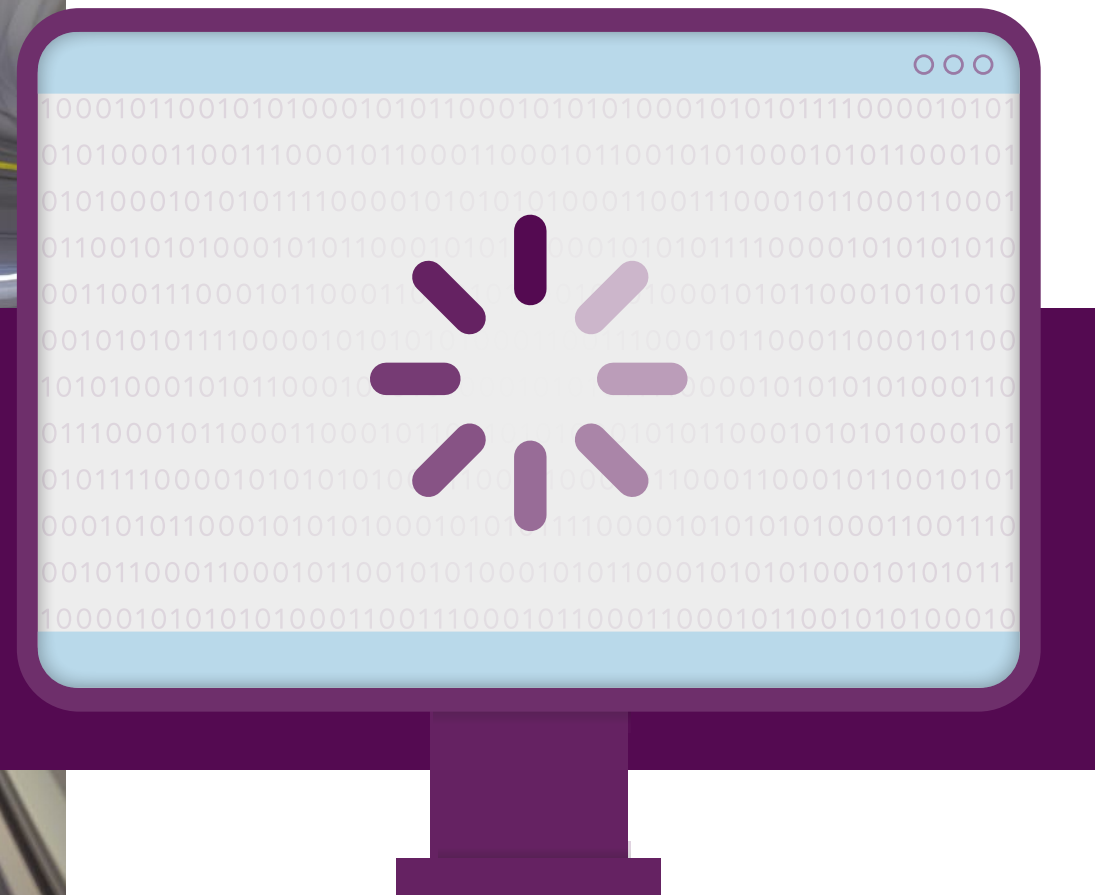


Groundhog Day

Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een
betere digitale informatiehuishouding bij de overheid



Het onafhankelijke Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) is een permanent college, ingesteld op grond van de Wet open overheid (Woo). Het Adviescollege adviseert regering en parlement gevraagd en ongevraagd over openbaarmaking van overheidsinformatie en verbetering van de informatiehuishouding. Daarnaast heeft het college een bemiddelingstaak voor journalisten, wetenschappers en anderen met een beroepsmatig belang.

Leden van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding zijn:

Ineke van Gent, voorzitter Adviescollege
Martin Berendse, vice-voorzitter
Caroline Koetsenruijter
Serv Wiemers
Jamila Aanzi



Voorwoord

Ken je de film Groundhog Day? Een luie verslaggever, Phill, moet naar een Amerikaans dorpje voor een reportage over Groundhog Day. Dat is iets met een bosmarmot die de lente voorspelt, maar dat mag je vergeten. In dat dorpje dus blijft de tijd ineens hangen. Iedere ochtend wordt Phill opnieuw wakker op Groundhog Day en daar moet hij dan opnieuw verslag van doen. Dat lijkt mij een nachtmerrie, ik wil vooruit. Dus ik was echt heel blij toen die cirkel werd doorbroken en alles toch nog goed kwam. De film werd een klassieker en Groundhog Day werd een vaste uitdrukking voor een nare situatie die zich maar blijft herhalen.

Dit gevoel van Groundhog Day kwam regelmatig ter sprake in de interviews voor deze terugblik op de digitale informatiehuishouding bij de overheid. Al jaren wordt

gewerkt om deze op orde te krijgen. Dat is hard nodig voor de uitvoering van overheidstaken, voor verantwoording daarover en voor later onderzoek en geschiedschrijving, zegt de Archiefwet. En ook om mensen op tijd de informatie te kunnen geven die ze nodig hebben én waar ze recht op hebben volgens de Wet open overheid. Steeds weer werden plannen, projecten en programma's opgetuigd om patronen te doorbreken en de informatiehuishouding te verbeteren. Maar die leverden te weinig op en dan begon men maar weer opnieuw. Vandaar de titel.

Deze terugblik beantwoordt de vraag: waarom is het de overheid nog niet gelukt om de informatiehuishouding structureel te verbeteren? Dat helpt om na te denken over die andere vraag: hoe ontsnappen we aan Groundhog Day? Welke patronen

moeten we doorbreken op weg naar een open overheid en goede informatiehuishouding? Daar komen we graag op terug in ons advies over het meerjarenplan informatiehuishouding. Dit advies zal in de komende maanden verschijnen.

Namens het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding,

Ineke van Gent
Voorzitter

Inhoud

Samenvatting	5
1 Inleiding	8
2 Wettelijk kader voor een goede informatiehuishouding	11
3 Context: De informatiehuishouding moet meebewegen in een veranderende wereld	15
4 Patroon: Het belang van de informatiehuishouding wordt onderschat	18
5 Patroon: Autonomie en belang eigen organisatie staan te veel voorop	21
6 Patroon: Specialisten zijn niet in positie	24
7 Patroon: Incidentgedreven in plaats van een structurele aanpak	28
8 Patroon: Onvoldoende sturing op de naleving van afspraken	31
9 Patroon: Standaarden en generieke voorzieningen worden onderbenut	34
10 Hoe staat het er nu voor?	37
Geraadpleegde literatuur en bronnen	41

Samenvatting

Dit rapport biedt een terugblik op 35 jaar digitale informatiehuishouding bij de overheid. Het is onderdeel van het advies dat het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: Adviescollege) in het eerste kwartaal van 2024 zal uitbrengen over het meerjarenplan voor de verbetering van de digitale informatiehuishouding bij de overheid. Andere bouwstenen voor dat advies zijn de preadviezen over de huidige staat van de informatiehuishouding. Deze zijn door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen op verzoek van het Adviescollege gegeven.

