

Themabijeenkomsten november 2005 - maart 2006

Visievormingsproces informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering bij de rijksoverheid

O N D E R
N O S S I M
L T U U R
N E T E M
S C H A P



Ministerie van
Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties

Inhoud

Algemene Inleiding	5
1 De digitale documenthuishouding	9
2 Archiefselectie	13
3 De openbaarheid van het overheidsarchief	19
4 Extern toezicht en interne kwaliteitszorg	25
5 Wet- en regelgeving	31
6 Vergelijking met andere overheden	35
7 Buitenlandse voorbeelden	45

Bijlage

1 Overzicht internetsites	49
---------------------------	----

- visie: 1. het bezien of bezichtigen, ter kennisneming...2. wijze van zien of waarnemen, innerlijke aanschouwing, m.n. die van een kunstenaar, ontwerper, wetenschapper enz..... 3. brede blik, veel omvattend of bijzonder inzicht; iemand met visie...4 gedachtebeeld, voorstelling. -**Dikke Van Dale**-

Algemene Inleiding

In juni 2005 is begonnen met het ontwikkelen van een visienota over informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering. De nota wordt gezamenlijk geschreven door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De nota wordt opgesteld op verzoek van de Tweede Kamer naar aanleiding van het rapport "Een Dementerende Overheid?" van de Erfgoedinspectie/sector Archieven (voorheen: Rijksarchiefinspectie). Hierin wordt geconcludeerd dat de rijksoverheid haar digitale informatie- en archiefbeheer onvoldoende op orde heeft. Deze bundel geeft inzicht in het proces van interactieve beleidsvorming in de eerste fase van de totstandkoming van de visienota. De uitgave bevat een overzicht van de themabijeenkomsten die zijn gehouden ten behoeve van de totstandkoming van de visienota met de werktitel: "informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering".

Eén van de doelstellingen van de visienota is om de aanpak van de informatie-huishouding bij de rijksoverheid structureel te verbeteren. De visie gaat niet alleen over archieven, maar ook over de toegankelijkheid van overheidsinformatie in algemene zin. Dit kan leiden tot aanpassingen in wet- en regelgeving. Maar dat is geen doel op zich. Een ander aspect dat centraal staat in de visienota is de ketenbenadering. Bij archiefbeheer zijn drie zaken van belang: publieke verantwoording, bedrijfsvoering en het cultuurbelang. Wanneer het informatiemanagement tijdens de bedrijfsvoering goed is geregeld, is deze informatie automatisch goed toegankelijk voor het afleggen van publieke verantwoording. Het archiveren en behouden van informatie als cultureel erfgoed voor toekomstige generaties is daarna een eenvoudige laatste stap in het informatiebeheerproces. Het hele informatiemanagement, van documenten aanmaken tot en met het bewaren ervan, kan dus gezien worden als één procesketen.

Een ander punt dat in de visienota wordt uitgewerkt is de verduidelijking van verantwoordelijkheden: Wie is waarvoor verantwoordelijk en wie houdt daarop toezicht? Daarnaast is er gekeken of we iets kunnen leren van voorbeelden buiten ons eigen domein. Er is een bijeenkomst gehouden met betrokkenen van andere overheden om hen te informeren over de doelen van de visienota. Gezamenlijk zijn ideeën en inzichten van buiten de rijksoverheid uitgewisseld.

Als start van het visievormingsproces werd in juni 2005 een "Group Decision Room-sessie" gehouden over "archiefvorming, -beheer, -selectie en digitalisering van de informatie- en documenthuishouding". Aan de hand van stellingen werden in deze sessie discussiepunten aan de orde gesteld. Uit de sessie kwam naar voren dat er behoefte was om dieper in te gaan op deze discussiepunten. Om tot een goede uitwerking van de visienota te kunnen komen, werd besloten om met meer mensen van gedachten te wisselen.

In de periode november 2005 tot april 2006 hebben OCW en BZK daarom bijeenkomsten gehouden over algemene thema's die betrekking hebben op informatie- en archiefbeheer en het overheidsbeleid. Het doel was om te komen tot een breed gedragen visie, door de onderwerpen vanuit verschillende invalshoeken en zienswijzen te onderzoeken. De invulling van deze interactieve beleidsvorming was wel gebonden aan een aantal beperkingen.

De visienota moest in een korte tijd tot stand komen in de uitwerking en betreft alleen de rijksoverheid.

Naast de verslagen die in deze bundel zijn opgenomen zijn nog gesprekken gevoerd over de rolverdeling binnen de informatie- en archiefketen, over archiefselectie in het digitale tijdperk en over de achterstanden in selectie en bewerking van papieren archieven vanaf 1976. Verder vond maandelijks overleg plaats in de klankbordgroep "Archiefbeleid en -selectie" en in het kernteam "Archiefbeleid en -selectie".

Deze bundel geeft inzicht in het proces van interactieve beleidsvorming in de eerste fase van de totstandkoming van de visienota. De verslagen van de themabijeenkomsten geven een overzicht van de verschillende standpunten en aandachtspunten die rond de thema's zijn uitgewisseld. Deskundigen uit het informatie- en archiefwerkveld bij de rijksoverheid namen op persoonlijke titel deel aan de bijeenkomsten. De opmerkingen die tijdens de sessies zijn gemaakt hebben mede richting gegeven aan de totstandkoming van de visienota.

De verslaglegging was in handen van de ministeries van OCW en BZK. Om de verslagen voor publicatie geschikt te maken is er een bewerkingslag uitgevoerd. Inhoudelijk zijn er geen wijzigingen aangebracht.

De inleidingen bij de bijeenkomsten zijn samengevoegd in deze algemene inleiding. Elke themabijeenkomst wordt gepresenteerd in een apart hoofdstuk. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van actuele internetsites op het gebied van beleidsontwikkelingen rondom informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering. Deze opsomming is niet bedoeld om volledig te zijn, maar is een handreiking aan lezers die naar aanleiding van deze bundel behoefte hebben aan meer achtergrondinformatie.

Wij danken alle deelnemers voor hun inbreng en betrokkenheid bij de ontwikkeling van de visienota. Een nota die de idee vastlegt dat overheidsinformatie uit heden en verleden op orde is, toegankelijk is en bewaard blijft. Zodat iedereen nu en in de toekomst zijn eigen mening en ideeën kan blijven vormen over alle mogelijke onderwerpen binnen de rijksoverheid.

Namens de klankbordgroep Archiefbeleid en -Selectie,
de voorzitters:

Anouk Baving (Ministerie van OCW/ Directie Cultureel Erfgoed)

Olaf Anderen (Ministerie van BZK/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk)

Deelnemers:

Erfgoedinspectie/sector Archieven	Rob Kramer
Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatie	Kees Buursink
Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatie	Madeleine Laqueur
Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken	Ernst Steigenga
Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken	Nico Gietema
Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken	Jos de Bruin
InterLAB	Albert van Harling
InterLAB	Aart van der Kooij
InterLAB	André Leinarts
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Centrale Archief Selectiedienst	Gerard van den Broek
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Samira Benali
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Hugo Butter
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Anouk Baving
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Joyce Lith
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Jan Möller
Nationaal Archief	Bodien Abels
Nationaal Archief	Betty Lutke Schipholt
Nationaal Archief	Noor Schreuder
Nationaal Archief	Jacqueline Slats

Gastspreker:

Koos Passchier (InterLAB)

Voorzitter:

Olaf Andersen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk)

1 Digitale Documenthuishouding

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de digitale documenthuishouding bij de overheid. Ten behoeve van de discussie geeft Koos Passchier een toelichting op de visie die InterLAB op dit onderwerp heeft ontwikkeld.

Presentatie: (concept)Visie op de Digitale Documenthuishouding

Koos Passchier

InterLAB heeft een visie op de digitale documenthuishouding ontwikkeld. De visie is ontwikkeld om te voorkomen dat departementen elke keer het wiel opnieuw uitvinden. Ook was er behoefte aan een breder kader op dit gebied. InterLAB is een rijksbreed samenwerkingsverband tussen de 13 departementen. InterLAB was in het begin vooral gericht op operationele zaken op het gebied van innovatie en vernieuwing van de documenthuishouding. Inmiddels is de stap gemaakt naar beleidsmatige zaken zoals visievorming op de digitale documenthuishouding. Deze visie is niet in opdracht van een opdrachtgever ontwikkeld. Het initiatief is decentraal ontstaan. Gedurende het ontwikkelingstraject is er behoefte ontstaan aan bestuurlijke verankering via het pSG-beraad. De visie richt zich op de rijksoverheid; zowel de kerndepartementen als de uitvoeringsdiensten. Zelfstandige bestuursorganen zijn volgens de Archiefwet zelf verantwoordelijk voor hun eigen beleid op dit terrein.

De visie en de ambitie van InterLAB zijn gebaseerd op een aantal uitgangspunten:

- ⌘ Het gaat over alle procesgebonden informatie;
- ⌘ Het zwaartepunt verschuift naar de voorkant van het proces;
- ⌘ Metadata zijn van cruciaal belang;
- ⌘ Informatie wordt gedeeld;
- ⌘ Archieffunctionaliteit in geautomatiseerde systemen;
- ⌘ Zoveel mogelijk handelingen aan de bron geautomatiseerd;
- ⌘ Alle relevante informatie op de digitale werkplek;
- ⌘ Overheidsinformatie is openbaar, tenzij;
- ⌘ Informatie is vindbaar, betrouwbaar en compleet;
- ⌘ Informatie is enkelvoudig opgeslagen, maar meervoudig bruikbaar;

InterLAB gaat bij de visie op de digitale documenthuishouding is uit te gaan van alle procesgebonden informatie die in een organisatie aanwezig is. Het gaat dan dus om documenten uit primaire-, beleids- en ondersteunende processen. Als resultaat van dit uitgangspunt geeft InterLAB de voorkeur aan de nieuwe term “digitale informatiehuishouding” in plaats van de traditionele term “documentaire informatievoorziening”. Daarnaast worden nieuwe ontwikkelingen om ons heen zoals DigiD en GBO nauwlettend door InterLAB gevolgd.

Naar aanleiding van het eerste deel van de presentatie zijn er enkele vragen en opmerkingen:

- ⌘ *Dien je niet ook verder te kijken naar de doelen van de processen? Je moet ook vastleggen voor welk proces metadata nodig zijn, want niet alle ambtenaren zullen deze invoeren omdat ze bepaalde processen niet gebruiken;*
- ⌘ *Het vraagstuk over metadata bevat een organisatievraagstuk. Het heeft te maken met cultuur. Gaat het niet ook om een mentaliteitsverandering?*
- ⌘ *De rol van de burger moet ook geregeld zijn.*

Het gaat inderdaad om een mentaliteitsverandering en een organisatievraagstuk. De individuele ambtenaar wordt zelf verantwoordelijk voor het behoud van informatie. Bijvoorbeeld e-mail, papier, tekstverwerking, databanken etc. De DIV-afdelingen zullen dus meer een regisserende rol en minder een uitvoerende rol moeten krijgen in dit proces. Metadata zijn van cruciaal belang, dit moet je zo snel mogelijk bij de totstandkoming van de informatie en documenten vastleggen. Zowel de organisatorische als de technische kant moet worden vastgelegd. Deze vastlegging zou moeten gebeuren bij alle processen, ongeacht de doelen ervan. Het is aan de rijksoverheid om vast te leggen welke metadata gebruikt worden. Door dit centraal te regelen kan voorkomen worden dat er verschillende metadata-modellen ontstaan.

In de visie van InterLAB gaan eindgebruikers zelf meer doen. Gebruikers moeten overal gebruik kunnen maken van informatie. Oplossingen moeten dus plaats- en tijdsafhankelijk zijn. Dat betekent dat systemen over een archieffunctionaliteit moeten bezitten. Daarnaast moet alle overheidsinformatie via internet te raadplegen zijn. Bij deze visie komt de rol van de burger kijken.

Discussie

De gepresenteerde visie is van InterLAB zelf, maar InterLAB is niet als enige verantwoordelijk. InterLAB legt deze visie daarom op tafel voor de discussie. Ze wil graag gaan samenwerken met anderen voor een bredere scope, want de visie is gestart vanuit de DIV-kant. InterLAB wil graag weten wat de deelnemers belangrijk vinden bij het bewaren van informatie: de context of de inhoud?

Vragen

- ⌘ *Het kernmodel van InterLAB is volstrekt helder, is dit model met deze visie nu verlaten? Het is van belang om vooral heel concreet te blijven.*
- ⌘ *Opgemerkt wordt dat er een goede definitie van overheidsinformatie moet zijn: Over welke informatie of documenten ga je als rijksoverheid wel en over welke niet? Bijvoorbeeld personeelshuishouding, transactiesystemen en financiën.*

Er wordt toegelicht dat het om alle procesgebonden informatie gaat. Dat betekent dat er meer aandacht moet komen voor informatiemanagement. In de systemen moet ook een archieffunctie opgenomen worden. Het kernmodel wordt aangescherpt in de raakvlakken met haar omgeving.

Reacties van de deelnemers van de themabijeenkomst

De visie van InterLAB is positief ontvangen. Hieronder staan de reacties opgesomd:

- ⌘ Metadata zijn erg belangrijk om informatie vast te leggen. In de papieren wereld gaat dit vanzelf, maar door de digitalisering moet dit beter worden geregeld;
- ⌘ Procesgebonden informatie is van belang;
- ⌘ Verwarring door de termen rond informatiehuishouding en documenthuishouding moet voorkomen worden door scherper te definiëren;
- ⌘ De invalshoek van buiten naar binnen is een goede vernieuwing, in vergelijking tot de traditionele DIV-invalshoek, die van binnen naar buiten gericht is;
- ⌘ De discussie rond Archiefwet/Informatiewet komt niet in de visie terug;
- ⌘ Het moet nog duidelijker worden hoe je gaat sturen in dit proces;
- ⌘ Het betreft een integratievraagstuk, oftewel een gedeeld probleem. Daarom is verbodering nodig;
- ⌘ De scopeafbakening is helder;
- ⌘ Het is positief dat de burger, maatschappij en politiek centraal staan;
- ⌘ Er bestaat een overbrugging tussen de culturele en de bedrijfsvoeringskant;
- ⌘ De organisatieverandering in de vorm van "administratief bewustzijn" krijgt meer aandacht;
- ⌘ Kijk ook naar metadata ketenspecifiek.

