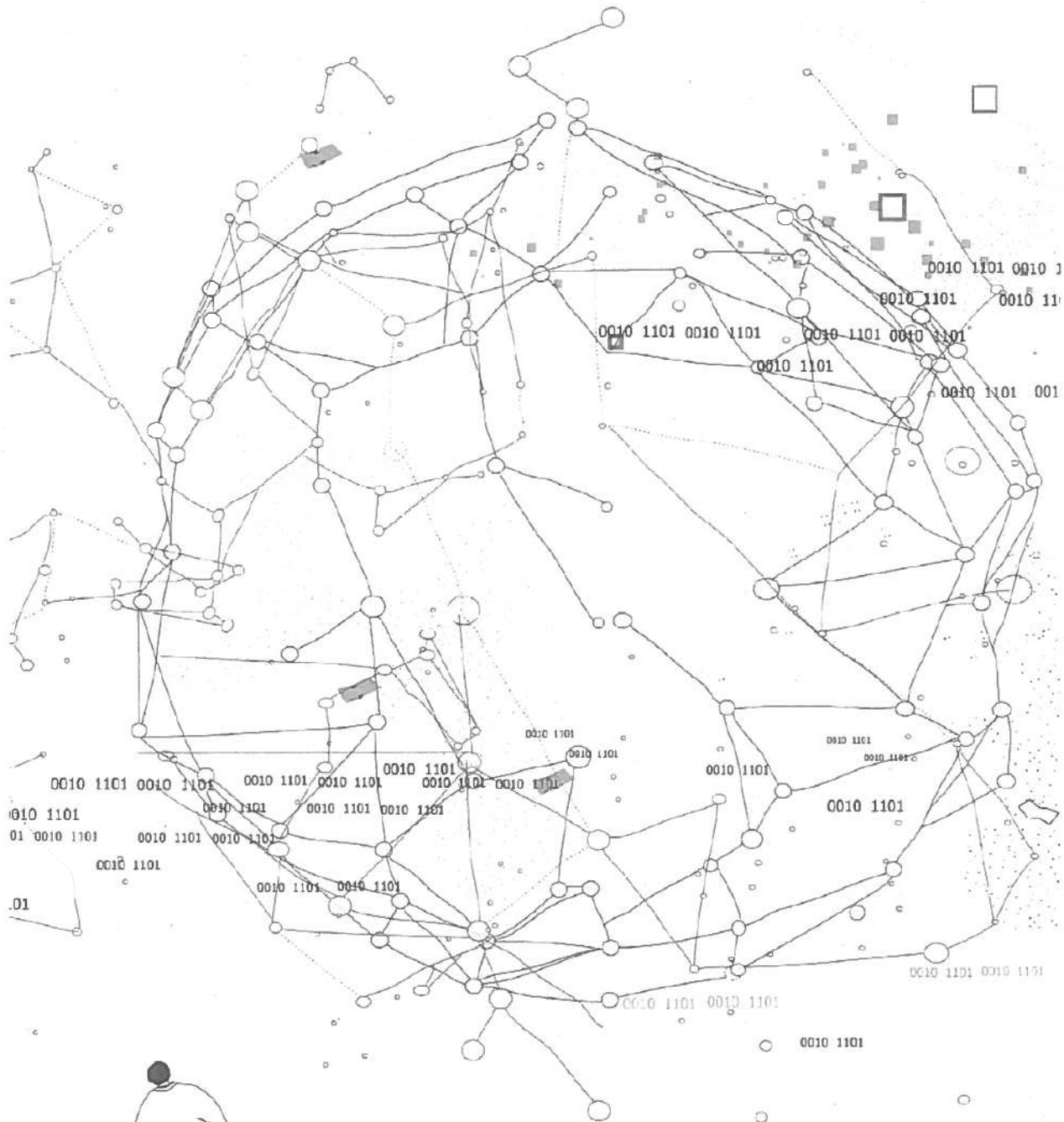
'Verkenning archief-functie en keteninformatisering', PBLQ/HEC i.o.v. Archief 2020, oktober 2015.

De raden hebben niet de pretentie dat zij kunnen weten wat de direct betrokkenen (nog) niet weten. Door in te zoomen op waardering en selectie van keteninformatie als aspect van ketensamenwerking, kan wellicht wel een eerste indruk ontstaan van de aard en omvang van knelpunten ten aanzien van de archivering van keteninformatie en de richting waarin oplossingen gezocht zouden kunnen worden. Tegelijk is het niet zinvol om alleen maar te focussen op één aspect. Problemen zijn niet op te lossen als je ze isoleert van hun context. Daarom worden de vragen van de minister gezien tegen de achtergrond van het brede vraagstuk van de staat van de overheidsinformatiehuishouding.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 schetst en analyseert de bredere context van de specifieke problematiek die de minister in haar adviesaanvraag adresseert en geeft antwoord op de vraag of er samenwerkingsvormen binnen het openbaar bestuur te onderscheiden zijn waarbij het spanningsveld tussen de materiële werkelijkheid binnen het openbaar bestuur en de formele werkelijkheid van de Archiefwet relevant is. Hoofdstuk 3 gaat in op de specifieke problematiek van waardering en selectie van informatie in ketensamenwerking bij de overheid en geeft antwoord op de vraag over de knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk van waardering en selectie. Hoofdstuk 4 bevat de conclusies en aanbevelingen.

0010 1101



0010 1101 0010 1101
01 0010 1101
0010 1101
.01



0010 1101

2. **Generieke analyse: geen basis voor verantwoord informatiedelen**

De staat van de overheidsinformatiehuishouding is in belangrijke mate bepalend voor de staat van de informatiehuishouding in ketens bij de overheid. Het heeft weinig zin om te kijken naar beheerproblemen, zoals die ten aanzien van waardering en selectie van keteninformatie, zonder de context van die problemen onder ogen te zien. Dit hoofdstuk gaat daarom in op het vraagstuk van beheer van keteninformatie in relatie tot de belangrijkste problemen in de overheidsinformatiehuishouding.

2.1 **Basis niet op orde**

Een ketting is zo sterk als de zwakste schakel. Dat geldt ook voor ketensamenwerking bij de overheid en tussen overheid en private partijen. Samenwerkingsprocessen vallen of staan met een soepele en accurate uitwisseling van gegevens. Informatie mag dan een van de belangrijkste schakels zijn in ketensamenwerking, het is bepaald niet de sterkste. ICT en informatiebeheer zijn de pijlers waarop informatie-uitwisseling rust. De overheid is op beide fundamentele onderdelen niet *in control*. De Algemene Rekenkamer, toezichthouders, adviescolleges en parlementaire onderzoeks- en enquêtecommissies signaleren elke keer opnieuw dat overheden hun informatiebeheer onvoldoende serieus nemen en daardoor op dit punt slecht presteren.

Zo constateert de parlementaire onderzoekscommissie ICT-projecten bij de overheid: “Departementen hebben hun (digitale) archieven niet op orde, lijken zich in sommige gevallen niks aan te trekken van de wettelijke bewaartermijnen, en het is op zijn zachtst gezegd opvallend dat in sommige gevoelige kwesties zelfs helemaal geen documentatie voorhanden is.”^[9]

Vrijwel gelijktijdig met het rapport van de commissie Oosting over de kwestie van de ontnemingsschikking met Cees H., verscheen een rapport van de Erfgoedinspectie naar het archiefbeheer in deze zaak. Dit rapport geeft door middel van een minutieuze reconstructie van de archiefvorming in de zaak Cees H. een goed beeld van de kwaliteit van het informatiebeheer bij het Openbaar Ministerie.

9
Eindrapport parlementaire commissie ICT-projecten bij de overheid, Tweede Kamer 2014 – 2015, 33 326, nr. 5, paginn 29.

“De Erfgoedinspectie heeft op grond van haar inspectie het volgende algemene beeld gekregen dat het archiefbeheer van het ontnemingschikkingsdossier van Cees H. niet in orde was. Het originele ontnemingschikkingsdossier is er niet meer en er zijn alleen nog her en der verspreide kopieën van stukken uit dit dossier. De stukken betreffende de financiële afhandeling van de schikking bevonden zich bovendien op de verkeerde plaats. Dit kon gebeuren omdat de regels van de Archiefwet met betrekking tot toegankelijkheid en selectie niet werden nageleefd door het Openbaar Ministerie in Amsterdam. [...]

De kwaliteit van het archiefbeheer bij het Openbaar Ministerie is nu weliswaar verbeterd, maar de geordende en toegankelijke staat van een ontnemingschikkingsdossier is nog steeds niet volledig gegarandeerd. De bovenstaande constatering kunnen niet los gezien worden van het totale archiefbeheer in de strafrechtketen.”^[10]

Zelfs met geavanceerde zoektechnieken die het steeds makkelijker maken om relevante informatie te achterhalen uit niet of slecht gestructureerde en gearchiveerde informatie, is het moeilijk om in zulke omstandigheden verantwoording af te leggen. Informatie die er niet meer is, is ook niet doorzoekbaar. En informatie waarvan de authenticiteit twijfelachtig is doordat functie en status niet meer achterhaald kunnen worden, is drijfzand.

Dat ook ICT, de andere pijler van informatie-uitwisseling, problematisch is, behoeft hier geen betoog. De parlementaire onderzoekscommissie ICT-projecten bij de overheid heeft dat al meer dan overtuigend aangetoond.^[11] Als organisaties die zelf hun informatiebeheer niet op orde hebben informatie gaan delen in hun rol van ketenpartner, is het voorspelbaar dat ook die ketens problemen krijgen met hun informatievoorziening.

2.2 Gebrek aan aandacht

Ondanks de dringende signalen die de overheid bij herhaling krijgt over de tekortkomingen van de overheidsinformatiehuishouding, blijven de gebreken voortduren. Een tekort aan aandacht is daarvan een belangrijke oorzaak. Dwars door alle overheidslagen heen wordt de informatiehuishouding beschouwd als ‘een secundair proces met een lage status’, constateerden beide raden al in 2008.

10
Erfgoedinspectie
‘De waarde van
archief. Rapport over
de naleving van de
Archiefwet 1995 in
de zaak Cees H.’,
pagina 8-9, 2015.

11
Zie ook daarvoor het
Eindrapport parle-
mentaire commissie
ICT-projecten bij de
overheid, Tweede
Kamer 2014 – 2015,
33 326, nr. 5.

Sindsdien is er wel het nodige gebeurd. Overheden hebben *Chief Information Officers* (CIO) aangesteld en er zijn allerlei rijks- en overheidsbrede verbeterprogramma's opgezet.^[12] Langzaam maar zeker daagt het besef dat informatie een rijke grondstof is waar je zuinig op moet zijn. Dat geen bestuurder zijn verantwoordelijkheden kan waarmaken als zijn informatiehuishouding niet op orde is. Er blijft op dit vlak nog steeds (te) veel te wensen over.