De terugblik geeft een eerste antwoord op de vraag: hoe komt het dat de informatiehuishouding van de overheid nog steeds niet op orde is? En daarmee ontstaat – als het goed is – zicht op wat nodig is om daar verbetering in te brengen: een breed gedeelde en toekomstgerichte aanpak voor de inrichting van de informatiehuishouding.

De informatiehuishouding van de overheid is immers, ondanks alle inspanningen, nog steeds niet op orde, zeggen ook de preadviezen. De problemen met openbaarheid en informatiehuishouding bevinden zich in een vicieuze cirkel van onwil, onmacht en onkunde. In deze terugblik onderscheiden we daarbij zes patronen die opdoemen uit het vele materiaal (rapporten, beleidsplannen, interviews).

Die patronen herhalen zich steeds, grijpen op elkaar in en houden elkaar in stand. Het heeft geleid tot een impasse, die des te problematischer is omdat de wereld ingrijpend veranderde in die decennia. Zo leidde digitalisering tot een explosieve groei van overheidsinformatie in vele vormen en formats en opereerde de

overheid steeds meer in een netwerk, in ketens met veel publieke en private partners. Tegelijk groeide de verwachting dat de overheid net als Google al die informatie met één druk op de knop kan leveren.

De zes patronen zijn de volgende:

1. Het belang van de informatiehuishouding wordt onderschat

De politieke en ambtelijke top voelt geen urgentie om de informatiehuishouding op orde te krijgen en te houden. Het beheren van informatie wordt niet gezien als kerntaak, maar slechts als randvoorwaarde of onderdeel van de bedrijfsvoering en dus als kostenpost. Dat chronisch gebrek aan structurele aandacht en middelen schaadt belangrijke fundamenten van de rechtsstaat zoals transparantie, zorgvuldigheid en verantwoording. Een deel van de verklaring is dat een goede informatiehuishouding vraagt om keuzes en initiatieven die kabinetperiodes en ambtstermijnen overstijgen.

2. Autonomie en belang eigen organisatie staan te veel voorop

Een breed gedeelde en toekomstgerichte aanpak voor de inrichting van de informatiehuishouding voor de overheid als geheel ontbreekt, mede omdat helderheid over opdrachtgever- en eigenaarschap ontbrak. De oproep tot een brede aanpak klinkt vaak en leidt tot overleg en plannenmakerij, maar niet tot actie. Als puntje bij paaltje komt wegen eigen belangen van organisaties vaak zwaarder dan het algemeen belang van een overheidsbrede aanpak, terwijl merkwaardigerwijs het belang van een goede informatiehuishouding voor het functioneren van de eigen organisatie over het hoofd wordt gezien.

3. Specialisten zijn niet in positie

Vanuit het idee dat door digitalisering iedere overheidsmedewerker zelf verantwoordelijk kon zijn voor informatiebeheer, is decennia lang bezuinigd op archiefmedewerkers en informatie-specialisten, waaronder medewerkers documentaire informatievoorziening (DIV). Anderzijds was er structureel te weinig aandacht voor de ontwikkeling van de kennis en kunde van alle overheidsmedewerkers op het gebied van digitaal informatiebeheer. De huidige DIV-functie staat teveel 'op afstand', waardoor DIV-specialisten niet meer goed in positie zijn om de juiste veranderingen tot stand te brengen.

4. Incidentgedreven in plaats van structurele aanpak

Meestal waren incidenten of kritische rapporten aanleiding tot projecten om de openbaarheid of informatiehuishouding op orde te brengen. Die adresseerden vaak maar een deel van de problematiek, kregen een tijdelijk budget, waren gericht op het voorkomen van de herhaling van incidenten en leidden niet tot een structurele verbetering. Digitalisering speelt daarbij een complicerende rol. De versnipperde inzet van digitale technologie heeft gezorgd voor

een organisch gegroeid en complex applicatielandschap, waarbij digitale technologie veelal ten onrechte wordt gezien als de (al dan niet toekomstige) oplossing voor alle problemen.

5. Onvoldoende sturing op de naleving van afspraken

Door de jaren heen zijn veel projecten, programma's en oplossingen niet verwezenlijkt, omdat het ontbrak aan sturing op de naleving van afspraken. Om te beginnen omdat duidelijke centrale sturing ontbreekt. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties vult de rol van coördinerend bewindspersoon zeer terughoudend in, en departementen, provincies en gemeenten beroepen zich op de eigen autonomie. Waar de informatiehuishouding niet werd meegenomen in de beheerscyclus, ontbraken vaak planmatige audits en inhoudelijke kwaliteitscontroles. Met de financiering is het net zo. Het ontbreekt aan inzicht in de gedane uitgaven, benodigde middelen en vermeden of vermijdbare kosten. Zelfs waar dat wel op orde is, ontbreekt de langdurige bestuurlijke betrokkenheid die nodig is om de gestelde doelen te bereiken. Ook lijken consequenties of sancties achterwege te blijven als een persoon of organisatie de informatiehuishouding niet op orde heeft, wettelijke voorschriften of niet.

6. Standaarden en generieke voorzieningen worden onderbenut

De veelheid aan afspraken, normen en standaarden voor duurzame toegankelijkheid blijven onderbenut. Ze zijn vaak niet verplicht en worden dan ook niet (consequent) toegepast. Ook komen generieke ICT-voorzieningen maar moeizaam van de grond. De kloof tussen de ICT-kolom en de archief-kolom bij de inkoop van software en het feit dat kennis over informatiebeheer ver van de werkvloer staat, draagt daar zeker aan bij. Het resultaat is een nog steeds en steeds verder gefragmentariseerde informatiehuishouding: een informatie-anarchie.



De gesignaleerde patronen zijn – gezien de preadviezen – nog steeds herkenbaar in het hier en nu, maar dan wel met de aantekening dat er wel degelijk veranderingen in gang zijn gezet. De bestuurlijke aandacht voor openbaarheid en informatiehuishouding is toegenomen met de introductie van de Woo, het meerjarenplan en de modernisering van de Archiefwet. Veel organisaties hebben concrete stappen gezet met het onder beheer brengen van informatie, door uitfasering van netwerkmappen, (betere) archivering van e-mail en tekstberichten, en invoering van een kwaliteitssysteem.