Concluderend advies van de deelnemers met betrekking tot de visienota

In de visienota van OCW en BZK kan worden aangegeven hoe je tot een geïntegreerde benadering van digitale informatiehuishouding kan komen. Dit ondanks het feit dat de technische en organisatorische kanten nog niet helemaal geregeld zijn. In het integratietraject moet de sturing binnen de keten en het cultuur/veranderingstraject binnen de organisaties worden meegenomen. Het is bovendien van belang dat er nagedacht wordt over de manier waarop je binnen de informatiehuishouding het beheer gaat regelen. Daarnaast is het van belang samenhang te zoeken tussen archiefbeleid, selectie, digitalisering en architectuur.

Een ander belangrijk punt is om de discussie rond de Informatiewet mee te nemen. De visienota moet niet te juridisch zijn. Maar de kwaliteit is wel van belang. Het is belangrijk om rekening te houden met nieuwe ontwikkelingen en veranderingen in de IT-wereld en om hierop te anticiperen. De techniek kan in je voordeel werken bij nieuwe vraagstukken. Ten slotte zou binnen de discussie de volgende vraag centraal moeten staan: Wat ziet de burger als overheidsinformatie?

Voetnoot

De visie van InterLAB op de Digitale Documenthuishouding was op het moment van presenteren aan de klankbordgroep (14 november '05) nog een concept. Op 15 november 2005 is de visie getoetst aan de 'buitenwereld' tijdens een congres van de Record Management Conventie. In de vergadering van het Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatie van 23 maart 2006 is de visie van InterLAB vastgesteld. Het traject hierna is vaststelling in het Kernteam I en het pSG-beraad.

Deelnemers:

Erfgoedinspectie/sector Archieven	Rob Kramer
Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatie	Kees Buursink
Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken	Christien Dohmen
Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken	Nico Gietema
Interdepartementaal Platform Selectievraagstukken	Ellen Messagie
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Olaf Andersen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Centrale Archief Selectiedienst	Gerard van den Broek
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Cecile van der Tweel
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Joyce Lith
Ministerie van Verkeer en Waterstaat	Jan Möller
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Vincent Theunissen
Nationaal Archief	Robbert-Jan Hageman
Nationaal Archief	Noor Schreuder

Gast spreker:

Betty Lutke Schipholt (Nationaal Archief)

Voorzitter:

Anouk Baving (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Directie Cultureel Erfgoed)

2 Archiefselectiebeleid in de toekomst

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het archiefselectiebeleid in de toekomst. Ten behoeve van de discussie geeft Betty Lutke Schipholt een toelichting over de herijking van het erfgoedselectiebeleid.

Presentatie: Herijking erfgoedselectiebeleid

Betty Lutke Schipholt

Het selectiebeleid is een blijvend onderdeel van de cultuuragenda. Iedere staatssecretaris besteedt er aandacht aan. Op dit moment lopen er drie trajecten waarbij archiefselectie van belang is:

- ⌘ Visienota over “ Informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering”; door de ministeries van OCW en BZK;
- ⌘ Project Wegwerken Archiefachterstanden;
- ⌘ Herijking van de Erfgoedselectie.

In de presentatie wordt vooral ingegaan op punt 3 in relatie tot de visienota.

De Staatssecretaris van Cultuur bepaalt het selectiebeleid van de erfgoedsectoren. Zij bepaalt dus uiteindelijk wat er bewaard moet worden. Dit beleid wordt periodiek doorgelicht. Het erfgoedselectiebeleid gaat niet alleen over archieven, maar ook over de andere erfgoedsectoren: musea, archeologie en monumenten. Het is de bedoeling dat alle sectoren op één lijn zitten. Op dit moment wordt het erfgoedselectiebeleid herijkt.

Aanleiding voor herijking van het erfgoedselectiebeleid zijn:

- ⌘ Het volume van het cultureel erfgoed dat steeds meer uitdijt;
- ⌘ De toenemende beheers- en behoudsproblematiek;
- ⌘ Twijfels over de kwaliteit van de waardering en de selectie;
- ⌘ Grote kwaliteits- en waarderingsverschillen tussen de sectoren;
- ⌘ De nieuwe typen erfgoed die de aandacht vragen, bijvoorbeeld het mobiel erfgoed, landschappen en interieurs.

Het Nationaal Archief wil de toenemende beheers- en behoudsproblematiek aanpakken door middel van ontbureaucratisering. Het Nationaal Archief bespreekt plannen voor het archiefselectiebeleid met de Regionaal Historische Centra in de provincies en consulteert het historisch veld. Verder loopt het traject van het selectiebeleid ongeveer gelijk met het schrijven van de visienota. Deze twee trajecten zullen dan ook op elkaar worden afgestemd. Beide resultaten zullen in 2006 naar de Tweede Kamer worden gestuurd.

Bij de ontwikkeling van het selectiebeleid heeft de staatssecretaris een aantal uitgangspunten en doelstellingen vastgesteld:

- ⌘ Het erfgoed dat beschermd wordt moet representatief zijn voor Nederland en het moet van nationale betekenis zijn;
- ⌘ Het cultureel erfgoed moet worden teruggebracht tot een beheersbaar volume;
- ⌘ Er moet een verduidelijking komen over de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid, maar ook over die van de eigenaren en andere betrokkenen;
- ⌘ Er moeten algemene, heldere kaders komen voor de selectie en herselectie van cultureel erfgoed;
- ⌘ De eigenaar, zoals de bewoner van een monumentaal pand, is primair zelf verantwoordelijk. Dus wanneer de eigenaar in staat is te zorgen voor zijn eigen bezit, moet dat vooral zo blijven.

De Raad voor Cultuur heeft op deze uitgangspunten en doelstellingen gereageerd (Het tekort van het teveel, 2005). De raad ook een aantal hoofdpunten aangegeven die centraal zouden moeten staan in het selectiebeleid:

- ⋮ De representativiteit van de collectie voor de maatschappij moet de aandacht krijgen. De nadruk moet komen te liggen op de gebeurtenissen waarbij de rijksoverheid en de burger betrokken zijn geweest. Om hiervan een vollediger beeld te krijgen moeten er meer particuliere archieven worden bewaard;
- ⋮ Behoudswaardige particuliere archieven moeten worden ondergebracht onder de Archiefwet, maar wel met minder overheidsorganisaties dan nu;
- ⋮ Verder is het tijd voor een nieuwe selectiemethodiek: minder overheidsarchief, maar meer overheidsbemoediging;
- ⋮ Het moet mogelijk zijn al overgebracht archief te herselecteren. Dit moet integraal onderdeel uitmaken van het proces.

De visie van het Nationaal Archief op deze punten bestaat eruit dat:

- ⋮ Er meer particuliere archieven en archieven van niet overheidsorganisaties moeten worden opgenomen;
- ⋮ Ontbureaucratisering van het huidige selectieproces hoog op het lijstje staat van het Nationaal Archief; goed is goed genoeg. Concrete 'bottlenecks' moeten worden opgelost. Verder zou mandatering een oplossing kunnen zijn;
- ⋮ Het bewerkingsproces moet veel flexibeler worden. Archieven die veel geraadpleegd worden, moeten beter en eerder bewerkt worden dan andere archiefstukken;
- ⋮ Het Nationaal Archief is op het gebied van herselectie eens met de Raad voor Cultuur, al moet er eerst worden uitgezocht wat dit oplevert. Verder moet er een goed proces worden ontwikkeld dat afgestemd zal moeten zijn op het historisch veld.

Wat betreft het Nationaal Archief zijn er een aantal raakvlakken tussen de visienota en de erfgoedselectie. De inhoudelijke kant van archiefselectie is en blijft onderdeel uitmaken van het cultuurbeleid. Het is belangrijk om samen te werken met de ketenpartners. Er moet aandacht worden besteed aan de ontbureaucratisering van het selectieproces en het is van belang dat er heldere kaders komen voor selectie, zodat duidelijk is wat bewaard moet blijven. Als laatste moet het algemeen belang van het cultureel erfgoed niet uit het oog worden verloren. Het cultureel erfgoed moet een beheersbaar volume krijgen en er moet gericht geïnvesteerd worden in toegankelijkheid.

Hiermee is de lijst met raakvlakken niet volledig en is verdere uitwerking noodzakelijk.

De discussie

Er wordt verder gediscussieerd over de vraag of herijking van het selectiebeleid gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering van overheidsorganisaties en of archiefbeheer effectiever kan worden ingericht.

Selectie

Archieven worden geselecteerd op basis van selectielijsten. Lijsten die al zijn vastgesteld, hoeven in principe niet meer te worden veranderd. Het lijkt niet waarschijnlijk dat er een nieuw stelsel komt. In de toekomst zal bij de bron al worden bepaald wat er uiteindelijk bewaard wordt. Het kan natuurlijk voorkomen dat besloten wordt in de loop der tijd zaken toe te voegen aan de lijst van te bewaren archief. Een besluit kan ook zijn dat juist zaken van de lijst gehaald moeten worden. Maar dit is nooit goed te overzien, omdat je spreekt over de waardering van archieven in de toekomst. Keuzes die 'nu' worden gemaakt kunnen in de toekomst voor discussie zorgen. Zo kunnen er bijvoorbeeld stukken zijn vernietigd die toch van belang blijken te zijn. Het is maar de vraag of je dit probleem oplost als je alles digitaal bewaart. Daarnaast wordt opgemerkt dat er altijd stukken zullen moeten worden vernietigd, bijvoorbeeld vanwege de Wet bescherming persoonsgegevens (Wpb).

Op het gebied van digitale duurzaamheid zijn de aanwezige deelnemers het oneens. Er werd gediscussieerd over het feit dat digitalisering niet alle problemen oplost, bijvoorbeeld gezien vanwege technische ontwikkelingen, waardoor in de toekomst bepaalde dossiers niet meer te lezen zijn.

Ontbureaucrativering en macroselectie

Het Nationaal Archief wil in de toekomst hard gaan werken aan ontbureaucrativering. Maar wat betekent dat? Hoe zouden departementen hier hun steentje aan kunnen bijdragen, behalve door te zorgen voor een mandaat? Het is volgens de aanwezigen mogelijk om selectielijsten algemener te houden. Het hoeft allemaal niet zo gedetailleerd. Bij het selecteren moet meer gekeken worden naar het totale werkproces in plaats van naar elke individuele handeling. Hierbij is het dus ook van belang, zo vroeg mogelijk vast te stellen wat er bewaard moet worden, maar wel op basis van actuele selectielijsten, die op flexibele wijze kunnen worden aangepast. De deelnemers zijn het hier allemaal over eens. Eén van de deelnemers merkt naar aanleiding van dit discussiepunt op dat het wel noodzakelijk is een middel te hanteren waarmee iedereen overweg kan, zodat iedereen begrijpt hoe er geselecteerd en bewaard dient te worden.

Bureaucrativering is tegen te gaan door macroselectie. Door in een zo vroeg mogelijk stadium kaders vast te leggen, weet men wat en hoe stukken toegankelijk moeten zijn. Het is van belang om de bedrijfsvoering zo efficiënt mogelijk in te richten. Dit kan binnen de cultuurkaders en binnen de wetgeving- en regelgeving, zoals de Wob en de Comptabiliteitswet.

Er bestaat echter nog enige twijfel over de mogelijkheden om bureaucrativering te doorbreken. Het grote aantal handelingen bemoeilijkt dit. Elk ministerie heeft zijn eigen systeem. Wanneer de normen echter zijn vastgesteld zijn er kansen om de bureaucrativering aan te pakken. Verschillende oplossingen zijn mogelijk. Er kan bijvoorbeeld voor gekozen worden geen secundaire selectielijsten meer te hanteren. Daarnaast zou ook de selectietermijn verkort kunnen worden. Wat in ieder geval duidelijk is, is dat het Nationaal Archief niet alleen kan zorgen voor ontbureaucrativering van het selectiebeleid. Dit moet gebeuren in samenwerking met de zorgdragers. Op die manier zullen procesvoering en besluitvorming duidelijker en effectiever moeten worden.

Vraag:

- ⋮ *Het advies van de Raad voor Cultuur spreekt over macroselectie door 'primary offices of interest' aan te wijzen. Verandert dit iets voor de departementen? Volgens het Nationaal Archief leidt dit niet tot veranderingen voor de departementen omdat deze allemaal een 'primary office' zijn. Wellicht zal de selectie-doelstelling veranderen. Wel zou het gevolgen kunnen hebben voor de zelfstandige bestuursorganen.*

Driehoeksoverleg

Er is nog een ander onderdeel van het selectiebeleid dat leidt tot bureaucrativering: het driehoeksoverleg. Bij het selectiebeleid spelen zowel het cultuurbelang, de bedrijfsvoering als de openbaarheid een grote rol. Tijdens het driehoeksoverleg komen deze drie aspecten samen, waardoor evenwichtige beslissingen kunnen worden genomen. Afschaffing van het driehoeksoverleg zou in de toekomst misschien kunnen leiden tot ontbureaucrativering, maar de meningen lopen daarover uiteen. Wel kan gekeken worden wie deelnemen aan een dergelijk overleg. De verdeling van de verantwoordelijkheden moet in ieder geval helder zijn.

Digitaal en papier

Volgens één van de deelnemers bestaan er nog veel vragen over de digitale toekomst. Men richt zich nu nog te veel op papieren archieven. De vraag is hoe relevant bewaren en vernietigen is in de digitale omgeving. Er wordt gewezen op voorstellen voor gerichte toegankelijkheid. Die zijn geschikt voor het digitale tijdperk. Er zal in een latere discussiebijeenkomst verder worden gepraat over de (digitale) toekomst.