Op 29 januari 2014 vond voor het eerst in meer dan tien (!) jaar een Algemeen Overleg over archieven plaats in de Tweede Kamer. Kamerlid Monasch verwoordde bij die gelegenheid treffend wat de status van dit onderwerp is: "[...] Als je vertelt dat je een AO Archiefbeheer hebt, dan kijkt iedereen je een beetje smalend aan. [...]"^[13] Van de twee vaste Kamercommissies die aan dit overleg deelnamen, waren slechts vier leden aanwezig. Ook onder volksvertegenwoordigers lijkt het onderwerp nauwelijks te leven. En dat terwijl de Tweede Kamer voortdurend signalen krijgt over de slechte staat waarin de overheidsinformatiehuishouding verkeert en daarvan bij zijn controlerende taak zelf ook veel last heeft.

Ook overheidsbreed speelt dit probleem van desinteresse. Hoewel vrijwel alle decentrale overheden al lang bezig zijn om hun processen te digitaliseren, constateren VNG, IPO en UvW een groot gebrek aan urgentie onder hun leden ten aanzien van het vraagstuk van duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van (digitale) overheidsinformatie.^[14] In de taakomschrijving van de gemiddelde overheids-CIO ligt de nadruk op de besturing van ICT-projecten in plaats van op het informatie-management en het verbinden van de schakels die daarin een rol vervullen.^[15]

In 2018 treedt de Omgevingswet in werking. Die zorgt ervoor dat de burger straks bij één loket terecht kan voor alle vragen en transacties rondom de leefomgeving. Alle gemeenten, provincies en waterschappen plus verschillende rijksorganen zijn hier ketenpartner.

Informatie is onmiskenbaar het fundament van de Laan van de Leefomgeving, de infrastructuur die alle (gevalideerde) informatie over de leefomgeving op eenduidige wijze ontsluit. Een speciaal programmateam houdt zich bezig met de gegevensvoorziening in en ten behoeve van de omgevingsketen. Aandacht genoeg dus, zou je zeggen. Toch is er ook hier lang sprake geweest van een blinde vlek voor het duurzaam beheren

12
Zoals bijvoorbeeld de programma's Informatie op orde, Digitale taken Rijksarchieven en Archief 2020.

13
Tweede Kamer 2013 – 2014, 29 362, nr. 228, pagina 12.

14
Ledenbrief VNG/IPO/ UvW 12 april 2015: voorkom digitale dementie, vng.nl geraadpleegd op 18 november 2015.

15
Snijders, T. 'Chief information officers bij de rijks-overheid', in: *De staat van Informatie*, WRR pagina 408, 2011.

van omgevingsproducten zoals bestemmingsplannen en vergunningen. Het bouwwerk van de Laan is al halverwege als geconstateerd wordt dat het fundament praktisch ontbreekt: “Veel bevoegde gezagen hebben de uitvoeringstaken inzake de ‘omgeving’ uitbesteed aan regionaal georganiseerde uitvoeringsdiensten. [...] Bij die uitbestedingen zijn vooral afspraken gemaakt over de taakuitvoering, en niet over de wijze waarop informatie als basis voor of resultaat van vergunningverlening, handhaving of toezicht wordt geborgd. Het gevolg is dat de informatie nauwelijks toegankelijk is, laat staan openbaar gemaakt kan worden. [...] In die wet (bedoeld wordt Wet ruimtelijke ordening, RvC/Rob) is vastgelegd dat de digitale versie van het ruimtelijke plan ‘leidend’ is. In de praktijk worden wel digitale plannen opgeleverd en zelfs aangeboden aan de website ruimtelijkeplannen.nl, maar er is geen sprake van duurzaam beheer. Bovendien hebben de meeste bevoegde gezagen nog geen organisatie en voorzieningen voor duurzaam beheer van digitale informatie. Samengevat kan worden gesteld dat het gehele systeem van informatiebeheer [...] van omgevingsprocessen niet op orde is.”^[16] De onderzoekers die dit constateren, hebben ook wel een idee hoe dit heeft kunnen gebeuren: “Binnen de overheid, op alle bestuurslagen, is slechts beperkte aandacht voor archivering en informatie. [...] Binnen het beleidsterrein ‘Omgeving’ [...] is het niet anders.”^[17]

Het gebrek aan (bestuurlijke) aandacht voor informatie-management en -beheer werkt door in ketens, zoals bovenstaand voorbeeld laat zien. Ook daar is de noodzaak om de informatiehuishouding van meet af aan goed in te richten te weinig, te laat en niet op het juiste niveau in beeld. Recent onderzoek in opdracht van het innovatieprogramma Archief 2020 toont aan dat het gebrek aan aandacht voor informatiebeheer in ketens verergerd wordt, juist doordat overheidsorganen hun handen vol hebben aan de tekortkomingen in hun eigen informatiehuishoudingen: “De ketens van publiek/private partijen en daarbinnen het duurzame toegankelijkheids- of archiveringsaspect hadden bij de bevroegde organisaties nog geen of weinig aandacht. [...] Voordat men toe is aan het oplossen van archiveringsproblemen in de keten heeft men zijn handen vol aan het op orde brengen van de eigen organisatie.”^[18]

16
Rapport ‘Verkenning Omgevingswet en Archivering’, PBLQ i.o.v. ministerie van I&M, pagina 15, 2015.

17
Ibidem.

18
PBLQ, ‘Verkenning archief functie en keteninformatisering’ pagina 5, oktober 2015.

2.3 Gebrek aan kennis

Gebrek aan kennis ligt vaak ten grondslag aan een gebrek aan aandacht. Ook hier is dat het geval. De onderzoekers die in opdracht van Archief 2020 onderzoek deden naar de archief-functie in relatie tot keteninformatisering spraken met een groot aantal informatiemanagers bij de overheid en kwalificeren deze op dit punt als 'bewust onbekwaam'.^[19] De informatiemanagers realiseren zich wel dat ketensamenwerking informatieafhankelijkheden met zich meebrengt en dat die nopen tot goede afspraken over informatiebeheer, maar zijn niet bij machte daaraan invulling te geven. Bovendien zijn zij zich niet altijd bewust van de reikwijdte van de Archiefwet en de belangen die gemoeid zijn met zorgvuldige archivering.

Zo schrijft de minister van V&J in het kader van de eerdergenoemde evaluatie van de Wpg en de Wjsg dat het Openbaar Ministerie zich niet houdt aan de wettelijke bewaartermijnen van de Wjsg.^[20] Hij verklaart dat uit het feit dat de digitale bedrijfsprocessystemen van het OM zijn ontworpen en gebouwd voordat de Wjsg vernietiging van gegevens voorschreef. Kennelijk is men er zich noch bij het OM noch bij V&J van bewust geweest dat ook deze systemen onder de Archiefwet 1995 vallen, uit hoofde waarvan vernietiging een verplichting is.

Ook hebben zij nog weinig zicht op de mogelijke gevolgen van de stormachtige ontwikkelingen in digitale zoektechnieken, die van invloed kunnen zijn op de noodzaak om informatie verregaand te structureren. Als de professionals op dit gebied al 'bewust onbekwaam' zijn, dan is er gegronde reden om te vrezen voor 'onbewuste onbekwaamheid' onder de niet-informatie-professionals binnen bestuur en ambtenarij. Te veel overheidsfunctionarissen hebben geen idee van het werkelijke belang van goed informatiebeheer en hun rol daarbij. Zolang dat gebrek aan kennis en bewustzijn voortduurt, blijft het gebrek aan aandacht aanwezig en worden de problemen niet opgelost. Scholing, training en integrale visievorming zijn daarom hard nodig.

2.4 Zwevende verantwoordelijkheden

Meervoudig gebruik van informatie die enkelvoudig wordt opgeslagen is een belangrijk uitgangspunt van het hedendaagse overheidsinformatiebeleid. Eenzelfde informatieobject

¹⁹
Ibidem, pagina 7.

²⁰
Tweede Kamer
2013 – 2014, 33842-2.

is gebonden aan verschillende processen en functioneert in verschillende contexten. Dat betekent dat overheidsinformatie steeds vaker gedeelde informatie is die (veel) verschillende gebruikers heeft. Al die gebruikers hebben een bepaald belang bij de informatie die zij met elkaar delen. Maar een archiefstuk in de zin van de Archiefwet kan maar één bestuurlijk verantwoordelijke hebben.^[21]

De Archiefwet gaat er vanuit dat de verantwoordelijkheden voor overheidsinformatie langs bestuurlijke lijnen keurig toebedeeld en verkaveld zijn. Deze verantwoordelijkheidsstructuur weerspiegelt de oorspronkelijke opbouw van het huis van Thorbecke, met een traditionele verhouding tussen nationaal, regionaal en lokaal niveau in het bestuur.

De werkelijkheid is inmiddels vele malen complexer. Overheden werken in vele, veelsoortige en veelvormige verbanden samen. Alle kamers en verdiepingen van het huis zijn onderling verbonden en deuren en ramen staan wijd open. Nog altijd heeft iedere 'kamer' zijn eigen archief, maar veel informatie daaruit wordt door alle bewoners gebruikt. Ging dat aanvankelijk nog via semi-gesloten systemen, inmiddels begint de informatiehuishouding van de overheid steeds meer op internet te lijken, waar het onderscheid tussen gestructureerde en ongestructureerde informatie vervaagt en informatie 'van en voor iedereen' is.^[22]

De enige legale manier om zorgdragerschap in een samenwerkingsverband nu gezamenlijk te regelen, is door het te formaliseren via een Gemeenschappelijke regeling en daarin het bestuur van de Verbonden Partij aan te wijzen als zorgdrager.^[23] Wordt daarvoor niet gekozen, dan heeft een keten veelal te maken met een groot aantal bestuurders die allemaal een deelverantwoordelijkheid dragen voor de kwaliteit van het beheer van de informatie die in de keten omgaat.

Overheden zijn volgens aanwijzing 162 van de Aanwijzingen voor de regelgeving verplicht om daarover afspraken te maken: "Indien voor de uitvoering van een regeling de beschikbaarheid of uitwisseling van informatie tussen overheidsorganisaties van betekenis is, wordt in een aparte informatieparagraaf in de toelichting aandacht besteed aan de wijze waarop de informatievoorziening organisatorisch en technisch is ingericht." In de praktijk wordt die verplichting lang niet altijd nagekomen.

21
In de Archiefwet 1995 aangeduid als 'zorgdrager': "degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden." Ook de verplichting om selectielijsten op te stellen valt onder de verantwoordelijkheid van de zorgdrager. De formulering "bij of krachtens de wet" impliceert dat het zorgdragerschap niet gemandateerd, gedelegeerd en geattribueerd kan worden.