Nog steeds is er echter sprake van een gebrek aan urgentie, een gefragmenteerde informatiehuishouding, een versnipperde aanpak, onvoldoende sturing en onvoldoende kennis en middelen voor deze kerntaak van de overheid. In concreto wordt gewezen op elementen die ook in deze terugblik steeds weer opduiken: het gebruik van standaarden, het toepassen van metadata, en het sturen met informatiebeheerplannen. Alle redenen om te bezien wat nodig is om deze impasse te doorbreken.

1 Inleiding

1.1 De overheid worstelt met het op orde krijgen van haar informatiehuishouding

De overheid worstelt al decennia met het op orde brengen van haar digitale informatiehuishouding. Dit terwijl een goed functionerende informatiehuishouding onmisbaar is voor een goed functionerende overheid. Dat de belangen groot zijn, werd duidelijk bij het schandaal met de kinderopvangtoeslag. Mede door de gebrekkige informatiehuishouding kon het onrecht zo lang voortduren. In reactie op het eindverslag *Ongekend Onrecht* van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zei het kabinet in januari 2021:

"Wij moeten onze informatie [...], duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar bewaren. Zodat wij ons handelen voor, tijdens en na afloop van het maken van beleid en wetgeving altijd onderbouwd kunnen verantwoorden. Juiste en toegankelijke informatie is ook nodig voor de dagelijkse bedrijfsvoering van de overheid zelf. Goede informatiehuishouding is

een randvoorwaarde voor een goede informatievoorziening en een noodzakelijk element in onze democratische rechtsstaat. Goede informatiehuishouding is ook hard nodig voor een beter samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren."¹

Daarmee stelde de overheid zichzelf een duidelijke en concrete taak: de informatiehuishouding op orde brengen. Bij de rijksoverheid werd hiervoor een meerjarenplan opgesteld met de titel 'Open op Orde' en een budget van € 787 miljoen beschikbaar gesteld. Het is niet voor het eerst dat de overheid beterschap belooft. Sinds eind jaren tachtig zijn er veel kritische rapporten met stevige aanbevelingen verschenen. In de regel gevolgd door diverse verbeterprogramma's. Toch hebben deze programma's nooit geleid tot de gewenste structurele verbetering en werden ze door velen ervaren als een herhaling van zetten, als *Groundhog Day*. Dat roept de vraag op:

Waarom is het de overheid tot op heden nog niet gelukt om dit probleem goed aan te pakken?

¹ Zie Kamerbrief van 15 januari 2021: Kabinetsreactie rapport '*Ongekend onrecht*'

1.2 Waarom lukt het niet? Zes terugkerende patronen

In dit rapport blikt het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: Adviescollege) terug op 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid. Daarbij signaleren we de volgende zes patronen die een structurele verbetering van de digitale informatiehuishouding belemmeren:

1. Het belang van de informatiehuishouding wordt onderschat
2. Autonomie en belang eigen organisatie staan te veel voorop
3. Specialisten zijn niet in positie
4. Incident gedreven in plaats van structurele aanpak
5. Onvoldoende sturing op de naleving van afspraken
6. Standaarden en generieke voorzieningen worden onderbenut

Deze patronen zijn in kaart gebracht aan de hand van (advies)rapporten die in de onderzochte periode verschenen over de staat van de digitale informatiehuishouding bij de overheid en tien semigestructureerde interviews die zijn afgenomen met deskundigen. De patronen herhalen zich steeds, grijpen op elkaar in en houden elkaar in stand. Het lijkt keer op keer maar niet te lukken om deze te doorbreken en stappen te zetten naar een breed gedeelde, gecoördineerde en toekomstgerichte aanpak voor het verbeteren van de digitale informatiehuishouding.

Aan de hand van de zes patronen kunnen lessen getrokken worden voor de uitvoering van de huidige plannen, waaronder het in de Wet open overheid (Woo) verplicht gestelde meerjarenplan, én voor de verdere toekomst.

1.3 Relatie met het advies over het meerjarenplan

Dit rapport blikt terug op het verleden en is onderdeel van de advisering van het Adviescollege over het meerjarenplan om de digitale informatiehuishouding bij de overheid te verbeteren. Het meerjarenplan is verplicht gesteld vanuit de gedachte dat de overheid informatie beter en sneller openbaar kan maken als de onderliggende informatiehuishouding 'op orde' is. De bewindslieden van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) moeten het meerjarenplan opstellen. Zij doen dit in overleg met gemeenten, provincies en waterschappen.

In de Woo is voorzien dat het meerjarenplan een looptijd zal hebben van ongeveer acht jaar. Het meerjarenplan van de rijksoverheid is op 11 december 2023 naar de Tweede Kamer verzonden, en is de opvolger van het bestaande meerjarenplan Open op Orde. Voor de decentrale overheden hebben de koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen eigen meerjarenplannen opgesteld, die ook naar de Tweede Kamer zijn verzonden.

Het Adviescollege heeft de taak om periodiek te adviseren over het meerjarenplan. Daarbij rapporteert het Adviescollege in elk geval over de stand van de informatiehuishouding in het openbaar bestuur, de voortgang van de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie. Voor de actuele stand van de informatiehuishouding heeft het Adviescollege de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (IOE), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG),

het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) om preadviezen verzocht. Deze preadviezen zijn in september 2023 gepubliceerd.² Het advies over het meerjarenplan zelf verschijnt in het eerste kwartaal van 2024.³

Dit rapport bevat dus nog geen adviezen, maar is een interpretatie en duiding van de ontwikkelingen van de afgelopen 35 jaar.

1.4 Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt eerst het wettelijk kader voor een goede informatiehuishouding toegelicht. Wanneer is de informatiehuishouding voldoende op orde? Hoofdstuk 3 schetst vervolgens drie belangrijke ontwikkelingen die ontstonden door de digitalisering bij de overheid. Die context is van belang om te begrijpen waarom het op orde krijgen en houden van de digitale informatiehuishouding een complexe opgave is. Hoofdstuk 4 tot en met 9 behandelen de zes terugkerende patronen. In hoofdstuk 10 wordt de brug geslagen naar het heden en wordt aan de hand van de hierboven genoemde preadviezen de huidige stand van de informatiehuishouding geschetst.

2 Zie nieuwsbericht ACOI van 18 september 2023: [Informatiehuishouding overheid nog niet op orde.](#)

3 Zie brief ACOI aan minister van BZK van 28 maart 2023: [Advies over aanpassing meerjarenplan informatiehuishouding.](#)

2 Wettelijk kader voor een goede informatiehuishouding

Dit rapport concentreert zich op terugkerende patronen die het 'op orde brengen' van de digitale informatiehuishouding belemmeren. Maar wanneer is het goed? Wanneer is de informatiehuishouding voldoende op orde?