Vervolgpunten en mogelijke oplossingen

Tot slot komen de deelnemers tot een aantal punten waarover nog verder moet worden nagedacht of die oplossingen kunnen bieden voor het selectiebeleid en in het bijzonder archiefbeheer:

- ⌘ De categorisering moet duidelijker;
- ⌘ Er moeten prioriteiten worden gesteld in welke archieven voorrang krijgen;
- ⌘ Preselectie kan een oplossing bieden;
- ⌘ Er moet helder worden wat de rol van overheidsinformatie is en welke actoren zijn daarbij betrokken;
- ⌘ Betrokkenen moeten een beter inzicht krijgen in de gehele keten;
- ⌘ Als er vooraf besloten wordt wat er bewaard dient te worden, kan men het werk beter inschatten;
- ⌘ Selectielijsten moeten (flexibel) openstaan voor actualisering en dus veranderingen. Dit moet zorgvuldig bijgehouden worden. Verder moet er inzicht gekregen worden in uitzonderingen;
- ⌘ De nadruk moet komen te liggen op de toegankelijkheid, beschikbaarheid en openbaarheid. Misschien moeten archieven eerder worden overgebracht?;
- ⌘ En de vraag is of nieuwe normen ook met terugwerkende kracht gelden.

Deelnemers

burger@overheid.nl

Erfgoedinspectie/Archieven

Het Expertise Centrum

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/
Centrale Archiefsselectie Dienst

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/
Directie Innovatie- en Informatiebeleid Openbare Sector

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/
Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/
Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/
Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/
Directie Cultureel Erfgoed

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/
Directie Cultureel Erfgoed

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/
Project Elektronische Bereikbaarheid

Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatie

Nationaal Archief

Raad van Cultuur

Matt Poelmans

Rob Kramer

Boudien Glashouwer

Gerard van den Broek

Hans Flier

Olaf Andersen

Samira Benali

Frank Ossewaarde

Marianne Rutters

Joyce Lith

Erika Gijzendorffen

Kees Buursink

Robbert-Jan Hageman

Carolien Schönfeld

Gastsprekers

Rob Kramer (Erfgoedinspectie/sector Archieven)

Matt Poelmans (burger@overheid.nl)

Voorzitter:

Anouk Baving (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Directie Cultureel Erfgoed)

3 Openbaarheid van overheidsarchief in de toekomst

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op openbaarheid van overheidsarchieven in de toekomst.

Ten behoeve van de discussie geeft Rob Kramer een toelichting op het onderwerp openbaarheid van overheidsinformatie. Matt Poelmans geeft daarna een presentatie over het programma burger@overheid.nl

Presentatie: Openbaarheid van overheidsinformatie

Rob Kramer

Er zijn drie belangrijke redenen om de informatiehuishouding bij de departementen op orde te hebben:

- ⌘ Eisen aan behoorlijk bestuur: de ministeries moeten hun bedrijfsvoering op orde hebben, zodat inzichtelijk wordt hoe werkprocessen zich hebben ontwikkeld;
- ⌘ Overheidsambities in relatie met burgers: de overheid moet zich kunnen verantwoorden ten opzichte van de burger wanneer er om informatie wordt gevraagd;
- ⌘ Openbaarheid op lange termijn (erfgoed): delen van de informatiehuishouding zullen 'voor eeuwig' bewaard worden als cultureel erfgoed. Het is van belang dat na vele jaren bepaalde processen nog kunnen worden gereconstrueerd.

Om de informatiehuishouding te verbeteren moet worden voldaan aan een aantal eisen. Zo moet het overheidshandelen doelmatig en efficiënt zijn, integer en zorgvuldig, transparant en controleerbaar. Behalve de drie genoemde punten zullen daarom ook een aantal andere zaken op orde moeten zijn, zoals het financieel management, de openbaarheid op korte termijn (Wet openbaarheid bestuur) en de privacybescherming. Daarnaast regelt de Archiefwet de openbaarheid van overheidsinformatie voor de lange termijn.

Er zijn de afgelopen jaren veel rapporten verschenen over de openbaarheid van overheidsinformatie. Voorbeelden zijn:

- ⌘ Commissie administratieve lasten – Regels zonder overlast (1999): er wordt in dit rapport o.a. gesproken over één overheidsloket voor de burger en het hergebruiken van gegevens van de burger;
- ⌘ Commissie Franken – Grondrechten in het digitale tijdperk (2000): de rechten van burgers op toegankelijke overheidsinformatie staan in dit rapport centraal;
- ⌘ Commissie Wallage (Commissie Toekomst Overheidscommunicatie) – In dienst van de democratie (2001): deze commissie beveelt het actief openbaar maken van overheidsinformatie aan. Dit komt ten goede aan het contact tussen de overheid en de burger;
- ⌘ Commissie Doctors van Leeuwen – Een kwestie van uitvoering. Vernieuwingsagenda voor de presterende overheid (2003): in dit rapport wordt o.a. ingegaan op de authenticiteit van overheidsinformatie en standaardisatie.

Het is in de loop der jaren duidelijk geworden wat de overheid wil realiseren op het gebied van openbaarheid van overheidsinformatie. De ambities bestaan uit:

- ⌘ Administratieve lastenverlichting;
- ⌘ Actieve openbaarheid via internet;
- ⌘ Efficiënter beheren en delen van informatie;
- ⌘ Elektronische dienstverlening aan burgers;
- ⌘ Overheid als één gezicht naar de burger.

De Erfgoedinspectie heeft nog een aantal punten van advies, waar het gaat om de openbaarheid van overheidsinformatie:

- ⋮ ICT moet een belangrijke rol spelen bij de openbaarheid van overheidsinformatie en de relaties tussen de overheid en de burger, maar ICT is niet het enige uitgangspunt;
- ⋮ Het overheidsinformatiebeleid moet verbonden worden met de prestaties van de overheid;
- ⋮ Er is een kabinetsvisie nodig en een aantal strategische kernbeslissingen op het terrein van overheidsinformatie;
- ⋮ Algemene beginselen van algemeen bestuur moet worden vertaald naar beginselen van behoorlijk informatiegedrag, zoals transparantie;
- ⋮ Die beginselen vormen ook de basis voor de openbaarheid en actieve openbaarmaking van overheidsinformatie;
- ⋮ Het eenmalig aanleveren van de gegevens beperkt de administratieve lasten van de burger.

Overheidsinformatie moet dus volledig, betrouwbaar, beschikbaar en toegankelijk zijn. Een goede informatievoorziening is geen doel op zich. Het is een voorwaarde om als overheid goed te kunnen functioneren.

Presentatie: burger@overheid.nl

Matt Poelmans

Burger@overheid.nl is een programma dat is gestart op initiatief van de toenmalige minister Van Boxtel. Het programma wordt gefinancierd door het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, maar is onafhankelijk. Deze onafhankelijkheid wordt gewaarborgd doordat de leden er op persoonlijke titel zitting in hebben. Het idee achter dit programma is het verbeteren van de dienstverlening van de overheid en het veranderen van de rolverdeling tussen de overheid en de burger. Het programma vloeit voort uit de ambities van het kabinet. Verbetering van de dienstverlening bij de overheid wordt vanuit het project burger@overheid.nl gerealiseerd met behulp van ICT-oplossingen (de elektronische overheid). De burger moet voor overheidszaken bijvoorbeeld bij één loket terecht kunnen. Er bestaan nu nog 1.200 overheidsgezichten. Dat zou moeten worden teruggebracht tot één. Het programma Andere Overheid houdt zich hier ook mee bezig. Het is voor burgers echter niet duidelijk hoe dit allemaal gerealiseerd zal worden en wat er van hen verwacht wordt, daarom heeft burger@overheid.nl een hulpmiddel ontwikkeld: de BurgerServiceCode. In de vorm van een werkschrift worden tien normen uiteengezet waarin de rechten van de burger op het gebied van overheidsinformatie op een rijtje worden gezet. Hieruit blijkt wat de burger van de overheid mag verwachten en wat de verplichtingen zijn van diezelfde overheid (zie voor meer informatie op www.burger.overheid.nl).

De 10 normen van de BurgerServiceCode (verkort)

1 Keuzevrijheid contactkanaal

Als burger kan ik zelf kiezen op welke manier ik met de overheid zaken doe. De overheid zorgt ervoor dat alle contactkanalen beschikbaar zijn (balie, brief, telefoon, e-mail, internet).

2 Vindbare overheidsproducten

Als burger weet ik waar ik terecht kan voor overheidsinformatie en -diensten. De overheid stuurt mij niet van het kastje naar de muur en treedt op als één concern.

3 Begrijpelijke voorzieningen

Als burger weet ik onder welke voorwaarden ik recht heb op welke voorzieningen. De overheid maakt mijn rechten en plichten permanent inzichtelijk.

4 *Persoonlijke informatieservice*

Als burger heb ik recht op juiste, volledige en actuele informatie. De overheid levert die actief, op maat en afgestemd op mijn situatie.

5 *Gemakkelijke dienstverlening*

Als burger hoef ik gegevens maar één keer aan te leveren en kan ik gebruik maken van pro-actieve diensten. De overheid maakt inzichtelijk wat zij van mij weet en gebruikt mijn gegevens niet zonder mijn toestemming.

6 *Transparante werkwijzen*

Als burger kan ik gemakkelijk te weten komen hoe de overheid werkt. De overheid houdt mij op de hoogte van het verloop van de procedures waarbij ik ben betrokken.

7 *Digitale betrouwbaarheid*

Als burger kan ik ervan op aan dat de overheid haar digitale zaken op orde heeft. De overheid garandeert vertrouwelijkheid van gegevens, betrouwbaar digitaal contact en zorgvuldige elektronische archivering.

8 *Ontvankelijk bestuur*

Als burger kan ik klachten of meldingen en ideeën voor verbeteringen eenvoudig kwijt. De overheid herstelt fouten, compenseert tekortkomingen en gebruikt klachten om daarvan te leren

9 *Verantwoordelijk beheer*

Als burger kan ik prestaties van overheden vergelijken, controleren en beoordelen. De overheid stelt de daarvoor benodigde informatie actief beschikbaar.

10 *Actieve betrokkenheid*

Als burger krijg ik de kans om mee te denken en mijn belangen zelf te behartigen. De overheid bevordert participatie en ondersteunt zelfwerkzaamheid door de benodigde informatie en middelen te bieden.

Er zijn drie normen die gerelateerd zijn aan openbaarheid van overheidsarchieven in de toekomst.

Als eerste is er de 'gemakkelijke dienstverlening' (norm 5 uit werkschrift).

De tweede norm is 'digitale betrouwbaarheid' (norm 7 uit werkschrift).

De derde norm is 'verantwoordelijk beheer' (norm 9 uit werkschrift).

Verder zal elke burger een Burgerservicenummer krijgen en een DigiD, zodat iedereen toegang heeft tot een persoonlijk webpagina met persoonlijke informatie.

Burger@overheid.nl stimuleert overheden om anders zaken te doen met de burger. Informatie zal toegankelijker en transparanter zijn en er zal meer samenwerking plaatsvinden tussen verschillende overheidsniveaus.

Discussie

Naar aanleiding van deze twee presentaties hebben de deelnemers een aantal opmerkingen.

Openbaarheid

Allereerst staat het punt openbaarheid nog ter discussie. Het is nog de vraag in hoeverre overheidsinformatie (actief) openbaar zal zijn. De eerder genoemde rapporten geven

een consistent beeld weer en de ambities van het kabinet zijn ook duidelijk, maar in de uitvoering van de plannen loopt men nog tegen problemen aan.

Eén van de deelnemers is van mening dat het door middel van de digitalisering van de informatiehuishouding nog een kleine stap is om alle informatie actief openbaar te maken. Volgens andere deelnemers moet er wel selectie plaatsvinden. Niet alle overheidsinformatie kan openbaar worden gemaakt. Er wordt opgemerkt dat beleidsonderzoek een voorbeeld van informatie is die systematisch openbaar kan worden gemaakt. Het gaat immers niet om vertrouwelijke informatie en geeft meer inzicht in processen en waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt.

Volledigheid en toegankelijkheid

Burgers moeten hun weg kunnen vinden in informatie die in eerste instantie niet direct voor hen geschreven is. Het is dus belangrijk hoe deze informatie gepresenteerd wordt. Informatie die openbaar wordt gemaakt moet zo volledig mogelijk zijn. Toch zal je keuzes moeten maken als het gaat om de volledigheid van de informatie die je aanbiedt. De overheid is op dit moment volgens sommige deelnemers nog niet zo ver om alle informatie openbaar te maken. Er moet nog veel geregeld worden voor het zover is. Dat kost tijd en geld.

Wat wil de burger?

Daarnaast is er de vraag of de burger wel zit te wachten op al die informatie. Moeten de kosten en baten hier niet tegen elkaar worden afgewogen? Er wordt opgemerkt dat het Ministerie van OCW nu werkt aan het openbaar maken van overheidsinformatie. Er is een begroting gemaakt en er is zes tot acht miljoen euro nodig om alle informatie op de gewenste manier aan te bieden. Daarnaast vergt het actief openbaar maken van overheidsinformatie ook een cultuurverandering bij de overheid; ambtenaren moeten kennis willen delen. Wanneer informatie digitaal beschikbaar is, is het eenvoudiger die openbaar te maken.

Er wordt opgemerkt dat voor de burger sommige informatie meer van belang is dan andere informatie. Uitvoeringsgegevens zijn bijvoorbeeld interessanter voor de burger dan beleidsgegevens. Er moet dus niet alleen gekeken worden naar actieve of passieve openbaarheid. Er moet verder worden gedacht: Waar heeft de burger behoefte aan?

Kosten

Opgemerkt wordt dat het toch veel geld en inspanning moet gaan kosten voordat de rijksoverheid zover is dat informatie systematisch openbaar kan worden gemaakt, afgezien van selectie. Er moet nog veel geordend worden en grote achterstanden moeten nog worden weggewerkt.

Eén van de deelnemers geeft aan dat het veel geld kost om je archief op orde te brengen.