22
'De i-samenleving de maat meten. Consequenties van het WRR-rapport voor', Prins, C., Broeders, D., in: *Interoperabel Nederland, Forum Standaardisatie*.

23
Archiefwet 1995, artikel 40.

In de gesprekken die gevoerd zijn ter voorbereiding van dit advies gaven verschillende gesprekspartners aan te twijfelen of deze wettelijke constructie uit 1995 twintig jaar later nog houdbaar is. Bij keteninformatie gaat het idee van één bestuurlijk verantwoordelijke soms feitelijk al niet meer op en is deze ook niet meer waar te maken.

Het rapport van de Erfgoedinspectie over de zaak Cees H. laat zien dat gedeelde verantwoordelijkheid, hoewel juridisch niet mogelijk, wel degelijk voorkomt. De Erfgoedinspectie constateert dat er in de strafrechtketen sprake is van een origineel dossier dat berust bij de ketenpartner die op dat moment in de rechtsgang het initiatief heeft. Nadat deze ketenpartner zijn taak heeft voltooid en zijn stukken aan het dossier heeft toegevoegd, verhuist het dossier naar de volgende organisatie in de keten. Na volledige afhandeling van een zaak wordt het dossier uiteindelijk overgedragen aan de centrale archiefdienst. In het geval van de ontnemingschikking met Cees H. was niet expliciet vastgelegd wie op welk moment verantwoordelijk was voor dit dossier.

De Erfgoedinspectie signaleert: “Het is belangrijk dat de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer helder zijn vastgelegd, zeker in een keten van organisaties. Als dat niet gebeurt, bestaat het risico dat het beheer niet onderling is afgestemd. Het gevolg hiervan is dat bij de ketenpartners verkeerde veronderstellingen ontstaan over het archiefbeheer van de andere organisaties. Een ander gevolg kan zijn dat bewaartermijnen niet op elkaar aansluiten.”^[24]

De constatering van de WRR dat ‘een op informatieniveau verknoopte overheid [...] een verantwoordelijkheidsstructuur (verlangt) die past bij de nieuwe realiteit en is voorzien van de nodige slagkracht’, is dan ook zonder meer toepasbaar op de verantwoordelijkheidsstructuur van de Archiefwet.^[25]

Op 15 november 2015 publiceerde de NOS het volgende bericht: [...] Sinds dit jaar voeren gemeenten de jeugdzorg uit. Alle 393 gemeenten wisselen daarvoor gegevens uit over kwetsbare kinderen, bijvoorbeeld over maatregelen of verzoeken tot onderzoek bij de Raad voor de Kinderbescherming. Voor die enorme berichtenstroom heeft het Rijk een systeem bedacht: de Collectieve Opdrachten Routeer Voorziening (CORV).^[26] [...] Gemeenten zijn sinds 1 januari wettelijk verplicht CORV te gebruiken.

²⁴ De waarde van archief. Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H., Erfgoedinspectie, pagina 9, 2015.

²⁵ Ibidem, pagina 17.

²⁶ Zie voor de volledige tekst van het bericht nos.nl geraadpleegd op 16 november 2015.

Maar uit cijfers van de Raad voor de Kinderbescherming blijkt dat in 35 procent van de gevallen het systeem niet gebruikt wordt. [...] Volgens meerdere gebruikers, die anoniem willen blijven, wil niemand de regie nemen op het hele systeem. [...]

“Dat niemand de verantwoordelijkheid neemt, baart me echt zorgen”, zegt een van de betrokkenen. “Als het dan misgaat met een kwetsbaar kind, kijkt iedereen straks naar elkaar.” Het ministerie benadrukt dat de samenwerkende partijen zelf de regie hebben.

Er zijn talloze voorbeelden te noemen van beleidsdomeinen die niet meer exclusief bij één ministerie horen. Zowel beleidsprocessen als uitvoeringsprocessen zijn vaak complex en daardoor moeilijk vanuit één centraal punt beheersbaar. Veel beleid heeft bovendien een regionale of lokale dimensie. Op rijksniveau heeft het ministerie van BZK daarvoor dan een bijzondere verantwoordelijkheid, naast de betrokken vakdepartementen.

Een (Rijks)overheid die beter met diverse vormen van complexiteit kan omgaan, moet meer als een eenheid functioneren. Het accent moet minder liggen op ieders individuele opgaven en portefeuille. De Raad voor het openbaar bestuur pleit daarom in zijn onlangs verschenen advies *Sturen en verbinden* naast collegiale ministeriële verantwoordelijkheid voor een nieuwe definiëring van het begrip ‘systeemverantwoordelijkheid’.^[27] Waarvoor en tot in welk detail is de Rijksoverheid of het kabinet precies verantwoordelijk?

Hierbij helpt het om een duidelijk onderscheid te maken tussen enerzijds systemen en behaalde resultaten waarvoor daadwerkelijk verantwoording kan worden gedragen (en dus afgelegd) en anderzijds ‘open systemen’ waarvoor dat niet of veel minder het geval is. Bij het eerste type systemen staat effectieve en efficiënte sturing centraal en kunnen de behaalde resultaten exact met kengetallen worden weergegeven. Bij het tweede type gaat het juist om het vermogen tot verbinden en aanpassen wanneer de omgeving daarom vraagt. Dat is veel moeilijker te vatten in harde cijfers.

Hoewel dit onderscheid in de praktijk zeker niet eenvoudig te maken is, lijken informatie- en archiefbeheer te behoren tot het tweede type ‘systeemverantwoordelijkheid’. (Archief)wettelijk wordt deze gedragen door de minister van OCW, maar er zijn meer partijen verantwoordelijk op dit terrein. Zeker is dat ook de

27
 Advies ‘*Sturen en verbinden. Naar een toekomstbestendige rijksoverheid*’ (pdf), Rob, september 2015.

minister van BZK verantwoordelijkheid draagt. Zoals de voorbeelden in dit advies aantonen, moeten ook andere overheden en private partijen die in ketens werken zorgen voor goed informatie- en archiefbeheer.

Daarom is het nodig dat de ministers van OCW en BZK in het kabinet meer aandacht vragen voor de afhankelijkheden en kwetsbaarheden die informatiedeling en informatiebeheer in ketensamenwerking met zich meebrengen. Ieder bewindspersoon zal op de gebieden waarvoor hij of zij (systeem)verantwoordelijkheid draagt het stelselmatige gebrek aan bewustzijn, kennis en aandacht van bestuurders en managers voor goed informatiebeheer moeten aankaarten en aanpakken.

2.5 Coördinatieachterstand

Dat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor overheidsinformatie versnipperd en verkokerd is, klempt des te meer doordat er op dit terrein nog maar weinig algemeen geldende uitvoeringsafspraken gelden. Die zijn er wel als het gaat om de andere strategische productiemiddelen van de overheid: financiën, wetgeving en personeel.

In de jaren '80 van de vorige eeuw vond het Ministerie van Binnenlandse Zaken het nodig om de regie te nemen over de ontwikkeling van het gemeentelijke instrumentarium voor financieel beheer. Het project Beleids- en beheersinstrumentarium (BBI) moest ervoor zorgen dat de beschikbare instrumenten zoals de (meerjaren)begroting, de rekening en tussenrapportages beter bruikbaar waren als bron van bestuurlijke informatie en als basis voor verantwoording. Na afronding van de projectfase in 1989 was duidelijk dat de implementatie van het ontwikkelde instrumentarium nog veel voeten in de aarde zou hebben. Daarom werd mede door de VNG de stichting BBI opgericht. Zowel de betrokken minister als de betrokken overheden en hun koepelorganisatie(s) namen de verantwoordelijkheid om eensgezind samen te werken aan noodzakelijke verbeteringen.

Arre Zuurmond, ombudsman van de gemeente Amsterdam en andere steden, spreekt in dit verband van een coördinatieachterstand op het gebied van informatie. ^[28] De rol van de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon voor de overheidsinformatievoorziening wordt al tientallen jaren zeer terughoudend ingevuld.

28
 'Wat niet rond is, kan niet rollen', Zuurmond, A., Oude Lutthuis, P., in: *Eerlijk zullen we alles delen. Verkenningen naar interoperabiliteit*, Forum Standaardisatie, pagina 166-167, 2008.

De *governance* zoals die in de Archiefwet is verankerd, dwingt geen duidelijke regievoerende rol voor de minister van OCW af.

“Daarnaast is het in de huidige werkpraktijk not done om als stelselverantwoordelijke minister een collega aan te spreken op dit onderwerp”,^[29] constateren onderzoekers van PBLQ/HEC in 2013. Twee jaar later, in het kader van een onderzoek naar archivering in relatie tot ketensamenwerking, stelt hetzelfde bureau opnieuw vast: “Afspraken binnen ketens worden nauwelijks voorgeschreven en gemaakt. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het informatieaspect zijn binnen ketens niet uitgewerkt”.^[30]

Inmiddels is er wel degelijk een beweging waarneembaar naar meer afstemming en gezamenlijke innovatie op het gebied van de overheidsinformatiehuishouding. In het kader van het Archiefconvenant 2012-2016 wordt door alle overheden gewerkt aan het versterken van het archiefbestel en het verbinden van de archiefsector met de informatiesector. Het convenant resulteerde in het programma Archief 2020, uitgevoerd door de Algemene Rijksarchivaris, en het samenwerkingsproject Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO) van IPO, UvW en VNG. De tussentijdse evaluatie van beide initiatieven^[31] toonde aan dat Archief 2020 en AIDO een zinvolle bijdrage leveren aan verbetering en innovatie van de archieffunctie. De programma's leveren praktische instrumenten op. In de ontwikkeling daarvan wordt er overheidsbreed samengewerkt en veel nieuwe kennis gegenereerd. De nadruk ligt in dit programma echter vooral op 'samen ontwikkelen en leren' en minder op sturing, regie en implementatie.

Sinds augustus 2014 kent de Nederlandse overheid de Nationaal Commissaris Digitale Overheid, kortweg Digicommissaris. Deze heeft wel een duidelijke regie-opdracht.^[32] Hij wordt geacht beleidsontwikkeling en vernieuwing aan te jagen, daarmee de totstandkoming van (voorzieningen voor) de Digitale Overheid te bevorderen, het beheer van essentiële voorzieningen te borgen en het gebruik van die voorzieningen te stimuleren. De Digicommissaris stuurt op het realiseren en op een effectief gebruik (baten) van de generieke digitale infrastructuur (GDI). De GDI bestaat uit voorzieningen, standaarden, basisregistraties en producten die essentieel zijn voor zowel het functioneren van de overheid als voor haar (digitale) dienstverlening aan burgers en bedrijven.

29

Eindrapport 'Impactanalyse en scenario-verkenning', PBLQ/HEC, pagina 8, 2013.