Het praktische antwoord is: wanneer informatie die belangrijk is voor het functioneren van de overheid en de democratie, beschikbaar en bruikbaar is zo lang als nodig en voor iedereen. Het juridische antwoord is: wanneer tenminste de regels van de Archiefwet en de daarbij behorende lagere regelgeving (het Archiefbesluit en de Archiefregeling) worden nageleefd. Voor een goed begrip beschrijft dit hoofdstuk de belangrijkste beginselen en begrippen uit de Archiefwet, gebruik makend van de modernere formuleringen in het wetsvoorstel voor modernisering van deze wet (hierna: de nieuwe Archiefwet).

Inmiddels is in de Woo erkend dat goed informatiebeheer ook noodzakelijk is voor openbaarmaking van informatie: artikel 2.4, eerste lid van de Woo (de zorgplicht voor informatie) en het tijdelijke hoofdstuk 6 (over een meerjarenplan voor de informatiehuishouding) verwijzen immers naar de regels die de Archiefwet stelt aan het gecontroleerd bewaren én vernietigen van overheidsinformatie.

2.1 Informatiehuishouding

Voor dit rapport definiëren we de informatiehuishouding als volgt:

Het geheel aan afspraken, activiteiten, en organisatorische en technische voorzieningen voor het zorgvuldig beheren van informatie door overheidsorganisaties.

Dit rapport concentreert zich op archivering binnen de informatiehuishouding, waarvoor de Archiefwet het wettelijk kader biedt. Andere belangen waarmee de overheid rekening moet houden zijn onder meer informatiebeveiliging (volgens de Baseline Informatiebeveiliging Overheid), bescherming van persoonsgegevens (volgens de Algemene Verordening Gegevensbescherming), en openbaarheid (volgens de Wet open overheid).

2.2 Overheidsinformatie is van ons allemaal

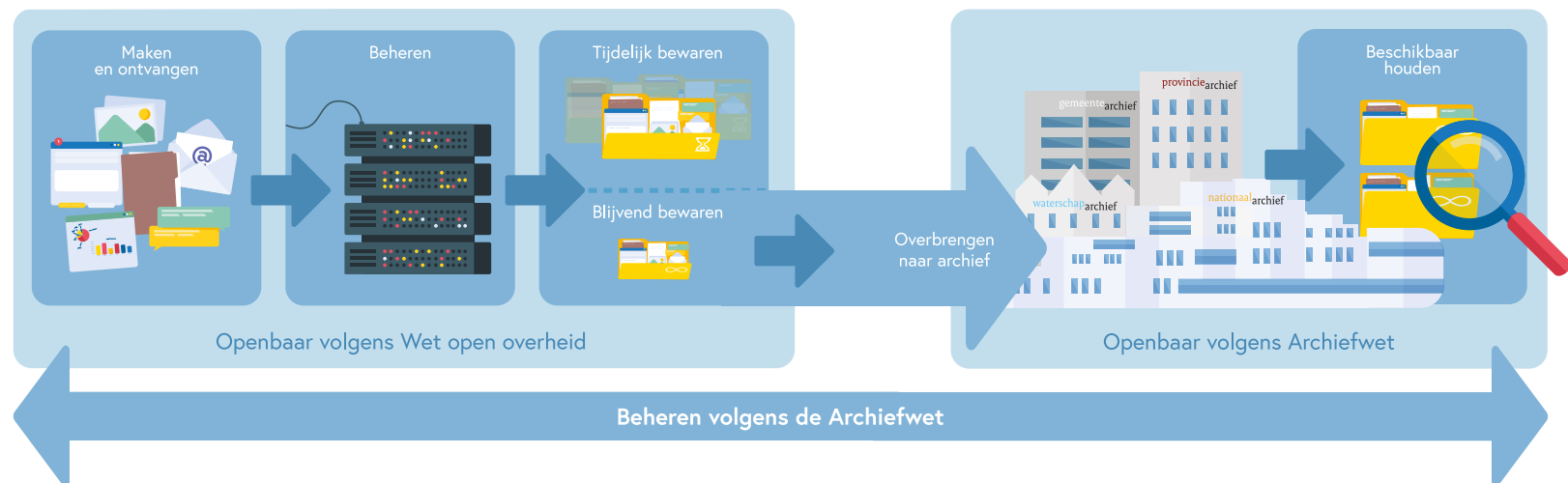
Overheidsinformatie is van ons allemaal. Het is de grondstof bij uitstek voor goed openbaar bestuur en een werkende democratie. In artikel 1.3 van de nieuwe Archiefwet zijn de belangen die een overheidsorganisatie moet wegen bij de inrichting van haar informatiebeheer verankerd. Het betreft het belang van overheidsinformatie:

- voor de uitvoering van de publieke taken van het betreffende overheidsorgaan of de publieke taken van andere overheidsorganen, alsook voor het afleggen van verantwoording daarover;
- voor iedereen bij het kennisnemen van en het uitoefenen van rechten en plichten;
- voor onderzoek;
- en als onderdeel van het cultureel erfgoed.

Kortom: een goed archief vormt het geheugen voor overheidsorganisaties zelf én voor de samenleving, voor de korte én de lange termijn.

Het recht op toegang tot overheidsinformatie voor iedereen, ofwel de openbaarheid ervan en de uitzonderingsgronden, is uitgewerkt in de Woo. Daarnaast is ook de Archiefwet van toepassing, want die regelt de openbaarheid van informatie bij het Nationaal Archief en de decentrale archiefdiensten. De Archiefwet verplicht de overheid bovendien om informatie gedurende de gehele levenscyclus goed te beheren; deze wet is daarmee hét belangrijkste kader voor de inrichting van de informatiehuishouding. Figuur 1 toont de samenhang tussen deze twee wetten.

Figuur 1: Samenhang tussen de Wet open overheid en Archiefwet.



2.3 Kernbegrippen van de Archiefwet

Overheidsinformatie: documenten ongeacht hun vorm

In dit rapport worden de termen informatie en documenten door elkaar heen gebruikt. Het gaat om overheidsinformatie zoals bedoeld in artikel 2.1. van de Woo en artikel 1.1. van de nieuwe Archiefwet:

Document: een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen en dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan.