Maar omdat er dan veel informatie digitaal beschikbaar is, is het nog maar een kleine stap naar openbaarmaking. Het wegwerken van achterstanden kost meer geld in vergelijking tot het openbaar maken van de geordende informatie. Er wordt ook benadrukt dat het dus belangrijk is er eerst voor te zorgen dat archieven digitaal op orde zijn en dat achterstanden zijn weggewerkt. Daarna kan men beginnen met het (actief) openbaar maken van overheidsinformatie. Eén van de andere deelnemers voegt hier nog aan toe dat er rekening moet worden gehouden met de behoefte van de burger, wanneer overheidsinformatie systematisch openbaar wordt gemaakt. Dit komt doordat de burger verschillende rollen bekleedt.

Dan bestaan er ook verschillen in behoeften. Aangegeven wordt dat het er niet om gaat of burgers zitten te wachten op overheidsinformatie, maar dat overheidsinformatie per definitie beschikbaar en geordend moet zijn.

Algemene conclusies

De kern van de discussie kan als volgt worden beschreven: overheidsinformatie moet openbaar zijn. Voordat dit echter systematisch kan worden gerealiseerd, moeten informatie en archieven op orde zijn. Zo worden gaten in de informatiehuishouding tegengegaan en is informatie beschikbaar voor verschillende soorten vragen. Daarnaast moet er nog worden nagedacht over de manier waarop overheidsinformatie openbaar moet worden gemaakt. Daarbij moeten keuzes worden gemaakt. Er moet rekening worden gehouden met het feit dat de informatie voor verschillende doeleinden moet kunnen worden gebruikt. Wanneer overheidsinformatie actief openbaar wordt gemaakt, betekent dat niet automatisch dat die informatie ook transparant is. Verder bestaat er nog de vraag wat de digitale mogelijkheden zijn als het gaat om openbaarheid van overheidsinformatie. En: zit de burger daar wel op te wachten?

De keuzes, die men nog moet maken wat betreft de manier waarop informatie openbaar wordt gemaakt, moeten afhangen van de behoefte van de burger. Maatschappelijke organisaties die de burgers vertegenwoordigen kunnen daarbij helpen. Verder moeten overheden meer samenwerken en belanghebbenden van buitenaf mee laten kijken op het werkproces, zodat er een externe druk ontstaat. Je bent dan als overheid verplicht inzicht te geven, waardoor je de bedrijfsvoering wel op orde moet hebben. Ook wordt er nog opgemerkt dat er een inventarisatie gemaakt moet worden over welke informatie van externe organisaties vaak wordt geraadpleegd of juist wordt aangeboden. Samenvattend kan gesteld worden dat de bedrijfsvoering eerst op orde moet zijn. Daarna kan er gewerkt worden aan het openbaar maken van overheidsinformatie.

Deelnemers:

Archiefinspecteur gemeente Rotterdam/ werkgroep Archiefinspectiefunctie	Margriet van Gorsel
Interdepartementaal Overleg Directeuren Informatie Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Kees Buursink Vincent Theunissen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Centrale Archief Selectiedienst	Gerard van den Broek
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Olaf Andersen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Samira Benali
Ministerie van Financiën/Afdeling Audit Beleid	Arjan Vos
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Auditdienst	Bert Hadders
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Joyce Lith
Nationaal Archief	Betty Lutke Schipholt
Nationaal Archief	Noor Schreuder
Project Wegwerken Archiefachterstanden	Ger van Os
Raad voor Cultuur	Margreet Windhorst

Gastsprekers

Robin den Hamer (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk, afdeling Organisatie).
Nick Chapel (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit/Directie Informatiebeleid en Facilitaire Zaken)

Voorzitter:

Anouk Baving (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Directie Cultureel Erfgoed)

4 Nieuwe vormen van toezicht en interne kwaliteitszorg

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op nieuwe vormen van toezicht en interne kwaliteitszorg.

Ten behoeve van de discussie geeft Robin den Hamer een toelichting op de huidige ontwikkelingen binnen de rijksoverheid. Nick Chapel licht vervolgens de Baseline Integrale Kwaliteitszorg Documentaire Informatievoorziening toe die ontwikkeld is door de Interdepartementale Werkgroep Interne Kwaliteitszorg (IKZ) Normen (WIN).

Presentatie: Toezicht in het algemeen binnen de (rijks)overheid en de huidige ontwikkelingen

Robin den Hamer

De kabinetsnotitie (Vernieuwde principes Kaderstellende Visie op Toezicht) van 2001 geeft kaders aan voor de positionering en inrichting van het toezicht op rijksniveau.

Onder toezicht wordt verstaan:

- ⋮ De controle op de naleving van uitvoering van wet- en regelgeving (door burgers en bedrijven);
- ⋮ Het (inter)bestuurlijke toezicht op medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen (o.a. gemeenten, provincies, uitvoeringstoezicht door departementen).

De kaderstellende visie van 2001 heeft drie basisprincipes:

- ⋮ *Onafhankelijk toezicht*
Bijvoorbeeld van politiek en belanghebbenden;
- ⋮ *Transparant toezicht*
Bijvoorbeeld door het uitleggen van keuzes, het openbaar maken van rapporten en het achteraf verantwoorden;
- ⋮ *Professioneel toezicht*
Constante ontwikkeling van deskundigheid van het individu, de organisaties en de beroepsgroep.

De kaderstellende visie van 2001 is herijkt in 2005. Er waren teveel en te onoverzichtelijke controles. Bovendien werden deze door teveel verschillende instanties uitgevoerd.

Alle departementen hebben meegewerkt aan het schrijven van de Kabinetsvisie (Nieuwe principes kaderstellende visie op toezicht, 2005). Er zijn toen drie nieuwe principes toegevoegd:

- ⋮ *Selectief toezicht*
Dit gaat onder andere over de mate waarin de overheid zelf toezicht moet houden. Daarnaast moet er maatwerk worden geleverd in vorm en omvang, op basis van risicomanagement;
- ⋮ *Slagvaardig toezicht*
Toezicht is "zacht waar het kan, hard waar het moet". Er wordt dus alleen ingegrepen waar dat noodzakelijk is. Er is sprake van een zakelijkere benadering;
- ⋮ *Samenwerkend toezicht*
Burgers, bedrijven, instellingen kunnen in overleg keuzes maken in vorm, inhoud en intensiteit van samenwerking.

Een trend is dat in bepaalde sectoren (bv. ziekenhuizen, vleesindustrie) zelfregulering wordt toegepast. Er worden afspraken gemaakt over de bedrijfsvoeringssystemen in de keten.

De eindverantwoordelijkheid voor het goede resultaat ligt dan vaak aan het einde van de keten. De overheid houdt toezicht op de keten en de risico's. Ze doet dit in samenwerking met deze sectoren.

Hoe kunnen we de principes van de kaderstellende visie op toezicht 2005 vertalen naar de archiefwereld?

De departementen zijn zelf verantwoordelijk voor het archief- en informatiebeheer. Elke minister is primair verantwoordelijk voor het eigen departement. Met een "controle verklaring" en het zichtbaar maken van resultaten op het gebied van archief- en informatiebeheer kun je ervoor zorgen dat ministeries discipline opbrengen en daarop aangesproken worden. Wanneer een departement bijvoorbeeld goed scoort, krijgt dit meer aandacht via publiciteit, websites etc. Een andere mogelijkheid is om de onderwerpen informatiehuishouding en informatievoorziening op de politieke agenda te zetten en er een belangrijk onderwerp van te maken. De relatie met de burger gaat immers verder dan alleen de bedrijfsvoering. De burger is uiteindelijk afnemer van informatie en archieven, en ook van cultureel erfgoed. Het belang van de informatiehuishouding en de informatievoorziening voor de burger en het toezicht daarop, moeten onderdelen van de visienota zijn. De burger ziet de Staat bovendien als één geheel, niet als afzonderlijke zorgdragers.

Presentatie: De mogelijkheden voor interne controle op de informatiehuishouding van ministeries

Nick Chapel

De interdepartementale Werkgroep Interne Kwaliteitszorg (IKZ) Normen (hierna WIN) heeft in oktober 2005 het rapport "Baseline Integrale Kwaliteitszorg Documentaire Informatievoorziening (hierna IKZ-DIV)" gepresenteerd.

De Baseline is een methode waarin kwaliteitsnormen voor de documentaire informatievoorziening (hierna DIV) bij de rijksoverheid zijn opgenomen. De DIV wordt gezien als een integraal en cruciaal onderdeel van het primaire (werk)proces. De Baseline heeft als doel departementen te ondersteunen wanneer zij maatregelen treffen om een bepaald kwaliteitsniveau van de DIV te bereiken. Dit gebeurt door middel van de ontwikkelde basis/kwaliteitsnormen. De Baseline is dus een soort toezichtstelsel; een intern zelfregulerend systeem om de DIV te verbeteren.

De Baseline is oorspronkelijk door het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ontwikkeld. In 2000 zijn alle departementen hiermee aan de slag gegaan. In 2005 is de WIN van start gegaan om de Baseline verder te ontwikkelen en te beheren. Naast alle departementen zijn ook de Erfgoedinspectie/sector Archieven en het Nationaal Archief betrokken bij WIN. De Baseline is goedgekeurd door InterLAB. De uitvoering van dit systeem valt onder de eigen verantwoordelijkheid van de departementen. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en andere departementen die zijn aangesloten bij dit initiatief gebruiken het als interne audit.

De Baseline is geschikt voor het doen van audits, onderzoek, quick scans en zelfevaluatie voor de DIV. De Baseline bestaat uit twee componenten:

- ⌘ Het basisniveau:
 - ⌘ vastgesteld normenkader IKZ-DIV;
 - ⌘ NEN/ISO 15489-1 en 2;
 - ⌘ 2e lijnstoezicht RAI;
 - ⌘ wet- en regelgeving documentair informatiebeheer.
- ⌘ De extra maatregelen naar keuze per departement:
 - ⌘ Vaak zijn het organisatorische maatregelen aanvullend op het basisniveau.

Zonder maatwerk vrezen sommige departementen dat het systeem onvoldoende draagvlak krijgt.

Wat levert de Baseline uiteindelijk op voor het Archiefbeheer?

- ⋮ Het geven van inzicht & overzicht;
- ⋮ Het kunnen managen van risico's;
- ⋮ Het in-control kunnen blijven;
- ⋮ Inzicht in verbetermogelijkheden;
- ⋮ Mogelijkheid tot benchmarken met andere departementen.

Hoe stuur je met de Baseline het archiefbeheer?

Door middel van:

- ⋮ Bedrijfsvoeringsmonitor;
- ⋮ P&C rapportages;
- ⋮ Jaarverslag;
- ⋮ Managementstatement;
- ⋮ Jaarplan.

Reacties van de deelnemers en algemene conclusies

De betekenis van het concept 'systeemtoezicht' is dat de verschillende onderdelen van een keten hun eigen verantwoordelijkheid hebben in onderlinge samenhang. Dit staat naast het gemeenschappelijke belang en de gemeenschappelijke verantwoordelijkheid van deze onderdelen. De vraag is of dit bij informatie- en archiefbeheer ook echt zo kan werken.

Een aandachtspunt is verder hoe je het gevoel van urgentie houdt. Managers zijn wel geïnteresseerd in verantwoording, maar het bedrijfsvoeringbelang heeft dikwijls een kortere horizon dan 20 jaar (de wettelijke overbrengingstermijn van archief).

De Baseline is geschikt om de interne bedrijfsvoering te controleren en te sturen, maar in de praktijk werkt het nog niet naar behoren. Het lijnmanagement binnen een departement moet achter het systeem staan en daarbij is het succes van het systeem afhankelijk van de bedrijfscultuur. Een advies kan zijn om dit systeem daarom te laten vastleggen door het management van de directie, de DG en (p)SG. Wanneer er geen aandacht is van het management, werkt het systeem niet. Het is bij uitstek een middel voor controle, versobering van regelgeving, verbetering van het proces en het kunnen aanwijzen van problemen. Dit zijn managementbelangen. Daarom moeten ze ook bij het management op de agenda staan.

Een voordeel van de Baseline is dat het gaat om een minimumset aan regels en principes. Daardoor zijn departementen vrij om extra maatregelen te treffen. De Baseline kan dus verschillend worden toegepast binnen het eigen departement. Het is belangrijk om bij een bestaand controlesysteem aan te sluiten. Een 'in control' verklaring kan deel uitmaken van het managementstatement van departementen. Het aangeven van verantwoordelijkheden is daarbij niet genoeg. Men moet ook op de invulling ervan worden aangesproken. De inspectie kan vervolgens op basis van interne audits de resultaten van archiefbeheer bekijken. Samenwerking met andere (interne) toezichthouders is een mogelijkheid. Bijvoorbeeld als er een relatie is tussen een slechte score op zowel financieel als archiefgebied.

Archiefbeheer en bedrijfsvoering staan meestal niet hoog op de agenda bij directeuren of beleidsmedewerkers. In de praktijk moet de DIV de directies bij de hand nemen. Ontwikkel daarom processen (prikkel) om het gedrag van de medewerkers te veranderen. De Baseline is hier een voorbeeld van als het gaat om de kwaliteitszorg van

de DIV. Daarnaast moet het naleven van de regels belangrijker worden dan het handhaven van de regels. Benchmarken is ook een middel om transparantie in de werkprocessen te bevorderen.

Managers zijn vooral geïnteresseerd in risico's. Deze moeten zichtbaar en voelbaar worden. Als het gaat om intern risicomanagement, moet je ook altijd kijken naar de externe effecten in de maatschappij, voor o.a. burgers en het bedrijfsleven. Als het onderwerp bij de departementen niet op de (politieke) agenda staat, heeft het uitvoeren van audits alleen, geen zin. Ook archieven van Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's) zullen binnen de departementen dan zeker geen aandacht krijgen. Een vraag is ook of departementen wel bezig zijn met risicoanalyses.

De auditdiensten van departementen kunnen op twee manieren gevraagd worden zich met informatie- en archiefbeheer te bemoeien:

- ⋮ Als controller, door middel van rapportages en onderzoek;
- ⋮ Als adviseur van de bestuursraad.

Aan alle auditdiensten moet dan tenminste gevraagd worden zich in dit 'nieuwe' thema te verdiepen. Zodat zij samen een auditmodel kunnen ontwikkelen.

De Baseline is bruikbaar met de huidige wet- en regelgeving. Maar vereenvoudiging is wenselijk. De regelgeving zou meer kaderstellend kunnen zijn.