30

Rapport 'Verkenning archieffunctie en keteninformatisering' (PBLQ/HEC, pagina 5, oktober 2015).

31

Eindrapport 'Midterm review Archiefconvenant' (pdf), Ecorys i.o.v. ministerie van OCW, geraadpleegd op 10 november 2015.

32

rijksoverheid.nl/kamerstukken (pdf), geraadpleegd op 3 november 2015.

Het kabinet vindt deze infrastructuur dermate belangrijk voor onze samenleving dat het daarop een centrale en stevige, interbestuurlijke regie wil voeren. Daar hoort ook een governance- en financieringsarrangement bij tussen medeoverheden, uitvoeringsorganisaties en het Rijk. De commissaris organiseert en regisseert de interbestuurlijke besluitvorming en versterkt de governance ten aanzien van de GDI en de financiering hiervan, met als doel een solide en toekomstbestendig digitale overheid.

De raden zijn van mening dat de instelling van de Digi-commissaris een belangrijke stap is geweest om tot overheidsbrede instrumenten en afspraken te komen op het gebied van de overheidsinformatiehuishouding. De Digi-commissaris zal, in samenwerking met de Algemene Rijksarchivaris, ook een belangrijke rol moeten spelen bij het oplossen van de in dit advies gesignaleerde problemen. Het verdient aanbeveling de ministers van OCW en BZK daarvoor samen een traject te laten inrichten dat vergelijkbaar is met het eerdergenoemde project BBI en dat gericht is op het bevorderen van de professionaliteit en 'hygiëne' op het gebied van de overheidsinformatiehuishouding. Ook pleiten de raden voor toezicht op de implementatie van de resultaten van een dergelijk programma.

2.6 'Vernetwerking' en het belang van niet-overheidsinformatie

Ketensamenwerking gaat hand in hand met 'vernetwerking'. Publieke doelen worden steeds vaker gerealiseerd door middel van netwerksamenwerking, waarin naast de overheid ook anderen deelnemen. Verticale aansturing maakt plaats voor horizontale, niet-hiërarchische ketensturing; met inbreng van anderen, in de vorm van meepraten en meedenken maar ook meedoen. Cocreatie komt steeds vaker voor en is al niet meer weg te denken in het hedendaagse bestuur. De overheid plooit zich naar de aard van complexe, maatschappelijke vraagstukken. Dat maakt de vraagstukken rondom het informatiebeheer bij de overheid nog ingewikkelder. De grenzen tussen overheidsinformatie en private informatie vervagen. Dat roept vragen op over de reikwijdte van de overheidsverantwoordelijkheid voor keteninformatie en over de toereikendheid van de huidige wettelijke kaders waarin die verantwoordelijkheid vastligt. Als een overheidsorgaan gaat samenwerken met een private instelling, is de Archiefwet 1995 alleen van toepassing op die private partij als en voor zover het gaat om *de uitvoering van overheidstaken*.

Ook de private partij moet voor dat gedeelte voldoen aan de wettelijke eisen van goede, geordende en toegankelijke staat.

In een samenwerkingsovereenkomst, een contract of dienstverleningsovereenkomst maken overheidsorgaan en private partner idealiter afspraken over:

- Het informatie- en archiefbeheer
- Overbrenging van het deel ‘overheidsarchief’ naar de bewaarplaats van de overheidsorganisatie c.q. eerder beheer (bijv. selectie en vernietiging) door de overheidsorganisatie
- Het archiefbeheer door de private partij
- Financiële aspecten rondom het archiefbeheer
- De wijze van uitoefening van het archieftoezicht door de verantwoordelijke archiefinspecteur van de overheidsorganisatie.^[33]

Dergelijke samenwerkingsvormen komen veel voor in het sociale domein, zeker na de recente stelselwijzigingen. Maar ook infrastructurele projecten hebben vaak een publiek-private vorm waarbij een deel van de vitale informatie gegenereerd wordt door en in beheer is van private partners. Hoewel de raden niet beschikken over harde gegevens op dit punt, hebben zij tijdens de voorbereiding van dit advies de indruk gekregen dat de benodigde afspraken over wettelijke verantwoordelijkheden in veel gevallen niet naar behoren worden vastgelegd. Ook hier zou een systeem- en/of ketenverantwoordelijke bestuurder veel meer regie moeten voeren over de informatiehuishouding, als randvoorwaarde voor doelmatige, doeltreffende en controleerbare samenwerking.

Het rapport over het Fyra-debacle liet duidelijk zien hoe afhankelijkheden van het informatiebeheer bij private partners worden veronachtzaamd: “Na een dringend appel van de commissie begin april 2014 om volledig te zijn, deelde NS mee helaas niet over een deugdelijk archief te beschikken.^[34] Hierdoor duurde het lang om stukken gereed te maken voor verstrekking aan de commissie. Tevens gaf NS aan dat hierdoor niet gegarandeerd kon worden dat de informatieverstrekking compleet was.” Eerder, in 2009, bleek de gemeente Amsterdam te hebben verzuimd deugdelijke afspraken te maken over de project-archivering betreffende de Noord/Zuidlijn: “Projectbureau Noord/Zuidlijn (leunt) voor de gevraagde informatietoevering sterk [...] op het dossier van het Adviesbureau Noord/Zuidlijn en op de min of meer toevallige persoonlijke kennis en persoonlijke

33

Ontleend aan de Notitie Inrichting archiefbeheer en informatievoorziening bij samenwerkingsverbanden, ofwel Verbonden Partijen van het Landelijk Overleg Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI) en de Branchevereniging Archiefinstellingen in Nederland (BRAIN), gepubliceerd op lopai.nl geraadpleegd op 10 september 2015.

34

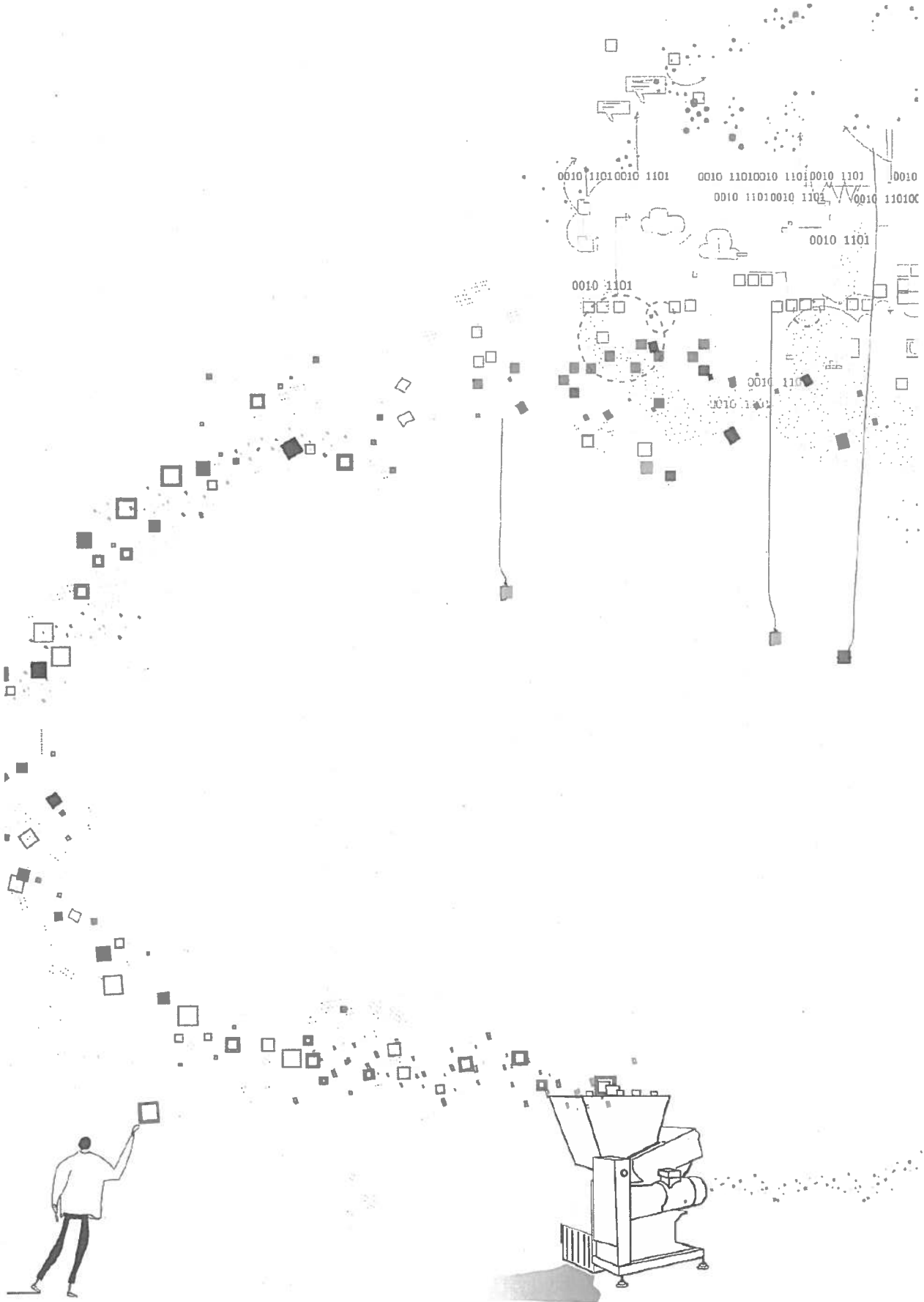
‘De reiziger in de kou’ (pdf), pagina 470, geraadpleegd op 29 oktober 2015.

dossiers van medewerkers/betrokkenen. De algemene archieven zijn weinig toegankelijk en bleken onvoldoende aanwezig. De enquêtecommissie Noord/Zuidlijn heeft daarom moeten constateren dat de gemeente niet of onvoldoende beschikt over een eigen systematische verzameling, rubricering en ontsluiting van de managementinformatie aangaande de Noord/Zuidlijn die nodig is voor het management en de aansturing van de Noord/Zuidlijn.”^[35]

2.7 Recapitulatie

De vraag van de minister of en zo ja er spanning bestaat tussen de materiële werkelijkheid van de verschillende samenwerkingsvormen binnen het openbaar bestuur en de formele werkelijkheid van de Archiefwet wordt door de raden ondubbelzinnig bevestigend beantwoord. Die spanning is er en treedt overal op waar ketenpartners afhankelijk zijn van de kwaliteit, betrouwbaarheid en beschikbaarheid van elkaars gegevens.