Deze documentdefinitie is techniekneutraal, dus de vorm waarin informatie is vastgelegd doet er niet toe. Dat betekent dat niet alleen tekstdocumenten zoals brieven, vergunningaanvragen, subsidiebeschikkingen, adviesnota's of rapporten eronder vallen. Ook andere verschijningsvormen, zoals foto's, video- en audio-opnames, e-mails, websites, databases of algoritmes vallen onder de reikwijdte van de Woo en de Archiefwet, voor zover deze documenten samenhangen met de werkzaamheden van overheidsorganisaties. Het maakt ook niet uit op welke locatie (toestel, server) documenten zijn opgeslagen en van wie die locatie is.⁴

Informatie beheren: duurzaam toegankelijk zo lang als nodig

Het recht van burgers op toegang tot overheidsinformatie wordt geschaagd door de zorgplicht van de overheid om informatie zorgvuldig te beheren. Deze zorgplicht staat in artikel 2.4, eerste

lid van de Woo en verwijst naar artikel 3 van de Archiefwet 1995, waarin de 'goede, geordende en toegankelijke staat' alsmede de vernietiging van documenten wordt behandeld. In artikel 4.1. van de nieuwe Archiefwet is de formulering en de toelichting op het artikel gemoderniseerd:

Verantwoordelijke overheidsorganen treffen passende maatregelen om hun documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Dat wil zeggen dat de organisatie ervoor zorgt dat documenten zo lang als nodig, dat wil zeggen gedurende de geldende bewaartermijn, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar, en betrouwbaar zijn en beschermd tegen veranderingen van elke aard.⁵

Met dit artikel wordt benadrukt dat digitale documenten continue zorg nodig hebben, én dat de maatregelen kunnen variëren afhankelijk van het belang van informatie voor de uitvoering van taken, verantwoording, later onderzoek en erfgoed.

Selectie: bewaartermijnen toepassen en informatie vernietigen als een termijn is verstreken

De Archiefwet bepaalt bovendien dat overheidsorganisaties bewaartermijnen toekennen aan verschillende categorieën documenten; zij doen dit na een belangenafweging in zogenoemde openbare 'selectielijsten'. Op die manier regelt de Archiefwet welke overheidsinformatie er op enig moment zou moeten zijn en welke overheidsinformatie er juist niet meer moet zijn. Door vernietiging

⁴ In de toelichtingen bij de Woo en de nieuwe Archiefwet staat dat deze definitie materieel geen verschil maakt met de Wob en de Archiefwet 1995 (die de term 'archiefbescheiden' hanteert).

⁵ Zie Memorie van Toelichting nieuwe Archiefwet, p. 19-20.

behoudt de overheid overzicht in de informatiehuishouding, worden onnodige beheerkosten voorkomen en vernietiging kan (naast beperking van de openbaarheid) noodzakelijk zijn om privacy te beschermen.

Overbrengen naar archiefdiensten

Alleen de blijvend te bewaren documenten worden op grond van de huidige Archiefwet na 20 jaar, en volgens de nieuwe Archiefwet straks na 10 jaar, overgebracht naar archiefdiensten. De archiefdiensten zorgen voor blijvende bewaring én voor beschikbaarstelling aan het algemene publiek. Niet langer de Woo maar de Archiefwet regelt dan de openbaarheid van de overgebrachte documenten.

2.4 Archivering by design

In dit rapport komt de term 'archivering by design' voor. Hiervan bestaan meerdere definities, die allen neerkomen op een methodiek, namelijk:

Het bepalen van maatregelen voor duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie op het moment dat de organisatie een werkproces (her)inricht of een informatiesysteem aanschafft, ontwerpt of aanpast. Maatregelen voor duurzame toegankelijkheid en gecontroleerde vernietiging worden hierbij dan tijdig betrokken.

Het doel is te voorkomen dat achteraf, als het werkproces al wordt gevolgd of een systeem al in gebruik is, reparaties nodig zijn om grip te krijgen op het informatiebeheer. De term 'archiveren by design' wordt ook wel in een andere betekenis gebruikt, namelijk om te benadrukken dat de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie gewaarborgd moet zijn vanaf het moment dat de informatie wordt gemaakt of ontvangen.⁶ Werden papieren archieven nogal eens vlak voor overbrenging naar de archiefdiensten geschoond en geordend, bij digitale archieven is dit nog tijdrovender en ingewikkelder als hierover vooraf onvoldoende is nagedacht.

⁶ Met duurzame toegankelijkheid wordt bedoeld dat de informatie vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar is voor degenen die er recht op hebben, vanaf het moment van ontstaan en voor zolang als noodzakelijk en dat de toegankelijkheid van de informatie bestand is tegen veranderingen van elke aard.

3 Context:

De informatiehuishouding moet meebewegen in een veranderende wereld

Sinds eind jaren tachtig zijn de ICT-voorzieningen, de complexiteit van de overheid en de verwachtingen ten opzichte van de overheid sterk veranderd. Digitalisering is daarbij de drijvende kracht geweest met grote uitdagingen voor de informatiehuishouding. Enerzijds is het door digitale technologie veel eenvoudiger geworden om informatie te maken en te delen, anderzijds is het voor de overheid een grotere en continue opgave om die informatie goed vindbaar en bruikbaar te houden.

In dit hoofdstuk schetsen we drie belangrijke ontwikkelingen die laten zien dat de informatiehuishouding moest meebewegen in een veranderende wereld.

- Technologische ontwikkelingen: de digitalisering leidde tot een exponentiële toename van informatie en een grote verscheidenheid aan verschijningsvormen.
- Bestuurlijke ontwikkelingen: de overheid is een complexe informatieketen geworden.
- Maatschappelijke ontwikkelingen: burgers verwachten dat de overheid informatie snel kan leveren en hebben steeds hogere verwachtingen van de (digitale) dienstverlening.

3.1 Technologisch: door digitalisering is er meer informatie in allerlei verschijningsvormen

Vóór de digitalisering bestond de informatiehuishouding van de overheid uit papieren dossiers. Deze werden handmatig beheerd en fysiek opgeslagen in het eigen archief van de overheidsorganisatie. Een deel werd na verloop van tijd vernietigd op grond van bewaartermijnen in de selectielijst van de organisatie. De blijvend te bewaren dossiers werden uiteindelijk fysiek overgebracht naar de depots van het Nationaal Archief of de decentrale archiefdiensten.

Dit veranderde toen in de jaren negentig computers en later het internet volop in gebruik kwamen. De overheid startte met Microsoft kantoorapplicaties en opslag van bestanden op netwerkschijven door individuele medewerkers. Er kwamen documentmanagementsystemen (DMS) en zaaksystemen voor samenwerken, digitale dossiervorming en het gecontroleerd bewaren en vernietigen van documenten. Ook kwamen er basisregistraties met actuele gegevens over onder andere personen, adressen, gebouwen en kentekens die (geautoriseerde) overheidsorganen kunnen gebruiken. Verzoeken en aanvragen van burgers konden steeds vaker online bij de overheid worden ingediend. Het internet werd een steeds belangrijker middel voor communicatie binnen de overheid, met burgers en bedrijven en om het publiek te informeren.

De informatiehuishouding van de overheid veranderde daarvoor aanzienlijk. Daarin nam de productie, distributie en het (her)gebruik van digitale informatie exponentieel toe. Iedere overheidsmedewerker kon makkelijk zelf documenten digitaal vervaardigen, opslaan, delen en beheren. Dit gebeurde in steeds meer verschillende applicaties en bestandsformaten. Daarbij werd informatie niet alleen vastgelegd in 'klassieke' tekstdocumenten zoals brieven, rapporten en nota's, maar kwamen er steeds meer verschijningsvormen, zoals e-mails, websites, chatberichten, databases en algoritmes. Het beheren en archiveren van al die digitale informatie- en communicatiestromen zorgde voor grote uitdagingen.