Deelnemers:

VNG en Subcommissie Archieven/beleidsmedewerker Cultuur	Lydia Jongmans
Unie van waterschappen/Project Digitalisering en kennisplatform Diwanet (Documentaire Informatievoorziening Waterschappen Netwerk)Afdeling Bedrijfsvoering	Felix Tjebbes
Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI)/ Inspecteur in Utrecht	Irmgard Broos
Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI)/ Inspecteur in Groningen en Friesland	Jetze Dijkstra
Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI)/ Inspecteur in Noord-Holland	Marianne Loef
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Olaf Andersen
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Samira Benali
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Anouk Baving
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Joyce Lith
Werkverband Gemeentelijke Archiefinspectie (WGA)/ Archiefinspecteur Regionaal Archief Leiden	Maria M. Louwense-Zimmerman
Werkverband Gemeentelijke Archiefinspectie (WGA)/ Archiefinspecteur Regionaal Archief West-Brabant	Theo Marcelis
Werkverband Gemeentelijke Archiefinspectie (WGA)/ Gemeentearchief Amsterdam	Carolien Schönfeld

Voorzitter:

Monique Vogelzang (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Directie Cultureel Erfgoed)

5 Vergelijking met andere overheden

Na een korte inleiding over de visienota wordt er geïnventariseerd hoever de aanwezige deelnemende organisaties zijn op het gebied van het informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering. Uit de reacties blijkt dat de provincies, waterschappen en gemeenten verder zijn met het wegwerken van papieren achterstanden dan de rijksoverheid. Problemen die zij tegenkomen hebben vooral te maken met digitale duurzaamheid. Verder zijn zij een voorstander van de ketenbenadering. Dit biedt kansen om cultuur en bedrijfsvoering meer in evenwicht te brengen. Een voorstel is om te spreken over informatiebeheer in plaats van archiefbeheer.

Prioriteit

De provinciale archiefinspecteurs stellen dat de aanbevelingen die worden gedaan in het randstedelijke rapport (Digitale diagnose, naar een remedie ter voorkoming van digitaal geheugenverlies bij de provincies Noord- en Zuid-Holland en Utrecht, van de randstedelijke provinciale archiefinspecteurs, 1998) niet zijn opgevolgd. Hierin komen dezelfde problemen aan de orde als in het rapport (Een dementerende overheid?, 2005) van de Rijksarchiefinspectie. Het had geen prioriteit bij het provinciale bestuur en heeft niet geleid tot oplossingen. Vanwege de huidige politieke aandacht lijkt de tijd nu meer rijp te zijn dan in 1998.

Opleiding en kennisuitwisseling

Een ander probleem waar overheden buiten het rijk mee kampen is dat DIV'ers vaak traditioneel zijn opgeleid voor papieren archieven. Ze hebben te weinig kennis van digitale archieven. Een goede opleiding is essentieel voor de uitvoering van de hele keten van het archiefbeheer inclusief het toezicht. Het idee bestaat dat DIV'ers bij de rijksoverheid beter zijn opgeleid. Daarnaast zijn digitale systemen nog veel te duur voor kleinere waterschappen en gemeenten. Er wordt daarom afgewacht welke acties de rijksoverheid onderneemt. Initiatieven als het interdepartementale samenwerkingsverband InterLAB, zijn te groot voor hen. Daarnaast is er behoefte aan centrale sturing en standaarden. Dit laatste geldt ook voor de grotere waterschappen en gemeenten. Het verdwijnen van het programmabureau Digitale Duurzaamheid wordt door sommige partijen als een gemis ervaren. Het Nationaal Archief heeft deze rol niet overgenomen. Op de vraag waarom er geen bezwaar is geuit bij de opheffing van het programmabureau, wordt geantwoord dat dit onder meer ligt aan de versnippering van het archiefwezen bij de decentrale overheden.

Naar aanleiding van onder andere een nieuwe aanpak in Leiden, is men er achter gekomen dat er veel te weinig kennis is wat betreft digitale archivering en dat er te weinig samenhang bestaat met het Rijk. Gemeenten weten vaak niet waar ze terecht kunnen voor kennis, ondersteuning en tips bij de aanpak van digitale archivering. Er zou meer samenwerking moeten komen met onder andere het Nationaal Archief. Het is echter niet duidelijk in hoeverre het Nationaal Archief een rol als kenniscentrum bekleedt. De positionering van het Nationaal Archief als kenniscentrum vindt men niet helder.

Samenwerking Waterschappen

Ingegaan wordt op de samenwerkingsverbanden die decentrale overheden onderling met elkaar hebben. De waterschappen hebben een kennisplatform, namelijk Diwanet (Documentaire Informatievoorziening Waterschappen Netwerk). Er worden

bijvoorbeeld bijeenkomsten georganiseerd voor DIV'ers en andere betrokkenen. Verder hanteren zij één selectielijst; de uniecode. De provinciale inspecteurs (LOPAI) komen vier keer per jaar bij elkaar. Soms stellen zij samen rapporten op of voeren zij samen inspecties uit. Verder werken ze nauw samen met de Rijksarchiefinspectie (RAI, nu: Erfgoedinspectie).

Samenwerking gemeenten

Ook gemeenten wisselen gezamenlijk twee keer per jaar kennis uit. Twee keer per jaar komen gemeentelijke archiefinspecteurs bijeen om kennis uit te wisselen. VNG komt ook twee keer per jaar samen. VNG overweegt de subcommissie Archiefbeleid en de subcommissie Informatiebeleid af te schaffen. Het is nog de vraag of er misschien een commissie voor in de plaats komt waar de twee voormalige commissies in ondergebracht kunnen worden. WGA, LOPAI en RAI organiseren gezamenlijk hun eigen bijscholing, aangezien er nog veel te weinig kennis beschikbaar is.

Voorbeeld uit de praktijk: Gemeente Leiden

Bij veel gemeenten en waterschappen bestaat er een hybride situatie. Papieren en digitale archieven bestaan naast elkaar, maar digitale archivering is de toekomst. In Leiden zijn maatregelen genomen om alle archiefprocessen digitaal te maken. Dit project heeft veel geld gekost en de overgang van papier naar digitaal is niet zonder problemen verlopen. Er is een Document Management Systeem (DMS) opgezet, maar er bestaan nog veel onduidelijkheden over de digitale duurzaamheid. Het werken met digitale systemen is niet eenvoudig. Er bestaat nog veel te weinig kennis van digitale archivering. Daarnaast was het moeilijk om DIV'ers te betrekken bij het digitaliseringsproces. Dit komt vooral door hun ondersteunende rol binnen de organisatie en het gebrek aan kennis van digitale archieven. Om risico's te verkleinen heeft Leiden voorlopig nog een papieren archief naast het digitale.

In Leiden is het bewustzijn over selectie en vernietiging bij de ambtenaren toegenomen, omdat er op verschillende niveaus sprake is geweest van problemen naar aanleiding van vernietiging van archiefbescheiden. Naar aanleiding hiervan wordt opgemerkt dat er op de verschillende niveaus in het informatie- en archiefbeheer meer gedaan moet worden aan macroselectie.

Dit helpt verdere achterstanden te voorkomen en de bestaande achterstanden weg te werken.

Selectielijsten

Er is één selectielijst voor alle gemeenten. Het is daarom wellicht voor hen eenvoudiger geweest selectielijsten samen te stellen dan voor de departementen. Ministeries hebben allemaal hun eigen selectielijsten wat het geheel ingewikkelder maakt. Omdat er sneller selectielijsten beschikbaar waren, hebben andere overheden papieren achterstanden al verder kunnen wegwerken. De selectielijsten worden voor zowel de papieren als de digitale archieven ingezet.

Digitalisering en de burger

Bij alle overheden is er steeds meer aandacht voor de burger en de digitalisering. Dit gaat dan met name om digitale dienstverlening. En in mindere mate om archieven die digitaal te raadplegen zijn. Bij archieven waar dit wel het geval is, is er een lichte stijging in het aantal raadplegingen door burgers te zien. Verder is er tijdens deze bijeenkomst op gewezen dat de keten bij gemeenten vloeiender verloopt, dan dat het geval lijkt te zijn bij de individuele ministeries. Dit komt doordat de overdracht van bedrijfsvoeringarchief naar historisch archief bij gemeenten veelal binnen één organisatie plaatsvindt. De verantwoordelijkheid valt dus onder één bestuur. Dit in tegenstelling tot de situatie bij de rijksoverheid. Daardoor zijn ook kortere overbrengingstermijnen mogelijk.

Ketenbenadering, bedrijfsvoering versus cultuurbelang

Er zijn deelnemers die benadrukken dat in de Archiefwet het cultuurbelang voorop staat.

Dit werkt averechts. De inspecties kijken niet alleen naar het cultuurbelang, maar ook naar het behoud en beheer van informatie in het algemeen. Het culturele belang volgt wanneer je zorgt dat de bedrijfsvoering op orde is. Wanneer je er voor zorgt dat de bedrijfsvoering op orde is en dat de administratie goed beheerd wordt, zal de informatie later als historisch erfgoed ook van een goede kwaliteit zijn. Om dit te waarborgen kan er via audits worden toegezien op het beheer van de administratieve fase, waardoor ook het cultuurbelang indirect wordt veilig gesteld.

Dit is dan ook de reden, volgens sommige deelnemers, dat je beter kunt spreken van een Informatiewet in plaats van een Archiefwet. Daarnaast heeft het begrip 'archief' een stoffig imago. Mensen identificeren het begrip sterk met cultuur, terwijl het meer is dan dat. Met het begrip 'informatie' dek je ook andere aspecten van het archiefbeheer, zoals de administratieve en juridische belangen.

Afronding

Tijdens de gedachtevorming en het schrijven van de visienota zal er geen apart overleg plaatsvinden met de andere overheden. De nota zal voornamelijk bestaan uit kaders en hoofdlijnen voor de koers bij het Rijk. Van directe juridische of wettelijke gevolgen voor andere overheden zal daarom nog geen sprake zijn. OCW en BZK zullen wel rekening houden met lopende trajecten, zoals de evaluatie van de regelingen ex. artikel 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit.

Bij de verdere uitwerking van de visie zal vermoedelijk samenwerking nodig zijn, maar dat is afhankelijk van het proces en de onderwerpen.

Voetnoot : De themabijeenkomst "Vergelijking met andere overheden" was een speciale discussiebijeenkomst in het kader van de gedachtevorming voor de visienota die het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap gezamenlijk schrijven over "Informatie- en archiefbeheer, selectie en digitalisering". De visienota richt zich op het rijk. Omdat ook organisaties die niet onder de rijksoverheid vallen met vergelijkbare vraagstukken geconfronteerd worden, wilden de opstellers van de visienota door middel van deze bijeenkomst graag van gedachten wisselen over de onderwerpen archiefbeheer, selectie en digitalisering.

Het aantal deelnemers (ca. 50) tijdens de themabijeenkomst over buitenlandse voorbeelden was groter dan bij de andere bijeenkomsten. Onder hen waren deelnemers van de rijksoverheid die ook hebben deelgenomen aan de andere bijeenkomsten. Daarnaast waren ook deskundigen uit andere organisaties aanwezig. Tijdens de lezing heeft het publiek rechtstreeks vragen gesteld aan de gastspreker, die deze direct beantwoord heeft.

Deze informatie is integraal verwerkt in de presentatie.

Voorzitter:

Dick Gert Smid (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/Directie Voorlichting)

Gastspreker:

Hans Hofman (Nationaal Archief)

6 Buitenlandse voorbeelden

In dit hoofdstuk geeft Hans Hofman een overzicht van ontwikkelingen en wetgeving op het gebied van informatie- en archiefbeheer in het buitenland.

Presentatie: Buitenlandse voorbeelden

Hans Hofman

Landen die erg actief zijn op het gebied van archivering zijn bijvoorbeeld de Verenigde Staten, Canada, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Australië. Met deze landen heeft het Nationaal Archief goede contacten. In de presentatie passeren deze landen de revue waarbij ingegaan wordt op de volgende vragen:

- ⌘ Zijn er in het buitenland dezelfde problemen als in Nederland als het gaat om archiefachterstanden en de digitalisering van de informatiehuishouding binnen de (rijks)overheid;
- ⌘ Hoe worden deze problemen aangepakt? Of wordt er misschien niets gedaan;
- ⌘ Welke vormen van wetgeving bestaan er met betrekking tot archivering;
- ⌘ Wat is de relatie tussen centrale en decentrale overheden? En hoe zijn verantwoordelijkheden verdeeld;
- ⌘ Hoe is het één en ander geregeld met betrekking tot toezicht.

Voordat ingegaan wordt op de buitenlandse voorbeelden, wordt stilgestaan bij de huidige situatie ten aanzien van de archiefproblematiek in Nederland. Op dit moment bestaat er een hybride situatie. De overheid bevindt zich in een overgangsfase van een papieren naar een digitale bedrijfsvoering. Er bestaan bij veel overheidsorganisaties nog nauwelijks duidelijke regels of afspraken over hoe men behoort om te gaan met digitale gegevens en dossiers. Er is vaak geen sprake van overzicht over welke informatie er is. De informatie is lastig terug te vinden en het is meestal niet duidelijk in hoeverre de informatie nog betrouwbaar, authentiek of bruikbaar is. Er is dan ook behoefte aan richtlijnen en standaarden, en een goede infrastructuur. Bovendien moeten ambtenaren leren omgaan met digitale dossiers. Op dit moment is er (nog) een groot gebrek aan kennis, ervaring en kennisverspreiding op dit gebied. Behalve het digitale probleem heeft de Nederlandse (rijks)overheid grote achterstanden als het gaat om het selecteren en verwerken van papieren archieven.

Verenigde Staten

In de VS kent men dezelfde problemen en gebeurt er veel op het gebied van archiefbeheer, selectie en digitalisering. De VS kennen vier overheidslagen. De president heeft zijn eigen informatiehuishouding, gescheiden in persoonlijke documenten (valt onder de 'presidential library') en presidentiële archiefbescheiden (valt onder de federale overheid). Behalve de president zijn er nog de federale overheid, de staten en de lokale overheid. Deze vier lagen kennen allemaal een eigen wetgeving.