Hoewel informatie delen de dagelijkse praktijk is binnen en tussen overheden en tussen overheden en private partijen, ontbreekt de basis om dat op een verantwoorde manier te doen. Overheidsorganen hebben grote moeite om hun eigen informatiehuishouding op orde te krijgen en te houden en zijn al helemaal niet in staat om dat in ketenverband te doen. De oorzaak daarvan ligt grotendeels in een chronisch gebrek aan aandacht voor informatiebeheer. Bestuurders en managers maken zich drukker om ICT dan om de informatie die met behulp van ICT kan en moet worden verwerkt. Ook al hebben ze de mond vol van *big data* en *smart cities*, het besef dat informatie een grondstof is met grote maatschappelijke, economische, bestuurlijke en staatsrechtelijke waarde is nog altijd onvoldoende aanwezig. Daaraan ligt een gebrek aan kennis ten grondslag. Terwijl de Archiefwet nog uitgaat van een ongedeelde verantwoordelijkheid van ieder overheidsorgaan voor zijn eigen informatie, is de praktijk al lang zo ver dat het delen van informatie ook het delen van verantwoordelijkheden impliceert. Een wettelijke basis daarvoor ontbreekt echter. Verantwoordelijkheden voor informatiebeheer ‘zweven’. Omdat er bovendien nauwelijks algemeen geldende uitvoeringsafspraken over informatiebeheer van kracht zijn, worden de problemen op dit gebied onvoldoende geadresseerd en blijven ze de kop opsteken: bij iedere stelselwijziging, in iedere parlementaire enquête en in iedere politieke crisis opnieuw. Burgers, overheidsorganen en ons democratisch bestel ondervinden er hinder en schade van. Het is hoog tijd dat daarin verandering komt.



3. Specifieke analyse: meervoudig gebruik vergt meervoudig waarderen

Om antwoord te kunnen geven op de tweede vraag die de minister aan de raden heeft voorgelegd, gaat dit hoofdstuk dieper in op specifieke knelpunten en aandachtspunten die zich voordoen in de uitvoeringspraktijk van het nemen van selectie-beslissingen over keteninformatie. Om de noodzaak van afgewogen waardering en selectie van informatie duidelijk te maken, gaat de eerste paragraaf kort in op de risico's die gepaard gaan met ondoordachte keuzes ten aanzien van het bewaren en vernietigen van informatie in ketensamenwerking bij de overheid.

3.1 Risico's bij waardering en selectie

De Archiefwet 1995 verplicht bestuursorganen om zorgvuldige afwegingen te maken over het bewaren en vernietigen van informatie, en dit afwegingsproces en de uitkomsten daarvan inzichtelijk te maken door het opstellen van een selectielijst en het vaststellen daarvan via een Awb-procedure. Die zorgvuldigheid en transparantie zijn geboden omdat selectie grote gevolgen heeft voor de informatiepositie van burgers, bedrijven en overheid en omdat daarmee zwaarwegende belangen gepaard gaan, zoals privacy en het 'recht om vergeten te worden'.

Als het gaat om waardering en selectie van keteninformatie, zijn samenhang en afstemming tussen de betrokken ketenpartners van groot belang. Een gebrek hieraan brengt de volgende risico's met zich mee:

- Essentiële relaties tussen informatieobjecten kunnen niet meer gelegd worden, waardoor overheidsinformatie niet of moeilijker te interpreteren en te duiden is. Er dreigt *link rot* binnen de overheidsinformatiehuishouding: informatie wordt onbruikbaar doordat verwijzingen doodlopen wanneer de bijbehorende gegevensbestanden zijn vernietigd of onvindbaar zijn. Dit kan problemen geven bij bedrijfsvoering en bewijsvoering en grote financiële gevolgen hebben.

De waardevermindering van informatie vanuit de optiek van bewijsvoering is niet alleen voor het rechtsverkeer risicovol, maar ook voor allerlei onderzoek (wetenschappelijk,

- politiek, beleidsvoorbereidend, evaluerend) waarvoor overheidsinformatie onmisbaar is.
- Informatie blijft langer bewaard dan in een selectielijst is aangegeven om andere ketenpartners ter wille te zijn; hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid en worden er meer beheerkosten gemaakt dan nodig is.
 - Er wordt te veel informatie bewaard, omdat ketenpartners onzeker zijn over de beschikbaarheid ervan bij de andere ketenpartners. Daarom bewaren ze zelf informatie waarvan het bewaarniveau eigenlijk elders ligt; hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid en worden er meer beheerkosten gemaakt worden dan nodig is.
 - Informatie wordt (te snel) vernietigd, omdat ketenpartners in de veronderstelling zijn dat het elders wordt bewaard, of ze zijn zich er niet van bewust dat ze een (overheids) taak hebben ten aanzien van het bewaren van informatie. Daardoor gaat informatie verloren die vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering, verantwoording, (wetenschappelijk) onderzoek en/of erfgoedbelang van grote waarde is.

Het Archiefbesluit 1995 verplicht overheidsorganen daarom om bij het opstellen van hun selectielijsten rekening te houden met de verhouding met andere overheidsorganen en met de waarde van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor derden.^[36] De Raad voor Cultuur constateerde jarenlang, in het kader van zijn adviestaak ten aanzien van selectielijsten voor overheidsarchieven, dat daaraan onvoldoende gevolg werd gegeven.

3.2 Grenzeloos versus begrensd gebruik van informatie

In ketens wordt dezelfde informatie door verschillende partijen gebruikt. De waarde van eenzelfde informatieobject kan vanuit verschillende gebruikersperspectieven heel verschillend zijn. Dat bemoeilijkt het nemen van verantwoorde beheerbeslissingen, zoals beslissingen over hoe lang bepaalde gegevens bewaard moeten worden.

De herbruikwaarde van informatie compliceert dit vraagstuk nog verder. Digitale informatie is bij uitstek steeds opnieuw te gebruiken, in steeds weer andere en nieuwe (keten)processen. De herbruikwaarde is op voorhand moeilijk te bepalen, omdat de digitale technologie zo snel voortschrijdt dat men vandaag nog niet kan weten wat informatie morgen kan opleveren.

36
Archiefbesluit 1995,
artikel 2.

Ook de bronwaarde van informatie voor beleidsevaluaties, historisch en andersoortig wetenschappelijk onderzoek is door de stormachtige ontwikkelingen rond *big data*, (*linked*) *open data* en de daaraan gekoppelde onderzoekstechnieken alleen maar als ‘dagkoers’ te bepalen.

Aan de mogelijkheden om informatie eindeloos te recyclen of zelfs te *upcyclen* zitten behalve aantrekkelijke kanten ook maatschappelijke en juridische risico’s. Het gevaar van *function creep* ligt op de loer: gegevens die zijn verzameld voor een bepaald doel worden, niet altijd geautoriseerd, gebruikt voor een ander doel.^[37] De gegevens en de technische mogelijkheden zijn voorhanden en dus worden er nieuwe gegevenstoepassingen gemaakt. Gewoon omdat het kan, en omdat dringende overwegingen van bijvoorbeeld veiligheid, effectiviteit en efficiëntie de overheid er makkelijk toe bewegen allerlei gegevens te koppelen om uitvoeringsprocessen te vergemakkelijken en te versnellen. Dit druist al snel in tegen algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

De WRR spreekt in dit verband van de dominantie van ‘stuwende beginselen’ bij beslissingen over automatisering en gegevenskoppeling^[38] en constateert dat ‘verankerende beginselen’, zoals privacy en keuzevrijheid, en ‘procesmatige beginselen’, zoals transparantie en accountability, daarbij vaak naar de achtergrond gedrongen worden.^[39] In het hergebruik van gegevens is de overheid geneigd tot grenzeloosheid. Voor de rechtsstaat en de rechtsbescherming van burgers is dat onwenselijk en ongeoorloofd. De nieuwe Europese privacy-verordening-in-wording, die naar verwachting in 2016 in werking treedt, zal daaraan nog strikter paal en perk stellen.

Het volstaat niet langer om alleen maar na te denken over het bewaren of vernietigen van overheidsinformatie. Ook over de grenzen aan het hergebruik moeten goed afgewogen en transparante beslissingen worden genomen. Niet alles wat kan, moet ook zomaar kunnen.

De praktijk in de strafrechtketen is dat informatie niet of niet tijdig vernietigd wordt. Hier speelt volop het risico van ongeoorloofd gebruik ‘jegens een persoon’: mensen kunnen ‘achtervolgd’ worden door informatie die over hen is vastgelegd, maar die er niet meer had mogen zijn. Dat is een van de risico’s van slechte afstemming en gebrekkige operationalisering van waardering en selectie in ketens.

37
‘Overheidsverantwoordelijkheid in het informatietijdperk’, Meijer, A. in: *De staat van Informatie*, WRR, pagina 104, 2011.

38
I-Overheid, WRR, pagina 73 e.v., 2011.

39
Ibidem pagina 75-85.

Onderzoekers die de vervuiling van het Herkenningsdienst-systeem (HKS) van de politiegegevens over verdachten over de periode 1996 tot en met 2008 onderzochten, kwamen tot de conclusie dat de gegevens van circa 11.000 personen onterecht nog in dit systeem voorkwamen.^[40]

Dat is procentueel gezien niet zo veel (circa 0,7% van het totale aantal in dit systeem geregistreerden), maar kan voor individuen funeste gevolgen hebben.

De Surinaamse zakenman Kowsoleea kan daarover meepraten. Een pleger van drugsdelicten deed zich als hem voor. Hierdoor stond Kowsoleea geregistreerd als harddrugsgebruiker, vuurwapengevaarlijk sujet en ongewenste vreemdeling.

De ondernemer moest veel naar Suriname voor zijn werk en steevast – tientallen keren, jarenlang – werd hij bij de grenscontroles aangehouden. De Ombudsman onderzocht deze zaak en ontdekte dat de steeds terugkerende persoonsverwisseling het gevolg was van het niet, niet tijdig en onvolledig wissen van gegevens uit het HKS. De Ombudsman berispte Justitie meerdere malen om de slordige manier waarop het politieregisters bijhoudt.^[41]

Dergelijke risico's zijn in ketens niet goed te ondervangen met alleen bewaartermijnen, maar vragen om het vastleggen van *gebruikstermijnen*: hoe lang mogen beschikbare gegevens voor welke gebruiksdoelen worden ingezet. De evaluatie van de Wet Politierregisters (Wpg) en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) stippen dit ook aan. De minister van V&J schrijft dat de noodzaak van gebruik van de informatie in de regelgeving voorop moet staan en dat de noodzaak van bewaring daaruit volgt. Hij citeert daarbij de jurist Ybo Buruma: "De regulering van opslag en verwerking van gegevens zijn van minder belang dan de regulering van het handelen dat is gebaseerd op digitale gegevens; de nadruk van het stelsel moet daarom verschuiven van de verantwoordelijkheden met betrekking tot de opslag naar extra verantwoordelijkheden met betrekking tot gebruik jegens een persoon."^[42] Zeker in het licht van de ontwikkelingen en mogelijkheden rond *big data* is dit een gedachte die nadere uitwerking verdient, ook in de nieuwe methodiek van waardering en selectie van overheidsinformatie die het Nationaal Archief heeft ontwikkeld.^[43] Daarbij moet ook in ogenschouw genomen worden dat in een tijd van voortdurend hergebruik van informatie het waarderen daarvan steeds meer een dynamisch proces is, dat zich in toenemende mate buiten de overheid afspeelt.