Een ander gevolg was dat de houdbaarheid van informatie afnam. Digitale bestanden (de bits en bytes) kunnen beschadigd raken en de gebruikte informatiedragers, software en bestandsformaten kunnen snel verouderen, waardoor de informatie die in bestanden ligt besloten ontoegankelijk wordt. Duurzame toegankelijkheid van


digitale informatie voor de langere termijn is daardoor lang niet altijd gegarandeerd.

3.2 Bestuurlijk: de overheid is een complexe informatieketen geworden

Momenteel bestaat de overheid uit meer dan zestienhonderd organisaties en instanties. De digitalisering bevorderde de uitwisseling en het hergebruik van informatie binnen en buiten de overheid. Dit zorgde ervoor dat overheidstaken steeds meer in ketens worden uitgevoerd, samen met andere publieke en private actoren. De efficiëntie en doelmatigheid van overheidshandelen is hierdoor verbeterd, maar het heeft er ook voor gezorgd dat de digitale informatiehuishouding van de overheid een complexe informatieketen is geworden. Dit maakte het beheer van informatie ingewikkelder: men moet over de grenzen van de eigen organisatie heen afspraken maken wie ervoor zorgt dat (gedeelde) informatie vindbaar, bruikbaar en betrouwbaar blijft. De onzekerheid over de vraag wie welke digitale informatie moet beheren en bewaren is hierdoor toegenomen. Ook is het daardoor lastiger geworden om een totaalbeeld te krijgen van alle beschikbare informatie die de overheid heeft over burgers, bedrijven en bestuurlijke onderwerpen, omdat de informatie versnipperd wordt beheerd.

3.3 Maatschappelijk: digitalisering voedt hoge verwachtingen van de burger

De verwachtingen die de samenleving heeft van de overheid en de relatie tussen de burger en de overheid zijn veranderd sinds de digitalisering en de komst van het internet. In de



informatiemaatschappij zijn we gewend geraakt om continu bediend te worden met voor ons relevante informatie. Het is voor burgers ook eenvoudiger geworden om zich te mengen in het publieke debat en betrokken te raken bij de vormgeving van overheidsbeleid. Daardoor wordt ook van de overheid verwacht dat zij alle relevante informatie met een druk op de knop kan leveren.

Daarbij komt dat er steeds hogere eisen en verwachtingen worden gesteld aan de kwaliteit van de (digitale) dienstverlening bij de overheid.⁷ Als die verwachtingen niet worden vervuld, kan dit snel leiden tot teleurstelling en wantrouwen. Steeds vaker vormen problemen in de informatiehuishouding daarbij een belangrijke factor. Denk aan het onrechtmatig gebruik van informatie voor handhaving, burgers die wanhopig proberen hun eigen gegevens bij de overheid aan te passen of de journalist die eindeloos moet procederen om toegang te krijgen tot publieke informatie.

3.4 Het is een complexe opgave

Tegen deze achtergrond wordt duidelijk dat het op orde brengen en houden van de digitale informatiehuishouding een complexe opgave is. Er is op veel fronten hard gewerkt om de digitalisering bij de overheid mogelijk te maken, met vele voordelen voor zowel de overheid als burgers en bedrijven. Toch laat de huidige staat van de informatiehuishouding ook zien dat bij het meebewegen met een veranderende en digitaliserende wereld te veel

is ingezet op het digitaliseren van het (post)proces en te weinig op het aanpassen van de manier van (samen)werken met digitale technologie. Hierdoor is de digitale informatiehuishouding bij de overheid deels blijven hangen in het papieren tijdperk en slagen documentmanagementsystemen en zaaksystemen er veelal niet in om informatiebeheer en gebruiksvriendelijkheid aan elkaar te verbinden. De Regeringscommissaris Informatiehuishouding gebruikt hiervoor in zijn recente *Rapportage en Speerpunten* de metafoor van de postkoets met hulpmotor die nooit geëvolueerd is naar een moderne auto.⁸

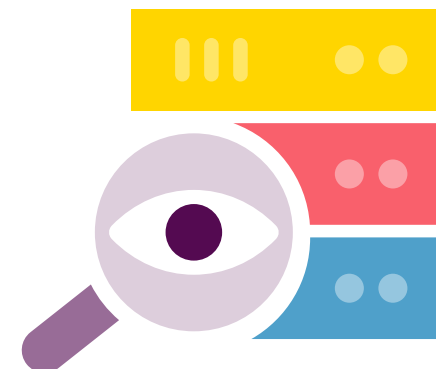
Het gevolg: informatie die belangrijk is voor het functioneren van de overheid en de democratie is veelal niet tijdig beschikbaar en bruikbaar. Ondanks dat de ontwikkelingen snel gingen, is het te makkelijk om te stellen dat de overheid die ontwikkelingen de afgelopen 35 jaar simpelweg niet kon bijhouden. Er zijn patronen aan te wijzen die het op orde brengen en houden van de digitale informatiehuishouding bij de overheid blijven belemmeren. In de volgende hoofdstukken komen zes van die terugkerende patronen aan bod en worden deze onderbouwd met citaten uit eerdere rapporten en de afgenomen interviews.

⁷ Dit werd in 2003 al gesignaleerd door de Raad voor het Openbaar Bestuur in *Trias informatica. ICT en overheid in vogelvlucht* en deze trend heeft de afgelopen twintig jaar doorgezet.

⁸ Regeringscommissaris Informatiehuishouding 2023, p. 2-3.

4 Patroon

Het belang van de informatiehuishouding wordt onderschat



In veel rapporten komt het beeld naar voren dat er een structurele onderschatting is van het belang van de informatiehuishouding voor het functioneren van de overheid. Dit beeld werd bevestigd door de deskundigen die we voor dit onderzoek interviewden. Deze onderschatting uit zich op twee manieren. Ten eerste leidt dit bij de politieke en ambtelijke top tot een tekort aan aandacht en wordt er geen urgentie gevoeld om de informatiehuishouding op orde te krijgen en te houden. Ten tweede wordt het beheren van informatie niet gezien als kerntaak van de overheid, maar slechts als een randvoorwaarde.