In de VS is men druk bezig met het invoeren van e-government. De 'Office of Management and Budget' (OMB) vervult hierin een leidende functie. Eén van de kaders is de 'E-Government Act 2002', waarmee toepassing van elektronische overheidsdiensten wordt bevorderd en eisen worden gesteld aan informatiebeveiliging. Dat alles heeft invloed op hoe men behoort om te gaan met digitale dossiers. Er zijn echter geen standaarden in geformuleerd.

De 'Interagency Committee on Government Information 2000', bestaande uit de verantwoordelijke informatiemanagers, is verantwoordelijk voor het verbeteren van

methoden voor informatiebeheer (toegang, bewaring en ordening). Hieronder vallen ook de mogelijkheden van het internet. De 'National Archives and Records Administration' (NARA) neemt deel aan dit comité en adviseert over het beleid en procedures voor informatiebeheer.

De VS zijn ook op een aantal andere vlakken actief. De toegang tot overheidsinformatie voor burgers wordt bijvoorbeeld sterk bevorderd (Freedom of Information Act (FOIA)). Iedere overheidsorganisatie dient op haar website een 'electronic reading room' ingericht te hebben zodat derden documenten kunnen inzien. Er bestaan ook standaarden voor het opzetten van deze websites (opgesteld door NARA). Overheidsinformatie wordt actief openbaar gemaakt, tenzij beperkingen gelden om privacy redenen of vanwege gevoelige informatie. Verder is er in 1995 de 'Paperwork Reduction Act' aangenomen. Doel van deze wet is het bevorderen van de overgang van papier naar digitaal. In 1998 kwam er de 'Paperwork Elimination Act', die nog een stapje verder ging. Papieren archieven moeten zo snel mogelijk tot het verleden behoren. Daarnaast moet vanaf oktober 2003 elektronische communicatie volledig mogelijk zijn. Er is ook een 'Records Management profile in Federal Enterprise Architecture' (FEA) is opgenomen. Dit dient als kader om eisen voor een goede digitale informatiehuishouding te integreren in werkprocessen en systemen.

Een belangrijk kader voor NARA is de 'NARA Act 1984'. Het NARA is verantwoordelijk voor goede documentatie en selectie met betrekking tot de informatiehuishouding (in Amerika Records Management genoemd) van de federale overheid. Eén van haar taken is het houden van toezicht op overheidsorganisaties. Overheidsorganisaties moeten de regelingen van de NARA volgen. De NARA helpt hen daarbij door advies te geven en kennis te delen over informatiemanagement en bedrijfsvoering. Verder bewaart NARA archiefbescheiden voor de lange termijn en vervult daarmee een erfgoedfunctie. De NARA hecht veel waarde aan een 'proactieve (life-cycle) benadering'. Een ketenbenadering wordt gestimuleerd, waarbij vroege betrokkenheid bij (digitale) archiefvorming door overheidsorganisaties van belang is. Dit leidt tot grotere efficiëntie en minder kosten. Daarnaast is het belangrijk dat het NARA goed kan beheren en dat informatie niet opnieuw hoeft te worden uitgezocht, wanneer te bewaren dossiers worden aangeleverd door verschillende overheidsorganisaties. Eén van de nieuwste ontwikkelingen is de ontwikkeling van 'Records Management Services' (RMS). Deze bieden een bepaalde Records Management functionaliteit en kunnen worden geïntegreerd in de aanwezige software, om zo de uitvoering van taken te ondersteunen.

Conclusie

Er gebeurt in de VS veel op het gebied van overheidsinformatie en in het archiefveld. De regelgeving is echter erg ondoorzichtig. Er bestaat geen helder inzicht in alle ontwikkelingen en er wordt veel dubbel werk verricht.

Canada

In Canada heeft men te maken met drie verschillende overheidsniveaus: federaal, provinciaal en lokaal. Als gevolg van de fusie tussen de 'National Library' en 'National Archives' is er sinds 2004 een nieuwe 'Library and Archives of Canada Act'. De nieuwe organisatie heet nu 'Library and Archives Canada' (LAC). Tot de fusie deelden beide organisaties reeds de facilitaire functies. Het LAC heeft als doel een kenniscentrum te worden: 'source of enduring knowledge accessible to all'. Het LAC ondersteunt overheidsorganisaties bij het beheren van overheidsinformatie. Verder heeft het LAC de uitsluitende bevoegdheid tot het verlenen van toestemming voor vernietiging van archiefbescheiden ('disposal authority'). Zonder die toestemming mogen overheidsorganisaties niets vernietigen (vergelijkbaar met basiselectiedocumenten in Nederland). Het LAC is dus meer op erfgoed gericht dan het NARA in Amerika. De 'Treasury Board' is binnen de Canadese federale overheid het coördinerende orgaan voor informatievoorziening en de elektronische overheid. Daarnaast houden zij zich bezig met openbaarheid van informatie. De Treasury Board is een centraal en machtig

orgaan. De 'Treasury Board' en het LAC leiden samen bijvoorbeeld het 'Information Management Forum' (vanaf 1997). In dit coördinerende forum zitten vertegenwoordigers van overheidsorganisaties, die betrokken zijn bij 'Information Management'.

In Canada bestaan verschillende initiatieven die invloed hebben op archief- en informatiebeheer. Allereerst is er het 'Modern Controllership' uit 2001. Dit initiatief is gericht op 'sound management of resources and effective decision making'. Het vraagt meer aandacht voor het

afleggen van verantwoording, en daarmee ook voor 'records management'. Het draait hier niet alleen om financiële informatie, maar om alle overheidsinformatie. Een ander initiatief is de 'Policy on the Management of Government Information' (sinds 2003). Doel is het bevorderen van gelijke toegang tot overheidsinformatie en het verbeteren van vertrouwen in de overheid. Ook streeft men naar verbetering van de kwaliteit van overheidsinformatie. Dit moet tot uiting komen in de Canadese overheidswebsites. Daarnaast probeert men door middel van meer opleidingen te bevorderen dat mensen die in hun werk te maken hebben met 'Information Management' hun kennis vergroten en hun vaardigheden verbeteren. Net als in Amerika wordt uitgegaan van de ketenbenadering. Deze moet worden ondersteund door efficiënt en effectief informatiemanagement.

Door de nieuwe wet van 2004 ('Library and Archives of Canada Act') heeft Canada geen (archief)inspectie meer. Verder is bij het LAC niet echt sprake van regelgevende bevoegdheden. Er wordt meer de nadruk gelegd op advies en voorlichting. Om dit te bewerkstelligen is onder andere de 'Information Management Capacity Check' (IMCC) ontwikkeld. Doel van dit initiatief is het inzichtelijk maken hoever organisaties zijn op het gebied van records management. En het vaststellen van verbeterdoelstellingen op dit gebied.

Een ander initiatief is het 'Business Activity Structure Classification System' (BASCS). Dit is nog in ontwikkeling. Er moeten richtlijnen uit voort komen voor het maken van een classificatieschema. Een classificatieschema is een structuur die gebruikt moet worden bij het ordenen van archiefbescheiden. Ook zijn er standaarden voor metadata en voor opslagformaten.

In Canada hebben ze verder nog standaardsoftware voor records management (RDIMS: software voor het beheren van de records.) Deze software is verplicht voor overheidsorganisaties die software willen aanschaffen om de informatiehuishouding op orde te brengen. Nog geen 20% van de overheidsorganisaties maakt hiervan gebruik. Voorwaarde voor gebruik van RDIMS is dat de organisatie goed wordt ingericht.

Zweden

Eén van de drie constitutionele wetten in Zweden is de 'Freedom of Press Act' uit 1766. De openbaarheid van overheidsinformatie is hierin geregeld. In de 'Freedom of Press Act' wordt de vrije toegang tot officiële documenten geregeld, ook de documenten die onder de archiefwet vallen. Daartoe moeten alle overheidsorganisaties hun informatiehuishouding op orde hebben. Bijzonder aan deze wet is dat gesproken wordt over 'potential documents'.

Dit houdt in dat de burger dezelfde functionaliteit dient te hebben bij het raadplegen van documenten/informatie als de ambtenaren. Men kan dan zien welke mogelijkheden bestonden om informatie te ordenen/raadplegen, zelfs als dergelijke documenten nooit hebben bestaan. Iedereen moet alle documenten kunnen inzien. Dit geeft wel problemen. Er is een aantal uitzonderingen opgenomen in wetten. Het gaat dan bijvoorbeeld over documenten die gevoelig zijn vanwege privacy redenen of staatsgeheimen. Maar omdat burgers maar zeer weinig gebruik maken van dit recht op openbaarheid voelen overheidsorganisaties niet de druk hun informatiehuishouding op orde te hebben.

Naast de 'Freedom of Press Act' is er de 'Archives Act' (1990). Deze wet is ondergeschikt aan de 'Freedom of Press Act' en regelt onder andere het toezicht op overheidsorganisaties, het beheer en de overbrenging van archiefbescheiden. Deze wet heeft betrekking op alle overheidsarchieven. Dus ook via regionale archiefdiensten op de lokale archieven. Deze situatie is dus vergelijkbaar met Nederland. Het geeft het Nationaal Archief (Riksarkivet) ook regelgevende bevoegdheden.

Het Nationaal Archief in Zweden (Riksarkivet) heeft al sinds 1972 ervaring met de opslag van digitale bestanden. Het gaat vooral om databases. Er is echter sprake van de wet van de remmende voorsprong. Zo is er pas laat begonnen met de opslag van nieuwe vormen van digitale documenten. Het Nationaal Archief heeft verder niet veel faciliteiten. Er wordt vooral bewaard. Het Nationaal Archief valt in Zweden, net als in Nederland, onder het 'Ministerie van Cultuur'. Er is weinig geld beschikbaar en informatie- en archiefbeheer staat niet hoog op de agenda. De archiefproblematiek bevindt zich erg in de cultuurhoek en er bestaat een grote kloof met de bedrijfsvoering. Er is eigenlijk, net als in Nederland, sprake van een 'erfgoed eiland'. Er is inmiddels een nieuw project voor lange termijn bewaring gestart in nauwe samenwerking met de 'National Social Insurance Board' en de 'Lulea Universiteit'.

Het Nationaal Archief in Zweden streeft ernaar om contact te leggen met e-government-initiatieven in overheidsorganisaties om bijvoorbeeld te komen tot standaarden. Op het terrein van e-government heeft het nieuwe 'Swedish Administrative Development Agency' een coördinerende rol.

In de Scandinavische landen bestaat de mogelijkheid om al na vijf jaar digitale archiefbescheiden over te dragen aan archiefdiensten.

Verenigd Koninkrijk

De belangrijkste wetten op het gebied van archieven in het Verenigd Koninkrijk zijn de 'Public Records Acts' (PRA's) van 1958 en 1967. Deze wetten hebben alleen betrekking op de centrale overheid. In de wet van 1967 werden de overbrengingstermijnen aangepast. Vanaf 1958 gold een termijn van vijftig jaar. Vanaf 1967 is dat dertig jaar geworden. Anders dan in Nederland zijn 'public records' in de eerste plaats archiefbescheiden van de overheid die eigendom blijven van de (betrokken) overheidsorganisaties.

Sinds 2000 is er de 'Freedom of Information Act'. Deze wet is vergelijkbaar met de WOB in Nederland. Burgers hebben het recht bepaalde documenten en dossiers op te vragen en in te zien. Om te kunnen voldoen aan deze verzoeken van burgers, moet de informatiehuishouding op orde zijn. De 'Freedom of Information Act' vervangt het openbaarheidsregime van de PRA, maar heeft geen invloed op de overbrengingstermijnen.

Vanaf 2004 is er gestart met het herzien van de archiefwetgeving. Uit een eerste consultatieronde kwam een aantal punten naar voren. Er is bijvoorbeeld grote behoefte aan standaarden en advies. Daarnaast bestaat de wens om de nieuwe wet ook te laten gelden voor decentrale overheden. Verder is het de bedoeling om alle vormen van archiefbescheiden (records) expliciet onder deze nieuwe wet te laten vallen. Tot slot bestaat er naast interne zelfregulering een grote behoefte aan externe auditing.

Het Verenigd Koninkrijk heeft een Nationaal Archief 'The National Archives' (TNA, voormalig 'Public Records Office'). Deze organisatie is vergelijkbaar met het Nationaal Archief in Nederland. De TNA heeft beperkte bevoegdheden als het gaat om regelgeving en richt zich vooral op advisering en het opstellen van richtlijnen. Verder is er onlangs het 'seamless-flow' programma gestart. Met behulp van dit programma worden processen in het beheer van informatie herontworpen en geautomatiseerd. Dit wordt gedaan vanuit de ketenbenadering. Door bij de bron de informatiehuishouding goed in te richten met behulp van ICT, is de kans groter dat alles op orde is wanneer informatie cultureel erfgoed wordt.

In het Verenigd Koninkrijk houdt men zich ook bezig met e-governement en aanverwante projecten. Dit wordt gecoördineerd door het 'Cabinet Office' (2004). Er is bijvoorbeeld de 'e-Government Unit' (eGU). Dit initiatief richt zich op het verbeteren van de toegang tot elektronische diensten, door standaarden binnen de overheid vast te stellen. Verder is er de 'UK Gov Talk', waarbij de publieke en private sector samenwerken om standaarden en beleid te ontwikkelen voor e-government. Alle e-government initiatieven tot 2004 vielen onder de noemer van 'Modernising government'. Tegenwoordig wordt gesproken over: 'Transformational government'. De invloed van het TNA is niet erg sterk, al probeert men wel betrokken te blijven.

Australië

Australië kent verschillende overheidsniveaus: federaal, staat/territory en lokaal. De 'Archives Act' uit 1983 heeft alleen betrekking op de federale overheid. Elke staat heeft verder zijn eigen wetgeving. De 'National Archives' van Australië (Commonwealth, federaal) heeft geen regelgevende en inspecterende bevoegdheid. Er worden dus geen standaarden voorgeschreven.

Wel wordt er geadviseerd over bijvoorbeeld metadata.