40

'Klachten over toepassingen van informatietechnologie: analyse van een aantal overheidsbestanden', Choenni, S., Leertouwe, E., Busker, T., in: *De Staat van informatie*, WRR, pagina 239-240.

41

nrc.nl, geraadpleegd op 18 november 2015.

42

'Het recht op vergetelheid. Politieke en justitiële gegevens in een digitale wereld', Buruma, Y, in: *De staat van informatie*, WRR, 2011, pagina 206 en 210, geciteerd in Tweede Kamer 2013 – 2014, 33842-2.

43

Deze methodiek is beschreven in de publicatie 'Belangen in Balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd' (pdf), Nationaal Archief 2015, De masterscriptie 'Een eenvoudige vraag. Een onderzoek naar waardering en selectie en de digitale overvloed', Yap, R., 2012, bevat interessante aanknopingspunten voor de doorontwikkeling van deze methodiek in een digitale omgeving waarin vele en uiteenlopende gebruikersperspectieven bepalend zijn voor de waarde van informatie.

De maatschappij vraagt om open data, waarmee burgers en bedrijven zelf aan de slag kunnen om er via digitale analyse-technieken nieuwe betekenissen, toepassingen en waarde mee te genereren. De overheid komt aan die behoefte tegemoet met open data-beleid en nieuwe wetgeving, zoals de Wet Hergebruik Overheidsinformatie. Dat impliceert dat de overheid een deel van de regie over de eigen informatie opgeeft, ook als het gaat om waardering en selectie. Data vrijgeven betekent dat ze een eigen leven gaan leiden en feitelijk niet meer vernietigd kunnen worden.

Zelfs archivaris en hoogleraar Charles Jeurgens, grondlegger van de nieuwe selectiemethodiek van het Nationaal Archief, zet grote vraagtekens bij de houdbaarheid van het selectie-instrumentarium – tegen de achtergrond van de sterk gedigitaliseerde en vernetwerkte samenleving: “Het alomvattende systeem van opstellen en vaststellen van selectielijsten op grond waarvan bepaald wordt welke overheidsinformatie na welke periode vernietigd kan worden en welke informatie voor de eeuwigheid bewaard blijft, draagt sterk bij aan de fictie van in control zijn.”^[44] Jeurgens pleit er daarom voor de reikwijdte van het overheidsinformatiebeheer duidelijker te omlijnen en expliciet te maken over welke informatiestromen de overheid nog regie kan en moet voeren.

Een vraagstuk dat in dit advies niet diepgaand kan worden behandeld maar wel nauw samenhangt met gebruik van overheidsinformatie, betreft de omgang met openbaarheid en openbaarheidsbeperkingen. Bij de overheid spelen noties als beleidsintimiteit en ‘hete hangijzers’ en moet rekening worden gehouden met kaders als de Wet bescherming persoonsgegevens en de nieuwe Europese richtlijn voor dataprotectie. Die beperken de toekomstige mogelijkheden voor historisch onderzoek en kunnen ook de functies van rechtsvinding en bewijsvoering in het gedrang brengen.^[45] Omgekeerd kan een beter beheer van overheidsinformatie bijdragen aan een grotere, actieve openbaarheid. Daarin is Nederland bepaald geen uitblinker.^[46]

3.3 Selectielijsten zijn ‘papieren tijgers’

Ongeoorloofd hergebruik wordt nu in de hand gewerkt doordat digitale informatie niet zelden langer bewaard blijft dan de bedoeling is. Er is sprake van ‘overarchivering’. Omdat er zo weinig aandacht is voor informatiemanagement en digitale informatie fysiek niet in de weg staat, maken overheidsorganen niet langer afgewogen keuzes over het al dan niet archiveren van informatie en wordt er meer bewaard dan er toegestaan is.

44

‘Digital turn’. Het einde van de fictie van ‘in control’, Jeurgens, C., in: *De informatiemaatschappij van 2023*, Hogeschool van Amsterdam, pagina 52, 2013.

45

Aldus Algemene Rijksarchivaris Marens Engelhard tijdens het symposium Actieve Openbaarheid: een Open Aanpak op 29 januari 2015, nationaalarchief.nl.

46

Vergelijk het advies van de Raad voor het openbaar bestuur ‘Gij zult openbaar maken’, september 2012.

Dat leidt de komende decennia tot hoogoplopende kosten voor opslag en beheer: alleen al voor de Rijksoverheid zou dat gaan om vele tientallen miljoenen euro's per jaar.^[47] De bijbehorende energieverstopping en schade voor het klimaat blijven gemakshalve nog maar buiten beschouwing.

In het programma Ruimte voor de Rivier werken Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen in het stroomgebied van de grote rivieren samen met private partijen aan het beheersbaar houden van het overstromingsgevaar, dat als gevolg van de klimaatverandering sterk toeneemt.

Het waterschap Vallei en Veluwe voert in dit kader twee projecten uit. Deze grijpen diep in in de levens van mensen, de bedrijfsvoering van boeren en het aanzien van eeuwenoude landschappen. In Cortenoever verdwijnen elf woningen en vier bedrijven; in Voorsterklei vier woningen en een bedrijf. Dat alleen al noopt tot grote zorgvuldigheid als het gaat om het documenteren van deze projecten. Maar ook de veiligheidsrisico's zijn hier een belangrijke reden om goed na te denken over het archiveren van informatie voor de lange termijn. Het waterschap investeert daarom veel in het informatiebeheer van dit dossier. Maar betrokken medewerkers constateren dat overzicht en overleg over het informatiebeheer tussen de ketenpartners ontbreken. Zij merken op dat de Archiefwet hier geen houvast biedt. "Zonder een bruikbaar wettelijk kader is de belangrijkste component van elke oplossing de aanwezigheid van bewustzijn en verantwoordelijkheidsgevoel op het juiste niveau. Dat is erg persoonsgebonden; niet iedereen schat het belang van informatiebeheer op waarde. En in iedere organisatie bestaat de reflex om de kortetermijnbelangen voor te laten gaan zodat de langetermijnbelangen makkelijk naar de achtergrond verschuiven."^[48] Om er toch zeker van te kunnen zijn dat alle benodigde informatie beschikbaar is, bewaart het waterschap over dit dossier (veel) meer dan normaal.

De stelling dat er sprake is van 'overarchivering' wordt ondersteund door de constatering van de Erfgoedinspectie dat selectielijsten voor overheidsarchieven nauwelijks worden toegepast op digitale overheidsinformatie. In 2013 heeft 75% van de overheidsorganisaties een selectielijst, maar slechts 29% past deze toe in de digitale systemen.^[49] Dat heeft ongetwijfeld te maken met het feit dat de bestaande selectielijsten niet zijn toegesneden op toepassing in een digitale omgeving. Niet voor niets heeft het

47
Constateringen uit het rapport *'Impactanalyse en scenarioverkenning'* ([pdf](#)), PBLQ i.o.v. OCW, pagina 6 en 60-61, 2013, geraadpleegd op 18 november 2015.

48
Interview 12 november 2015 met Johan van den Boomgaard (projectmanager Cortenoever), Dries van der Haven (manager projectbeheersing Voorsterklei), René Verhage (hoofd informatiemanagement Vallei en Veluwe), Rien Ravenhorst (teamleider DIV Vallei en Veluwe).

49
'De staat van, over erfgoed en archieven', Erfgoedinspectie, pagina 6, 2015.

Nationaal Archief een nieuwe selectiemethodiek ontwikkeld die daarvoor beter geschikt zou moeten zijn. Omdat er nog geen selectielijsten-nieuwe-stijl in gebruik zijn, kunnen de raden niet beoordelen of deze goed toepasbaar zijn. Monitoring door de Erfgoedinspectie zal dat de komende jaren moeten uitwijzen.

Het niet toepassen van selectielijsten voor digitale informatie is voor een deel ook een kwestie van een ontoereikende inrichting van systemen: er is geen mogelijkheid om een bewaartermijn te koppelen aan een informatieobject. Selectiebeslissingen zijn een dode letter als ze alleen in een selectielijst zijn opgenomen; het is zaak om ze 'in te bouwen' bij de inrichting van digitale systemen.

Daarom is het van groot belang dat in informatiearchitecturen en standaarden de bewaar- en gebruikstermijnen aangemerkt worden als intrinsiek kenmerk van een informatie-element. Dan kan de daadwerkelijke selectie worden geëffectueerd zonder tussenkomst van mensen: als het systeem aangeeft dat er een gebruikstermijn verlopen is, dan worden de betreffende gegevens ontoegankelijk en onbruikbaar voor de betreffende gebruiker. Pas als alle gebruikstermijnen verlopen zijn en er geen sprake is van een toekomstig (onderzoeks)belang, wordt informatie daadwerkelijk verwijderd en vernietigd.

Het normenkader Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie, kortweg DUTO, kan daarbij behulpzaam zijn. Dit instrument wordt ontwikkeld in samenspraak met CIO's, informatiemanagers en archivariissen. Een van de basisprincipes uit het DUTO luidt: overheidsinformatie heeft een bewaartermijn. De raden achten het wenselijk om ook het concept van de gebruikstermijnen uit te werken in DUTO. Ook pleiten zij ervoor dit normenkader op te nemen in de Generieke Digitale Infrastructuur die nu onder leiding van de Digicommissaris wordt opgebouwd, zodat op het juiste moment en op het juiste niveau aandacht besteed wordt aan waardering en selectie – ook bij de inrichting van ketenrelaties en -systemen.

3.4 Gefragmenteerde overlegstructuur

Bestuursorganen zijn verplicht^[50] om bij het opstellen van een selectielijst verschillende deskundigen te betrekken: degene die binnen de organisatie verantwoordelijk is voor de informatie-huishouding, de beheerder van de archiefbewaarplaats waar de informatie zal worden ondergebracht en een deskundige op het terrein van de relatie tussen burger en overheid – en de betekenis

50
Archiefbesluit 1995,
artikel 2.

van overheidsinformatie voor deze relatie. Dit zogenoemd Strategisch Informatieoverleg (SIO) wordt geacht de regie te hebben over de ketengerichte belangenafweging in de informatiehuishouding en deze te bewaken.^[51]

De Raad voor Cultuur vindt het nog steeds wenselijk dat ook het onderzoeksbelang van historici en andere wetenschappers in dit overleg geborgd zou moeten worden, omdat dit in sterke mate bepalend is voor de maatschappelijke waarde van overheidsinformatie op de lange termijn. Mede in het licht van de revolutionaire ontwikkelingen in digitale onderzoekstechnieken en de als gevolg daarvan toenemende waarde van allerhande informatie, mag het onderzoeksbelang in het SIO niet ontbreken.