4.1 De urgentie van het probleem wordt niet gevoeld

"Het is merkwaardig dat de overheid, als 'informatieverwerkende industrie', zo weinig structurele aandacht en middelen overheeft voor haar informatiehuishouding. Informatie is immers een kapitaalgoed bij uitstek van de overheid, en niet, zoals vaak gedacht wordt, slechts een onderwerp van ondergeschikt belang."⁹

Met deze woorden benadrukten de Raad voor Cultuur (RvC) en de Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) in 2008 het belang van de informatiehuishouding in hun rapport *Informatie: grondstof met toekomstwaarde* én wezen zij op de onachtzaamheid waarmee de overheid daarmee omging. De Raden zagen het somber in: zonder grondige veranderingen zouden belangrijke fundamenten van de rechtsstaat zoals transparantie, zorgvuldigheid, toegankelijkheid, verantwoording en verantwoordelijkheid worden aangetast.¹⁰

⁹ Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2008, p. 8.

¹⁰ Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2008, p. 7.

In 2016, acht jaar later, signaleerden de RvC en ROB dat het tekort aan aandacht voor de informatiehuishouding nog steeds een hardnekkig probleem was. In *Het puberbrein van de overheid* schreven zij: "Er is in de hele overheid, van hoog tot laag, sprake van een groot en structureel gebrek aan bewustzijn, aandacht en kennis ten aanzien van het belang van informatie, informatiemanagement en informatiebeheer. Daar ligt de kern van het probleem, en daar ligt ook het begin van een oplossing ervan."¹¹ Nog eens vijf jaar later, in 2021, signaleerde ook de IOE een structurele onderschatting van het belang van de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie bij bestuurders en topambtenaren.¹²

Volgens de geïnterviewden is een deel van de verklaring dat ministers en bestuurders zich niet interesseren voor dit onderwerp. Het is "niet sexy" en er is "geen eer mee te behalen". Het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding kost in de ogen van bestuurders te veel geld en tijd en vraagt om keuzes en initiatieven die vaak kabinetsperioden en ambtstermijnen overstijgen. Ook daardoor is het erkennen van het belang en gevoel van urgentie bij bestuurders maar moeilijk aan te wakkeren.

4.2 Informatiehuishouding wordt gezien als randvoorwaarde, niet als kerntaak

In zowel de interviews als de rapporten komt naar voren dat bewindspersonen en bestuurders informatiebeheer voornamelijk zien als een onderdeel van de bedrijfsvoering. Hierdoor wordt het ervaren als een randvoorwaarde in plaats van een wettelijk verantwoorde kerntaak van de overheid.¹³ Veelal leggen overheidsinstanties de focus in eerste instantie bij het maken en uitvoeren van het beleid waartoe zij de opdracht hebben gekregen. Dat een goede informatiehuishouding bij het verrichten van de primaire taak juist van groot belang is, wordt echter over het hoofd gezien. Zoals een geïnterviewde zei:

"Omdat zo'n organisatie een core business heeft, denkt ze: dat product is voor ons belangrijk en daar moeten we voor gaan. Maar de overheid heeft 101 verschillende taken en die werkt aan alles tegelijkertijd. En die denkt niet na over: wat is daarbij nou belangrijk voor mij? Wat moet ik morgen kunnen terugvinden? Die maken allerlei verschillende administratieve processen naast elkaar, waar verschillende mensen over gaan. En dan wordt het dus heel complex."

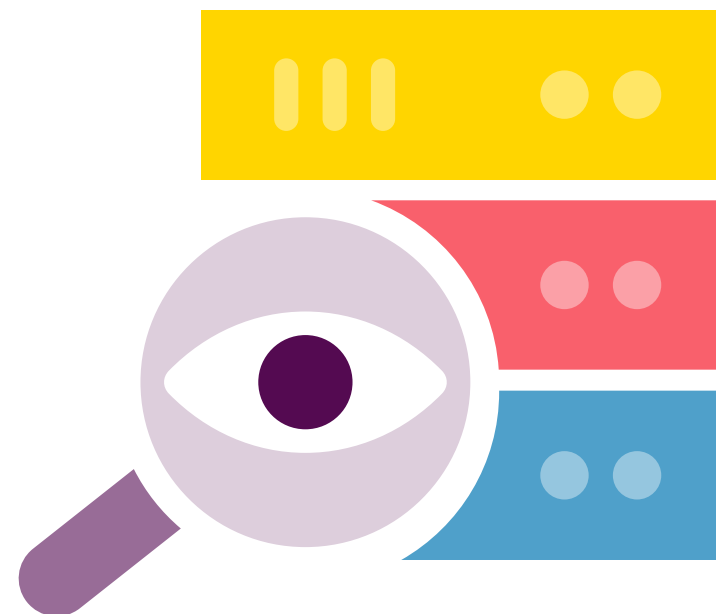
11 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2016, p. 10.

12 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021, p. 4. In 2019 werd de naam van de 'Erfgoedinspectie' gewijzigd naar de 'Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed'. In dit rapport wordt enkel de nieuwe naam en afkorting (IOE) gebruikt, ook voor de periode van vóór 2019.

13 Zie bijvoorbeeld Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2008, p. 5.

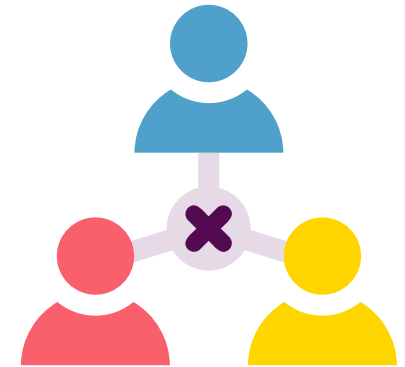
Een consequentie van deze kijk op de informatiehuishouding is dat de middelen die daarvoor nodig zijn vooral worden gezien als kostenpost en niet als investering. Gevolg is dat er door de jaren heen vaak op dit onderwerp is bezuinigd. Dit leidde er vanzelfsprekend toe dat broodnodige investeringen, zoals het onderhoud aan systemen en software, achterwege bleven en de continuïteit van de financiering voor informatiebeheer onder druk kwam te staan. Zoals een van de geïnterviewde zei:

"De informatiehuishouding staat vaak niet als structurele post op de begroting. Dit is onhandig. Als je in één keer een document managementsysteem moet vervangen kost dat een hele smak geld. Maar als je er rekening mee houdt dat dit eens in de zoveel jaar moet gebeuren, dan kun je dit begroten."



5 Patroon

Autonomie en belang eigen organisatie staan te veel voorop



Bij het op orde brengen van de informatiehuishouding ligt bij overheidsorganisaties de focus vaak te veel op de eigen organisatie. Dit staat samenwerking in de weg, en daarmee de totstandkoming van een goede gezamenlijke aanpak van het probleem. In de rapporten en interviews komen twee belangrijke elementen naar voren die hieraan ten grondslag liggen. Allereerst is de motivatie voor het op orde krijgen onduidelijk. Daarnaast blijkt dat, wanneer belangrijke beslissingen genomen moet worden, de eigenbelangen van de overheidsorganisatie zwaarder wegen dan het algemeen belang.