De 'National Archives' kent net zoals in Canada een 'disposal authority'. Dit betekent dat overheidsinstanties eerst toestemming moeten vragen aan de 'National Archives' wanneer zij documenten willen vernietigen. Net als in het Verenigd Koninkrijk ligt de nadruk bij de 'National Archives' het meest op voorlichting en advisering. Bijvoorbeeld over websites en archiefbescheiden. Daarnaast zijn er allerlei hulpmiddelen en richtlijnen opgesteld voor de inrichting van de digitale documenthuishouding. Ook is er een methode om te komen tot implementatie van goed records management, genaamd 'Designing and Implementing Recordkeeping Systems' (DIRKS).

Zoals al gezegd kent Australië geen (federale) archiefinspectie. Als er inspecties worden uitgevoerd is dat door bijvoorbeeld de 'Australian National Audit Office' (ANAO). Deze organisatie rapporteert over het beheer van de documenthuishouding bij overheidsorganisaties (laatste rapport 2003-2004).

Net zoals in de al genoemde landen heeft Australië een wet waarin de openbaarheid van overheidsinformatie is geregeld; de 'Freedom of Information Act' van 1982. Een wet die we tot nu toe nog niet zijn tegengekomen is de 'Evidence Act'. Australië heeft deze wet sinds 1995. In deze wet wordt aangegeven dat er nauwkeurig en zorgvuldig met archiefbescheiden moet worden omgegaan, wanneer documenten en dossiers kunnen gelden als bewijs voor het handelen van de overheid.

Op e-government gebied is er in Australië de 'Australian Government Information Management Office' (AGIMO). Deze organisatie stelt standaarden vast voor websites van overheidsorganisaties. Bijvoorbeeld op het punt van metadata, publicatie en 'records management'. Bij dit alles wordt wel een relatie gelegd naar records management. Er is ook een wet voor elektronisch verkeer (communicatie en transacties) en de omgang hiermee: de 'Electronic Transactions Act' uit 1999.

Enige observaties

Wat kan uit deze ontwikkelingen in het buitenland worden afgeleid? Allereerst dat dit geen volledig overzicht is en dus slechts een beeld geeft van enkele vooraanstaande landen als het gaat om elektronische overheid en records management. Het is dus van belang voorzichtig te zijn met het trekken van al te stellige conclusies.

In de tweede plaats zou men het gevoel gekregen kunnen hebben dat het nogal chaotisch aangepakt wordt. Dat men maar wat 'aanrommelt' en er weinig te 'leren' valt. Dat valt mee als je iets verder kijkt en erkent dat innovatieve ontwikkelingen altijd gepaard gaan met vallen en opstaan. Dat geldt dus ook voor ontwikkelingen op het gebied van elektronische overheid. Er kunnen dus wel enige observaties gemaakt worden.

- ⌘ De reikwijdte van de Archiefwet is afhankelijk van de constitutionele context. In landen als het Verenigd Koninkrijk, Canada, VS en Australië is deze in de eerste plaats gericht op het federale/centrale overheid, terwijl lagere overheden hun eigen wetgeving kennen. In een land als Zweden daarentegen omvat deze zowel het centrale als het regionale/lokale niveau;
- ⌘ Er is een tamelijk grote kloof tussen de theorie/wetgeving en de praktijk. Er zijn veel adviezen en richtlijnen, maar uit inspectierapporten blijkt dat in praktijk veelal sprake is van een gebrekkige of gebrek aan uitvoering ervan. Soms hebben coördinerende organisaties wel bevoegdheden, maar worden deze niet echt in praktijk gebracht (zoals op het terrein van de elektronische overheid of het archief).

Integratie

Een goede integratie van elektronische overheid en informatie/records management blijkt slechts langzaam tot stand te komen. Bij veel “elektronische overheid-initiatieven” wordt records- en archiefmanagement vaak over het hoofd gezien. Dit ondanks de eisen die worden gesteld aan betrouwbare en authentieke informatie, betrouwbaar bestuur of het kunnen afleggen van verantwoording. Die slechte afstemming tussen elektronische overheid en records management leidt vaak tot parallelle werelden en een lappendeken van initiatieven in beide domeinen.

Een andere observatie is, dat archiefwetgeving lang niet het enige aspect is waar overheidsorganisaties rekening mee moeten houden bij de inrichting van de elektronische overheid en de bijbehorende informatiehuishouding. Zeker zo belangrijk zijn andere aspecten:

- ⌘ Openbaarheid van overheidsinformatie;
- ⌘ Privacy;
- ⌘ Informatiebeveiliging (ISO 17799:2005);
- ⌘ Bewijskracht (van informatie);
- ⌘ Aandacht voor kwaliteitsmanagement (ISO 9000 serie, INK);
- ⌘ De mogelijkheid van elektronisch verkeer tussen overheid en andere partijen (onder andere de rol van digitale handtekeningen).

Records- en archiefmanagement vormen daarin een niet onbelangrijk onderdeel. Daarbij is het belangrijk dat veel van de eisen uit deze verschillende perspectieven elkaar overlappen. Informatiebeveiliging is bijvoorbeeld ook gericht op het afschermen van informatie tegen verlies of verminking of ongeautoriseerde toegang. Dit geldt ook voor records management en privacybescherming. Het komt er dus op aan te voorkomen dat elk van deze aspecten apart wordt ingevoerd zonder rekening te houden met deze overlap. Dat zou immers uiterst inefficiënt en kostbaar zijn. Kortom, hoe voorkomen we dat we dingen dubbel doen?

Door snelle technologische ontwikkelingen is er sprake van nogal onsamenvangende wetgeving. Deze is vaak gericht op het dichten van gaten of het invullen van bepaalde behoeften. Dit versterkt de in de vorige alinea genoemde overlap in eisen sets. Dat geldt bijvoorbeeld voor (de erkenning van) de digitale handtekening. Daarnaast kennen we de wetgeving met betrekking tot de openbaarheid van bestuur. In het begin van de jaren tachtig van de vorige eeuw was er zelfs sprake van een ware wetgevingsgolf (uitgezonderd in Zweden met zijn constitutionele wet uit 1766). Verder is er recente wetgeving, waarin de elektronische communicatie tussen overheid, burger en bedrijfsleven gelijk wordt gesteld met papieren documenten. In de VS is dat de ‘E-government Act’ (2002) en in Australië de ‘Electronic Transactions Act’ (1999), terwijl we in Nederland de recente ‘Wet elektronisch bestuurlijk verkeer’ (2005) kennen.

Prioriteitstelling en managementaandacht

Om de problematiek van integratie tussen bedrijfsvoering en informatie- en archiefmanagement goed te kunnen aanpakken is het belangrijk te weten wat verantwoordelijke managers drijft. Informatiemanagement is slechts één van de vele zaken, waarvoor zij verantwoordelijk zijn. In hun ogen is dit zeker niet het meest belangrijke. De ervaring leert dat zij vooral gevoelig zijn voor goede inrichting van informatiemanagement indien dat bijdraagt tot:

1 E-government of 'elektronische overheid'

Indien het zichtbaar leidt tot betere prestaties, betere dienstverlening, informatieverstrekking en efficiëntere bedrijfsvoering.

2 Verantwoording ('accountability') en voorkomen van verlies aan informatie

Schandalen, omkoping en fraude gaan vaak gepaard met externe sancties en zijn daarom belangrijke drijfveren om aandacht aan informatiemanagement te besteden. Ook indien daarmee claims van burgers of bedrijfsleven kunnen worden voorkomen.

3 Kunnen (terug)vinden van informatie

Dit wordt enerzijds gestimuleerd door de wetgeving op de openbaarheid van overheidsinformatie anderzijds door vervelende en tijdrovende (veelal alledaagse) zaken als het niet kunnen terugvinden van informatie in bijvoorbeeld ongecontroleerde omgevingen als e-mail.

4 Ondersteuning van besluitvorming

Door schandalen en de toenemende druk van de publieke opinie (media) ontstaat een toenemende aandacht voor kwaliteit en het realiseren van behoorlijk bestuur ('governance'). Een goede informatiehuishouding is daarbij onontbeerlijk.

5 Horizontale initiatieven

De mogelijkheden van de informatie en communicatietechnologie (ICT) leiden onvermijdelijk tot nieuwe werkwijzen die in de elektronische overheid toegepast gaan worden. Een goede afstemming van procesketens in de informatievoorziening tussen organisaties (ketenmanagement) is daarvan een voorbeeld (zoals in de sociale voorzieningen, het strafrecht of de gezondheidszorg). Het vraagt een goede technologische en beleidsmatige afstemming, aangevuld met een samenwerking in uitvoering en controle.

Daarnaast leidt dit ook tot een grotere behoefte aan managementinformatie op het gebied van voortgang en prestatieniveaus etc.

6 Het cultureel erfgoed perspectief

Dit vormt zeker niet de meest dwingende drijfveer voor een manager. Maar het bestaan van wetgeving op het gebied van cultureel erfgoed zorgt allicht dat er rekening mee wordt gehouden bij de inrichting van de informatiehuishouding.

Implementatie

Als gekeken wordt naar de totstandkoming en implementatie van een goede informatiehuishouding (inclusief de archivering) in een digitale omgeving, vallen een paar dingen op:

1 Leiderschapsrol

Allereerst is het in een omgeving, waarin iedereen zoekende is naar het 'juiste' antwoord, erg belangrijk dat iemand de leiderschapsrol op zich neemt. In de praktijk komt dit nog niet veel voor. Vaak is het onduidelijk wie die rol vervult of wordt deze in het geheel niet opgepakt. Een dergelijke rol kan op verschillende niveaus worden opgepakt, zowel binnen een organisatie, als voor de overheid als geheel.

Archiefdiensten zouden dat kunnen doen, maar deze blijken vaak onderbemend. Bovendien zijn zij in de regel vooral gericht op het culturele erfgoed. Coördinerende organen voor de totstandkoming van de elektronische overheid kunnen dit wel. Maar zij richten zich vooral op de korte termijn en weten onvoldoende van records management en archivering.

2 Convergentie t.a.v. digitale informatie

Er is sprake van een beginnende convergentie in de benadering van digitale informatie. Er bestaat duidelijk consensus dat informatie- en archiefmanagement direct vanaf het begin bij het ontwerp van processen en systemen moet worden geïntegreerd. Alleen dan is men in staat alle aspecten efficiënt en effectief te implementeren. De korte (vanuit taakuitvoering van de organisatie) én lange termijn belangen (vanuit de behoeften van de samenleving) vallen samen. Een dergelijk proactieve benadering gaat gepaard met het ontwikkelen, toepassen en gebruiken van standaarden en standaardmethoden. Denk bijvoorbeeld aan het gebruik van records management applicaties (RMA's). Hiermee kunnen archiefbescheiden beheerd worden.

3 Positionering van archivering

In een 'papieren' wereld leidde het fysieke karakter van papier tot een eigen logistiek proces. Korte en lange termijn belangen konden in principe gemakkelijk gescheiden worden afgehandeld. De 'virtuele' aard van digitale informatie (en archiefbescheiden) verandert dit fundamenteel. Ook brengt het andere (logistieke) mogelijkheden met zich mee. Dit geldt niet alleen voor het omgaan met informatie, maar vooral voor de uitvoering van de (overheids)taken, waarin die informatie wordt gecreëerd en gebruikt. Deze ontwikkelingen roepen vragen op over de positionering van archivering. Er is dus een samenhangende strategie en visie nodig voor de interne organisatie en de overheid als geheel. De idee dat de overheid als één geheel wordt gezien is hierbij belangrijk.

Informatie en archief zijn slechts twee, zij het belangrijke steentjes in het hele 'gebouw' van de 'elektronische overheid'. De problematiek is veel breder dan alleen lange termijn bewaring (cultureel erfgoed).

4 Kennis en deskundigheid

Tenslotte is er nog een aspect dat belangrijk blijkt voor een succesvolle implementatie; kennis en deskundigheid. Het vergroten van de professionaliteit van de overheid is essentieel. Het gaat dan om vaardigheden op het terrein van informatie- en archiefmanagement en behoorlijk bestuur en planning. Hoewel er in de verschillende besproken landen langzaam meer aandacht aan wordt besteed, wordt dit helaas vaak nog te veel onderschat.

Deelnemers:

Erfgoedinspectie/sector Archieven	Rob Kramer
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	Hugo Butter
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Centrale Archief Selectiedienst	Gerard van den Broek
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving	Moniek Vos
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Communicatie en Informatie	Nico Gietema
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/ Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk	Samira Benali
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid	Andre Leinarts
Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid	Reuben Maduro
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Cultureel Erfgoed	Joyce Lith
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Directie Wetgeving en Juridische Zaken	Henny van Gijssel
Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport	Vincent Theunissen
Nationaal Archief	Bodien Abels
Nationaal Archief	Noor Schreuder
Nationaal Archief	Jacqueline Slats

Voorzitter:

Olaf Andersen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties/Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk)

Gast sprekers:

Lodewijk Hovy (Erfgoedinspectie)
Hans Hofman (Nationaal Archief)

7 Wet- en regelgeving

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de relatie tussen de Archiefwet, het Archiefbesluit en andere informatiewetgeving (Wet openbaarheid van bestuur, Wet bescherming persoonsgegevens en de Algemene wet bestuursrecht). Ten behoeve van de discussie geeft Lodewijk Hovy een korte toelichting op de Archiefwet en de overige informatiewetten. Hans Hofman licht de eerste bevindingen en voorlopige conclusies van de evaluatiecommissie van de ministeriële archiefregeling 12 van het Archiefbesluit toe.

Presentatie: De Archiefwet en andere informatiewetten

Lodewijk Hovy

Voor de visienota zijn vier wetten van belang:

- ⌘ Archiefwet (AW);
- ⌘ Wet openbaarheid van bestuur (Wob), inclusief hergebruik overheidsinformatie;
- ⌘ Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp);
- ⌘ Wet elektronische bestuurlijk verkeer (Webv), onderdeel van de Algemene wet bestuursrecht (Awb);

Het lijkt zinvol om ook het Ministerie van Justitie te betrekken als het gaat om het beter afstemmen en aansluiten van de wetten. In de huidige situatie zijn alleen de Ministeries van OCW en BZK betrokken. De Minister van Justitie is namelijk verantwoordelijk voor de Wbp en de Awb en daarnaast voor veel andere politieke en justitiële wetten. Een voorbeeld is de Wet politieregisters.