Elk afzonderlijk bestuursorgaan moet zelf in een SIO voorzien. Dat staat op gespannen voet met de verwachting dat het SIO regie kan voeren over ketengerichte afwegingen. Hier wreekt zich de in paragraaf 2.4 beschreven versnippering van de bestuurlijke verantwoordelijkheid. Deze specifieke situatie ten aanzien van het SIO brengt bovendien voor de Algemene Rijkarchivaris (ARA) veel proceduredruk met zich mee. Hij wordt geacht bij alle departementen en ZBO's vertegenwoordigd te zijn in het SIO; in totaal zo'n 150 gremia.

Het is zeer de vraag of het uitvoerbaar en zinvol is om in al deze organisaties een afzonderlijke overlegstructuur op te zetten. Bovendien lijkt voor een ketengerichte belangenafweging een gezamenlijk SIO van bestuursdepartement en bijbehorende ZBO's/uitvoeringsorganisaties beter geschikt dan een gefragmenteerde overlegstructuur. Een dergelijke verbreding van de samenstelling en werking van een SIO zou bijvoorbeeld kunnen plaatsvinden langs de lijnen van de stelselverantwoordelijkheden van bewindslieden. De minister van OCW heeft met het oog op de wijziging van de Kaderwet ZBO's onderzocht of daarin een vorm van 'coördinerend zorgdragerschap' kon worden opgenomen.^[52] De raden constateren echter dat dit begrip niet is opgenomen in de inmiddels gewijzigde Kaderwet. De decentrale overheden, die al sinds jaar en dag hun selectielijsten door de koepelorganisaties VNG, UvW en IPO laten opstellen, voeren daarover strategisch informatieoverleg. Zij richten daarnaast ook decentrale SIO's in voor de afzonderlijke provincies, waterschappen en gemeenten, maar kiezen er soms ook voor om dit gezamenlijk met andere organen te doen.^[53]

51

Nota van Toelichting op het besluit van 7 september 2012 tot wijziging van het AB 1995 en het AB BES.

52

Zij schreef in de kamerbrief naar aanleiding van het advies 'Selectie: een kwestie van waardering': "De Raad adviseert om aan te sturen op afspraken tussen ZBO's en de betrokken Ministers over een gezamenlijke aanpak van waardering en selectie. ZBO's zijn zorgdragers in de zin van de Archiefwet, zodat gezamenlijk overleg op vrijwillige basis gebeurt. De Minister van BZK bereidt een aanpassing van de Kaderwet ZBO's voor, waarin aangestuurd wordt op een verplicht gebruik door ZBO's van generieke ICT-voorzieningen van de overheid. Onderzocht wordt ook of er in de gewijzigde Kaderwet een vorm van 'coördinerend zorgdragerschap' door betrokken Ministers opgenomen kan worden." Kamerbrief reactie op Verzameladvies III van de Raad voor Cultuur: Selectie een kwestie van waardering, geraadpleegd op 1 september 2015.

53

De 'Handreiking Strategisch Informatie Overleg Decentrale Overheden', IPO, UvW en VNG, februari 2015, geeft dit de zorgdragers nadrukkelijk mee als optie.

De decentrale overheden zien en nemen dus veel meer ruimte om ten aanzien van strategisch informatiebeleid over de grenzen van hun zorgdragerschap heen met anderen samen te werken. Die mogelijkheden worden binnen de Rijksoverheid niet gezien en/of benut.

3.5 Selectielijsten slecht vindbaar en doorzoekbaar

In het gunstige geval dat een ketenpartner rekening wil houden met de selectiebeslissingen en bewaartermijnen van andere partners in dezelfde keten, moet hij in staat zijn om andere – voor de keten relevante – selectielijsten te vinden. Een goed doorzoekbaar en compleet overzicht van selectielijsten voor overheidsarchieven ontbreekt echter. Selectielijsten zijn deels vindbaar via overheid.nl, deels via nationaalarchief.nl en deels via handelingenbank.info. Compleet zijn ze nergens. De op overheid.nl en nationaalarchief.nl gepubliceerde lijsten zijn bovendien slecht doorzoekbaar en nauwelijks hanteerbaar.

De Handelingenbank van de rijksbrede serviceorganisatie DocDirekt is een veel gebruikersvriendelijker voorziening. Deze bevat een database die zowel op het niveau van selectielijsten als op het niveau van afzonderlijke selectiebeslissingen doorzoekbaar is. De database wordt echter sinds enkele jaren alleen nog maar aangevuld met selectielijsten van zorgdragers die meebetalen aan de instandhouding van deze voorziening. Daardoor is deze incompleet geworden en niet langer geschikt om zicht te krijgen op de samenhang van selectiebeslissingen.

Bij gebrek aan een complete en goed doorzoekbare database van selectielijsten is het bijna onbegonnen werk om selectiebeslissingen af te stemmen, anders dan door erover in gesprek te gaan met elkaar. De decentrale overheden, verenigd in IPO, VNG en UvW, hebben onlangs een ‘harmonisatieoverleg’ geïnitieerd over hun selectielijsten. Op het terrein van werk en inkomen wordt iets dergelijks inmiddels ook opgestart tussen VNG en het UWV.

Niet alleen de bestuursorganen die de selectielijsten opstellen, hebben een verantwoordelijkheid voor de afstemming van samenhangende selectielijsten. Ook de minister van OCW, die de selectielijsten voor overheidsarchieven vaststelt en de hiervoor gemandateerde Algemene Rijksarchivaris, hebben op dit vlak een rol te vervullen. Sinds 2012 is de wettelijke verplichting vervallen om over de ontwerp-selectielijsten voor overheidsarchieven

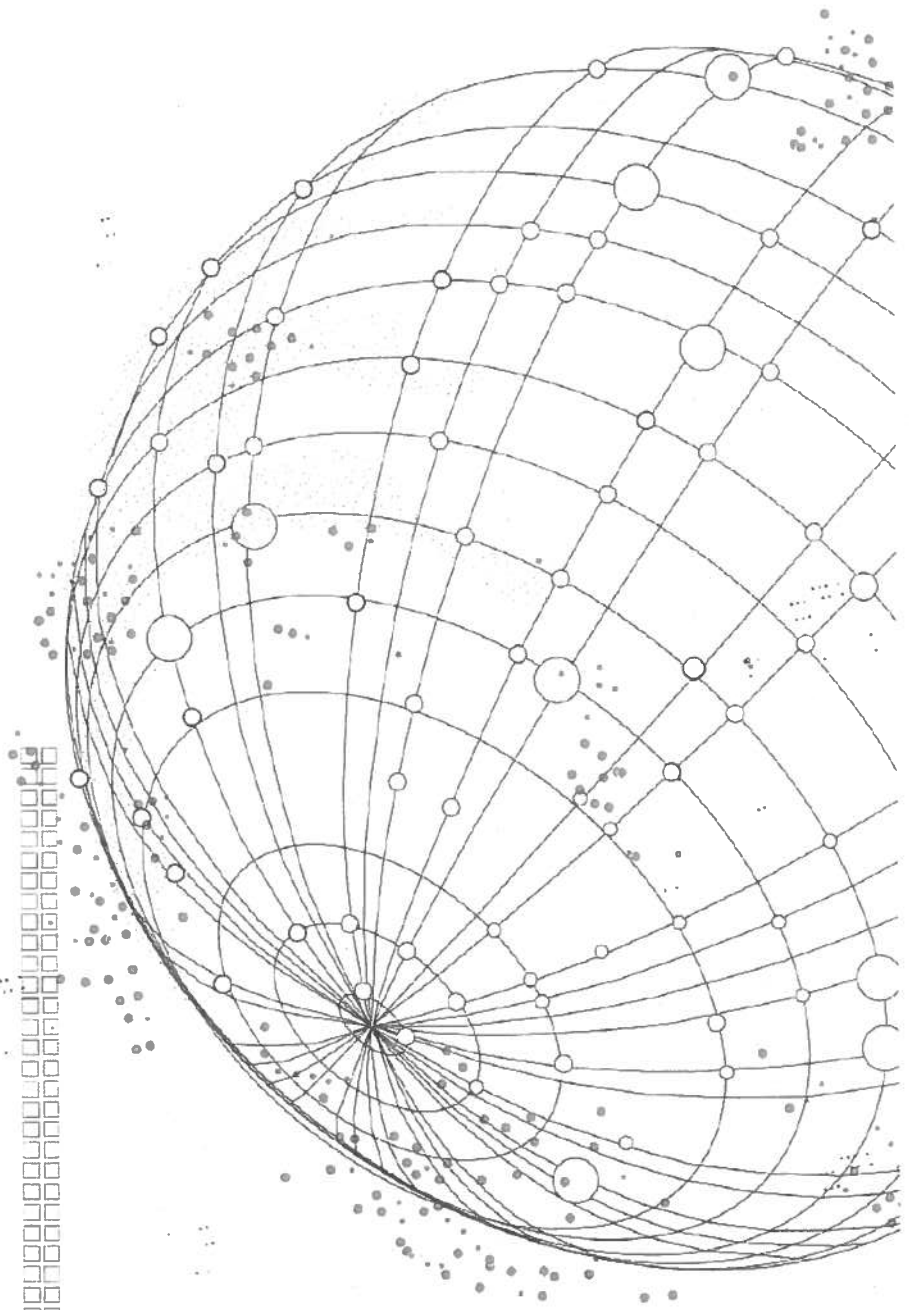
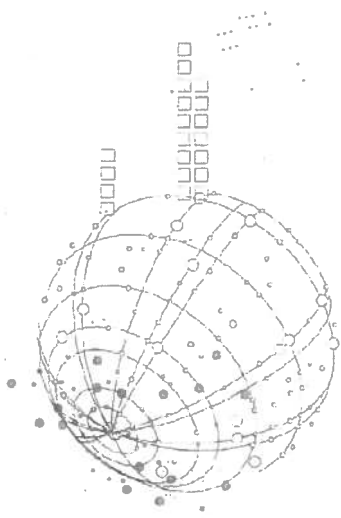
advies te vragen aan de Raad voor Cultuur. Sindsdien is de Algemene Rijksarchivaris de enige die de onderlinge samenhang en consistentie van het geheel van selectielijsten voor overheidsarchieven kan bewaken. Omdat juist dat geheel in het licht van het vraagstuk van waardering en selectie in ketens zorgen baart, is het van groot belang dat de ARA serieus invulling geeft aan deze verantwoordelijkheid. Dat vergt de nodige capaciteit en deskundigheid. Voor zover het de raden bekend is, heeft het Nationaal Archief hiervoor na 2012 geen extra capaciteit gekregen of ingezet.