Waarvoor zijn de wetten en voor wie zijn ze bedoeld?

Archiefwet (AW)

De AW bestaat uit drie lagen, namelijk de wet; het besluit, en drie ministeriële regelingen. Deze wet regelt de vorming, het beheer en gebruik van archieven. De regels zijn primair gericht op bescherming van het erfgoed. Het toegankelijk houden en beschikbaar stellen van alle overheidsinformatie vallen hier niet onder.

Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)

De Wob regelt het verstrekken van informatie. De Wbp gaat over de bescherming van persoonsgegevens. De Wob en de Wbp zijn informatiewetten. Ze zijn gebaseerd op artikel 110 van de Grondwet.

Algemene wet bestuursrecht (Awb)

De Awb geeft de algemene regels en voorschriften weer, waar bestuursorganen zich aan dienen te houden. De Awb vloeit ook voort uit de grondwet.

Alleen de Archiefwet is dus niet gebaseerd op de grondwet. Hoewel ook deze wet de plicht oplegt om overheidsinformatie openbaar ter beschikking te stellen net als de Wob.

De informatiewetten vergeleken

In praktijk blijkt dat de vier wetten niet op elkaar aansluiten. De AW blijft vaak buiten zicht. Er zijn uitspraken naar aanleiding van een Wob-zaak waarin de AW niet betrokken werd, waar dat wel had moeten gebeuren. Juristen die zijn gespecialiseerd in de Wob, zijn niet altijd op de hoogte van de regels in de AW die van belang kunnen zijn voor de openbaarheid van informatie en voor het beheer daarvan.

Aandachtspunten

- ⋮ De AW gaat teveel over erfgoed en de organisatie daarvan en te weinig over het rechtstatelijke belang en het grondrecht van de burger op overheidsinformatie;
- ⋮ Het is niet altijd duidelijk in hoeverre de wet geldt voor de ministeries en Zelfstandige Bestuursorganen;
- ⋮ In de AW zou het belang van verantwoording, bedrijfsvoering en openbaarheid veel duidelijker naar voren moeten komen. Bijvoorbeeld door regels op te nemen over de voorkant van de bedrijfsvoering met betrekking tot aansturing en kwaliteit;
- ⋮ Het is wenselijk om het Archiefbesluit in de Archiefwet te integreren.

Tot wie richten de informatiewetten zich en voor wie zijn ze?

Zie het schema hieronder voor een overzicht:

Actor	Archiefwet	Wob	Wbp	Awb (Webv)
Uitvoerende macht (bestuur)	X	X	X	X
Rechterlijke macht	X		X	–
Wetgevende macht	X		X	–
Burger (en bedrijfsleven)	–	–	X	–
Belanghebbende	X art. 14 AW	X art. 3	X hfts. 5 & 6	X

Uit bovenstaand schema blijkt dat de wetten zich vooral direct richten tot de overheid en veel minder tot de burgers. Dit laatste gebeurt alleen indirect via de belanghebbende. De Wob en de Awb richten zich meer tot de burger dan de AW en de Wob.

Reacties

Deze situatie wordt door de deelnemers herkend. Er wordt geadviseerd om voor een goed functionerende informatiehuishouding te beginnen met het vaststellen van de zaken die de rijksoverheid op orde wil hebben. Dat kan vervolgens vertaald worden naar meer samenhang in de wet- en regelgeving. Eén van de deelnemers benadrukt dat het ook van belang is om te kijken naar de materiële effecten van die wetten.

Presentatie: Artikel 12 van het Archiefbesluit en de evaluatiecommissie

Hans Hofman

Regeling 12 van het Archiefbesluit is in 2004/2005 geëvalueerd door een evaluatiecommissie. Artikel 12 gaat over "het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden". Hieronder worden de voorlopige conclusies en aanbevelingen toegelicht.

Voorlopige conclusies evaluatie regeling 12 Archiefbesluit

- ⋮ Als het gaat om digitale informatie is het onmogelijk om achteraf het beheer te regelen;
- ⋮ De werking van de AW is onvoldoende gericht op de voorkant van het informatieproces: (de creatie van informatie);
- ⋮ Het cultureel erfgoed staat te veel centraal, terwijl de informatie in zijn totaal steeds belangrijker wordt;
- ⋮ Er zal een nieuwe versie van de regeling 12 worden voorgesteld.

Een belangrijke aanbeveling van de evaluatiecommissie is dat er voor een betere integratie van wet- en regelgeving op het gebied van overheidsinformatie moet worden gezorgd. Te denken valt bijvoorbeeld aan beveiliging, openbaarheid, privacy en de digitale handtekening. De huidige wet- en regelgeving is erg versnipperd. De AW gaat bijvoorbeeld vooral over informatie die bewaard moet worden. Om verlies van belangrijke digitale informatie te voorkomen is dus andere wetgeving vereist.

De vraag is verder hoe je in de praktijk omgaat met het voorstel van een integrale benadering? Dit is een lange termijn visie en vraagt meer tijd. Daarnaast zou er moeten worden aangesloten bij het kwaliteitsdenken over het handelen van de overheid (o.a. 'behoorlijk bestuur'). Dit kwaliteitsdenken kan meer worden toegepast op de informatie-huishouding. In de nieuwe conceptregeling 12 wordt bijvoorbeeld al naar NEN-ISO normen verwezen als uitwerking van deze gedachte. Tenslotte zou de kennis en kunde op dit terrein beter ondersteund en gedeeld moeten worden. Deze kennis is nu nog schaars. Openstaande vragen zijn bijvoorbeeld ook: Wie vervullen hierin een gezaghebbende rol? Dit is nog niet duidelijk, terwijl er bij overheidsorganisaties grote behoefte aan duidelijkheid op dit punt bestaat.

Discussie

Wat is de impact van de visienota op de wet- en regelgeving rekening houdend met bovenstaande conclusies/ontwikkelingen?

Het veranderen en aanpassen van wet- en regelgeving moet een afgeleide zijn van de visie. De eerste stap is kijken wat je mist in de wetgeving. Daarna kan beoordeeld worden wat er geborgd moet worden in de wet. Iedereen is het erover eens dat alleen het constateren van het probleem niet helpt. De afspraken, controles, de eventuele baseline etc. moeten in de wetgeving geborgd worden.

In de huidige situatie wordt in de wetgeving onbewust een knip gelegd tussen de bedrijfsvoering en het cultureel erfgoed. Het recht van de burger is daarbinnen een afgeleide van de verplichtingen van de overheid. De nadruk moet meer komen te liggen op het belang van de burger. De informatievoorziening in relatie met de burger, moet centraal staan. De verantwoording, toegankelijkheid en openbaarheid moeten worden opgenomen in één wet.

Eén van de deelnemers adviseert om vanwege de complexiteit met een korte en lange termijn aanpak te starten. De korte termijn keuze gaat dan bijvoorbeeld over concrete afspraken tussen de Staatssecretaris van OCW en de departementen over de eigen verantwoordelijkheden, toezicht & control en de normenset waarin de AW nog niet voorziet (bv. ISO-normen). Op de lange termijn kan aanpassing van de bestaande wet- en regelgeving onderzocht worden, met bijvoorbeeld een voorstel voor integrale informatiewetgeving.

Hoe leg je die korte termijn afspraken vast?

In deze fase wordt de wet nog niet veranderd. Wel is het belangrijk om elkaar te kunnen binden aan gemaakte afspraken. Dat zou op korte termijn bijvoorbeeld kunnen met een convenant. De vraag is of dit een voldoende krachtige oplossing is.

Er wordt toegelicht dat je eerst de huidige problemen moet kanaliseren en daarna pas moet kijken of de wet veranderd moet worden. Een convenant is een oplossing voor de borging en kan heel goed aansluiten bij deze aanpak. Vanuit de groep wordt opgemerkt dat de lange termijn aanpak niet langer zou mogen duren dan vier jaar, aangezien deze discussie langer speelt dan vandaag, zie de rapporten van de commissies Wallage (2001) en van Docters van Leeuwen.

Vragen

Er worden vragen gesteld over de huidige ontwikkelingen bij sommige departementen over bijvoorbeeld Document Management Systemen, actieve openbaarheid, de elektronische overheid en daarbinnen de privacy. Hoe gaan we daarmee om?

Er wordt uitgelegd dat de visienota gaat over de randvoorwaarden. Daarbinnen is ruimte voor snelle ontwikkelingen. Binnen het Ministerie van BZK loopt nu een onderzoekstraject "herziening van de Wob". Dit wordt ook meegenomen in de visienota.

Daarnaast is het de vraag hoe we omgaan met de interne ontwikkelingen bij sommige departementen. Deze worden vooral bepaald door de ambities van de Secretarissen-Generaal (SG's) als het gaat om actieve openbaarheid.

Er wordt opgemerkt dat Wob-veranderingen vergaande financiële en technische gevolgen zullen hebben voor de inrichting van de systemen van de 'backoffice'. Bij het inrichten en beheren van systemen moet je van te voren al weten waar je rekening mee moet houden. Bijvoorbeeld wel of niet actief openbaar maken, afspraken over meta-data, kwaliteitseisen etc. Dit is al een bestaand probleem en zou meegenomen moeten worden in de randvoorwaarden. Het zou een idee kunnen zijn om de ISO normen met betrekking tot records management in te voeren. Er is al een uitspraak (uit 2001) van de SG's om deze normen standaard te gebruiken. Het is echter de vraag hoe je deze normen in de praktijk afdwingt. Er moet dus een sterk beleidskader komen om op dit punt tot departementale veranderingen te komen.

Tot slot wordt gevraagd of het Project Wegwerken Archiefachterstanden in de visienota meegenomen wordt.

De visienota betreft zowel de papieren als de digitale situatie. Het is de bedoeling om dit ook mee te nemen in de visienota.

Bijlage 1: Overzicht internetsites

Nationale organisaties

Nationaal Archief
<http://www.nationaalarchief.nl>

DIVA
<http://www.divakoepel.nl>

Digitale Duurzaamheid
<http://www.digiteduurzaamheid.nl>

InterLAB
<http://www.digiteduurzaamheid.nl/index.cfm?paginakeuze=223&categorie=13>

Erfgoedinspectie
<http://www.erfgoedinspectie.nl>

Ministerie van OCW
<http://www.minocw.nl>
Ministerie van OCW, archiefbeleid
<http://www.minocw.nl/archieven>

Project Wegwerken Archief Achterstanden
<http://www.minocw.nl/factsheets/460>

Ministerie van BZK
<http://www.minbzk.nl>
Ministerie van BZK, openbaar bestuur
http://www.minbzk.nl/openbaar_bestuur
Ministerie van BZK, ICT en Overheid
http://www.minbzk.nl/ict_en_de_overheid

Centrale Archief Selectiedienst (BZK/CAS):
<http://www.cas.minbzk.nl>

Burger@overheid.nl
<http://www.burger.overheid.nl>

Wet- en regelgeving
<http://wetten.overheid.nl>

Internationale organisaties (zie ook Hoofdstuk 6 'Buitenlandse voorbeelden')

Australië
Australian National Audit Office, Recordkeeping in Large Commonwealth Organisations (2003-2004)
<http://www.anao.gov.au/WebSite.nsf/Publications/478B4A27724E193BCA256DA50074796C>

Archives Act 1983
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/aa198398/

National Archives, Recordkeeping
<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/default.html>

Freedom of Information Act 1982
http://www.austlii.edu.au/au/legis/cth/consol_act/foia1982222/

Evidence Act 1995
<http://www.naa.gov.au/recordkeeping/overview/evidence/records.html>

Australian Government Information Management Office (AGIMO)
<http://www.agimo.gov.au/services>

Beleidsdocument: 'Better Services, Better Government: the Federal Government's E-government Strategy' (2002)
<http://www.agimo.gov.au/publications/2002/11/bsbg/>

Verenigde Staten

e-Government Handbook van het Center for Democracy and Technology in de VS
<http://www.cdt.org/egov/handbook/>

National Archives and Records Administration (NARA)
Wetten en regelgeving
<http://www.archives.gov/about/regulations/> en <http://www.archives.gov/about/laws/>

E-Government Act of 2002
<http://www.archives.gov/about/laws/egov-act-section-207.html>

Canada

Library and Archives of Canada Act (2004, c. 11)
<http://lois.justice.gc.ca/en/L-7.7/249401.html>

Information Management Forum
http://www.imforumgi.gc.ca/home_e.html

Information Management legislation and policies
http://www.collectionscanada.ca/information-management/06_e.html#IMforum

Policy on the Management of Government Information
http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/ciopubs/TB_GIH/mgih-grdg_e.asp

Modern Comptrollership
http://www.tbs-sct.gc.ca/media/nr-cp/2001/0601_e.asp

Information Management Capacity Check Tool and Methodology
http://www.collectionscanada.ca/information-management/0603/060301_e.html

Verenigd Koninkrijk

Cabinet Office: e-Government Unit
<http://www.cabinetoffice.gov.uk/e-government/>

UK Gov talk
<http://www.govtalk.gov.uk/>

Transformational Government

http://www.cio.gov.uk/transformational_government/strategy/

Freedom of Information Act 2000

<http://www.opsi.gov.uk/ACTS/acts2000/20000036.htm>

Public Records Act (1958/1967)

<http://www.nationalarchives.gov.uk/policy/act/>

National Archives UK

<http://www.nationalarchives.gov.uk/>

Colofon

Dit is een uitgave van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Directie Cultureel Erfgoed en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Directie Personeel, Organisatie en Informatie Rijk.

Verslaglegging: Joyce Lith (OCW/DCE), Samira Benali (BZK/POI Rijk)

(Eind)redactie: Rusken PR & Communicatieadvies

Vormgeving: Ministerie OCW/Xerox

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Directie Cultureel Erfgoed/IPC3200
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
070-4122107
www.minocw.nl

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Postbus 20011
2500 EA Den Haag
070-4268037
www.minbzk.nl

Uitgave: april 2006