3.6 Recapitulatie

Er zijn veel knelpunten met betrekking tot waardering en selectie van keteninformatie. Sommige daarvan zijn vooral te beschouwen als symptomen van de problematiek van een informatiehuishouding die niet op orde is, lijdt onder een chronisch gebrek aan aandacht en kennis en hinder ondervindt van het ontbreken van heldere verantwoordelijkheden en bijbehorende uitvoeringsafspraken. De gefragmenteerde overlegstructuren en de slechte vindbaarheid en doorzoekbaarheid van selectielijsten behoren tot die categorie. Deze knelpunten zijn met goede wil, voldoende middelen en gerichte sturing van de verantwoordelijken oplosbaar.

Van een ander kaliber zijn de knelpunten die te maken hebben met de bijna onbegrensde herbruikwaarde van digitale informatie en met de moeizame toepasbaarheid van selectielijsten in een digitale omgeving. Steeds vaker ontdekken we dat data die ogenschijnlijk van weinig waarde zijn, door slimme combinaties met andere data allerlei nieuwe kennis- en betekenislagen prijsgeven. Steeds luider klinkt ook de roep om overheidsinformatie als open data vrij te geven zodat ook burgers, maatschappelijke organisaties en marktpartijen hun voordeel kunnen doen met de potentiële waarde van gegevens.

Daarbij wordt makkelijk vergeten dat het vrijgeven van data betekent dat die een eigen leven gaan leiden en feitelijk niet meer vernietigd kunnen worden. Wij moeten ons bewust zijn van de gevaren die schuilgaan in hergebruik. Privacy en het recht om vergeten te worden, dringen zich steeds weer op de voorgrond. Deze tweede categorie knelpunten vraagt om het fundamenteel doordenken en heroverwegen van de reikwijdte van de regievoering van de overheid over overheidsinformatie, en van het concept van gebruikstermijnen in relatie tot bewaartermijnen van overheidsinformatie.



4. Conclusies en aanbevelingen

De informatiehuishouding van overheidsorganen raakt onderling steeds meer verknoopt. Ook met de buitenwereld wordt steeds vaker en steeds meer informatie uitgewisseld. Dat genereert meerwaarde: informatie delen is waarde vermenigvuldigen. Hetzelfde geldt echter voor de problemen die ermee gepaard gaan. Het in potentie briljante puberbrein van de overheid loopt – bij gebrek aan betrokken en kundige opvoeders en duidelijke grenzen – grote risico's op ontsporing.

Het delen van informatie impliceert dat ketenpartners afhankelijk worden van elkaars informatie. Bij de huidige staat van het informatiebeheer bij de overheid is dat bepaald niet zonder risico's. Informatiebeheer lijdt stelselmatig onder een gebrek aan aandacht, kennis en bewustzijn van bestuurders en managers. De wettelijke verantwoordelijkheidsstructuur van 'ieder bestuursorgaan voor zich' verdraagt zich slecht met 'informatie voor allen'. Het grote voordeel van het delen van informatie is dat het geheel meer is dan de som der delen. Maar juist voor dat geheel is niemand verantwoordelijk. Er is sprake van een coördinatieachterstand.

Door een interbestuurlijk regisseur als de Digicommissaris en interbestuurlijke programma's als Archief 2020 wordt die achterstand wel enigszins ingelopen, maar de kloof is nog verre van gedicht. Er wordt stelselmatig te weinig en te laat nagedacht over de informatieafhankelijkheden die ketensamenwerking met zich meebrengen. En is het binnen de overheid al een enorme opgave om informatieafhankelijkheden goed te managen, tussen overheid en private partners is dat nog veel moeilijker.

Wat in algemene zin geldt voor de zwaktes van het informatiebeheer in ketens, geldt ook specifiek voor waardering en selectie van keteninformatie: er is hiervoor te weinig aandacht, het ontbreekt aan bewustzijn en kennis. De wettelijke kaders met hun focus op 'ieder bestuursorgaan voor zich' zijn weinig behulpzaam. Beslissingen over waardering en selectie van informatie moeten idealiter genomen worden in samenspraak met alle ketengebruikers en met inachtneming van de gebruikswaarde die de informatie voor hen heeft. Dat is nu gezinszins het geval.

Het proces van waardering en selectie is in hoge mate verkokerd. De randvoorwaarden voor ontkokering ontbreken: selectielijsten zijn slecht vindbaar en nog slechter doorzoekbaar en het Nationaal Archief heeft onvoldoende capaciteit om de samenhang van het selectie-instrumentarium als geheel te bewaken en te bewaren. Bovendien verdraagt het statische karakter van selectielijsten zich steeds minder goed met de dynamiek van de ontwikkelingen in informatietechnologie, -beheer en -gebruik.

Informatiebeheer is geen doel op zich, maar een middel dat ten dienste staat van de informatieposities van burgers en bedrijven, de democratische controle en de bedrijfsvoering van de overheid. Tekortkomingen in het informatiebeheer zijn dan ook schadelijk voor burgers en bedrijven, voor (het vertrouwen in) de democratische rechtsstaat en voor de overheid. Dringender redenen om dit probleem serieus en grondig aan te pakken, zijn niet denkbaar.

Deze constatering brengen de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur tot een aantal agenderende en instrumentele aanbevelingen aan de minister van OCW. De agenderende aanbevelingen zijn gericht op nader onderzoek, bewustwording en het verkennen van oplossingen. De instrumentele aanbevelingen richten zich op zaken die relatief eenvoudig zijn aan te pakken. Door de complexiteit en weerbarstigheid van de problematiek zullen die aanbevelingen helaas slechts in beperkte mate kunnen bijdragen aan de oplossing ervan.

Agenderend

1. Geef duidelijkheid over de inhoud en reikwijdte van de systeemverantwoordelijkheid van bewindslieden, in relatie tot keteninformatisering en de Archiefwet 1995. Wijs alle bewindslieden – in de domeinen waarvoor zij (systeem) verantwoordelijkheid dragen – op de afhankelijkheden en kwetsbaarheden die informatiedeling in ketens met zich meebrengt en op de noodzaak daarmee rekening te houden bij het inrichten van hun informatiebeheer.
2. Geef samen met de minister van BZK opdracht aan de Algemene Rijksarchivaris en de CIO Rijk om nader onderzoek te (laten) doen naar de mate waarin en de manier waarop informatie in ketens gedeeld, beheerd en beheerst wordt, wat daarin goed gaat en wat daarin beter moet. Kies daarvoor enkele uiteenlopende maatschappelijk vitale ketens uit, die tezamen een goed beeld van de praktijk van informatie delen

kunnen opleveren. Stel voor dit onderzoek een multidisciplinair onderzoeksteam samen van ICT'ers, archivariissen, juristen, beleidsinhoudelijk deskundigen en wetenschappelijk onderzoekers. Met het oog op de ambitie van Digitale Overheid 2017 is het van belang dit onderzoek eind 2016 af te ronden en actief onder de aandacht te brengen van alle departementen, zelfstandige bestuursorganen, VNG, IPO en UvW.

3. Richt op basis van de uitkomsten van het bovengenoemde onderzoek samen met de minister van BZK een programma in om de kwaliteit, professionaliteit, uniformiteit en 'hygiëne' op het gebied van de overheidsinformatiehuishouding in alle overheidslagen te verbeteren. Stuur daarin aan op de overheidsbrede implementatie van de in het kader van Archief 2020 – en andere hieraan gerelateerde programma's – ontwikkelde instrumenten en inzichten. Neem daarbij in overweging om overheidsorganisaties te verplichten in de jaarrekening een 'in control verklaring' over informatiebeheer op te nemen. Geef de Digicommissaris en de Algemene Rijksarchivaris samen de regie over dit programma. Rond dit uiterlijk in 2020 af.
4. Neem samen met de minister van BZK het initiatief om in 2016 een scholingsprogramma voor bestuurders en managers te ontwikkelen op het gebied van informatiemanagement en informatiebeheer – in relatie tot bedrijfsvoering, verantwoording, bewijsvoering en onderzoek. Vraag de minister van BZK ook om zich ervoor in te zetten dat met ingang van 2017 – of zoveel eerder als mogelijk – in de introductieprogramma's voor nieuwe ambtenaren aandacht wordt besteed aan het belang van goed informatiebeheer en de verantwoordelijkheden die iedere individuele ambtenaar op dat gebied heeft.

Instrumenteel

5. Vraag de minister van V&J om aanwijzing 162 uit de Aanwijzingen voor de regelgeving nog voor het einde van 2016 aan te scherpen op het punt van de bestuurlijke verantwoordelijkheid uit hoofde van de Archiefwet 1995, en vraag hem nauwlettend toe te zien op de naleving van deze aanwijzing.
6. Laat de Algemene Rijksarchivaris in 2017, op basis van de uitkomsten van het onder aanbeveling 2 genoemde onderzoek, de nieuwe selectiemethodiek aanvullen met het concept van 'gebruikswaarden' van gedeelde informatie en andere toevoegingen met het oog op toepasbaarheid van selectielijsten in

ketens, en laat hem de Handreiking Strategisch Informatie-overleg uitbreiden met tips voor een ketengerichte invulling ervan.

7. Vraag de Digicommissaris het Normenkader Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO) in 2016 op te nemen in de Generieke Digitale Infrastructuur, zodat op het juiste moment en op het juiste niveau aandacht besteed wordt aan waardering en selectie – ook bij de inrichting van ketenrelaties en -systemen.
8. Geef samen met de minister van BZK opdracht aan de Algemene Rijksarchivaris om in 2016 – in het kader van de kennisfunctie van het Nationaal Archief – een goed toegankelijke, doorzoekbare en complete database van selectielijsten te realiseren. Stel het Nationaal Archief in staat om te kunnen zorgen voor de nodige (controle op) afstemming tussen selectielijsten voor overheidsarchieven.
9. Vraag de Erfgoedinspectie om in de periode 2017 – 2020 prioriteit te geven aan onderzoek naar archivering van informatie bij ketensamenwerking en daarin samen te werken met de decentrale overheden. Dring er bij de provincies op aan om de interbestuurlijke toezichthouders prioriteit te laten geven aan onderzoek naar archivering van informatie bij ketensamenwerking en vraag provincies, gemeenten en waterschappen om deze prioriteit ook te stellen voor de interne toezichthouders. Laat de samenwerkende toezichthouders daarover gezamenlijk rapporteren aan alle verantwoordelijke bestuurders.

De raden adviseren de minister van OCW om een jaar na de publicatie van dit advies de Tweede Kamer te informeren over de implementatie van bovenstaande aanbevelingen.