5.1 Onduidelijk waarom en voor wie doen we het doen

Wezenlijk onderdeel van het probleem is dat binnen overheidsorganisaties vaak onduidelijk is waarom en voor wie het op orde krijgen van informatiehuishouding belangrijk is. De gesprekken hierover worden volgens de geïnterviewden met name gevoerd over de aard van het probleem en de oplossing ervan. In principe is dit niet verkeerd. Wel wordt er benadrukt dat hierdoor voorbij wordt gegaan aan de vraag: wie is de opdrachtgever en wie is verantwoordelijk voor de informatie? Bij de aanpak van de problematiek worden zaken als informatiewaarde en wie daarvoor de verantwoordelijkheid draagt vaak vergeten.

Uit de gesprekken komt daarnaast duidelijk naar voren dat er te weinig rekening wordt gehouden met het bredere belang van de samenleving. Eén van de geïnterviewden sprak in dit verband van twee belangrijke misverstanden. Enerzijds motiveren organisaties het archiveren en het verbeteren van de informatiehuishouding vooral vanuit wet- en regelgeving en niet omdat het de eigen organisatie beter laat functioneren. Het op orde krijgen van de informatiehuishouding wordt dus vooral ervaren als een kwestie van moeten en niet van investeren. Anderzijds bestaat binnen organisaties het idee dat het archief met overheidsinformatie van henzelf is. Dit terwijl het om publieke informatie gaat of om informatie van burgers of bedrijven. In de motivatie om de informatiehuishouding op de orde te

krijgen wordt de informatiebehoefte van de burger dus vaak te weinig meegenomen.

De Algemene Rekenkamer constateerde daarnaast dat veel overheidsmedewerkers zich doorgaans niet of nauwelijks geroepen voelen om de informatie waar zijzelf mee werken op toegankelijke wijze beschikbaar te maken voor anderen. Zolang ze hun eigen informatie maar kunnen terugvinden, zien zij onvoldoende de noodzaak om die informatie op een goed gestructureerde wijze te beheren.¹⁴ In het papieren tijdperk was dit probleem ook al aan de orde, maar had dit minder gevolgen. Het werkdossier belandde immers uiteindelijk bij een archivaris die ervoor zorgde dat het teruggevonden kon worden indien erom werd gevraagd. In het digitale tijdperk is het belangrijk dat al bij het moment van creatie rekening wordt gehouden met de duurzame toegankelijkheid voor zowel de organisatie zelf als voor anderen.

5.2 Eigen belang overheerst in keuzes

Niet alleen de onduidelijke motivatie is een belemmering. Het op orde krijgen van de informatiehuishouding en de totstandkoming van een gezamenlijke aanpak om dit te doen, komen vaak onder druk te staan doordat het eigenbelang van de individuele organisaties een te grote rol speelt. Samenwerking wordt regelmatig

belemmerd doordat organisaties zelf regie willen houden en er – veelal onterecht – van uit wordt gegaan dat organisaties teveel van elkaar verschillen om bijvoorbeeld gezamenlijk te kunnen inkopen. Zo constateerde de IOE in 2013 dat kerndepartementen weliswaar voorstander zijn van een rijksbrede aanpak voor de digitale informatiehuishouding, maar tegelijkertijd veel waarde blijven hechten aan hun 'eigen' plannen en oplossingen. Zij spreken van een spanning tussen samenwerken en het bewandelen van de eigen weg.¹⁵

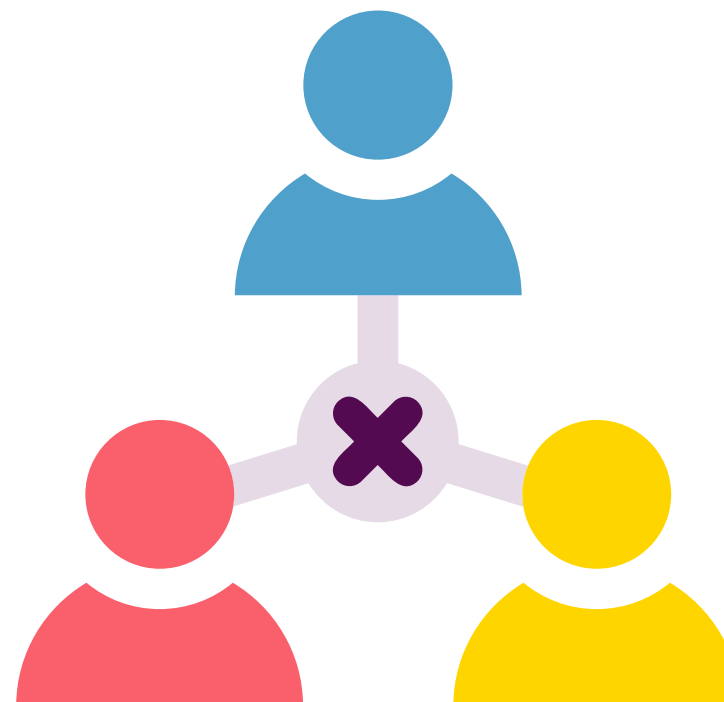
Deze spanning wordt beaamd door de geïnterviewden. Volgens hen is dit probleem tien jaar later nog steeds aan de orde. Er wordt opgemerkt dat men te veel in zijn eigen kokers zit en daardoor niet als één overheid werkt. De vraag 'Hoe worden we met elkaar beter?' wordt te weinig gesteld. Eén van de geïnterviewden stelt dat dit altijd een zwak punt is geweest bij de overheid:

"We praten altijd vanuit de inhoud en nooit vanuit de verbinding. Nooit vanuit mensen die met elkaar voor een opgave staan."

¹⁴ Algemene Rekenkamer 2010, p. 17.

¹⁵ Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2013, p. 10.

Dit probleem speelt in alle lagen van de overheid. Wanneer het gaat over de decentrale overheid spreekt een geïnterviewde van 'kerktorendenken'. Zo zou er bij kleinere gemeenten weerstand zijn om met grote gemeenten samen te werken, bijvoorbeeld uit angst om overgenomen te worden bij een volgende gemeentelijke herindeling. Ook wanneer er wel sprake is van een fusie tussen gemeenten is er vaak geen ruimte om aan een gezamenlijke decentrale aanpak te werken. De focus ligt dan met name op het samenbrengen van informatie en het kloppend maken van de systemen. Investeren in een toekomstige aanpak waar men op korte termijn gevoelsmatig niets van terugziet, heeft dan gezien de beschikbare middelen minder aandacht.



6 Patroon

Specialisten zijn niet in positie



Waar de archivaris vroeger een belangrijke positie binnen de organisatie had, geldt dit voor de informatieprofessional sinds de digitalisering steeds minder. Dit heeft meerdere oorzaken. Allereerst is het idee ontstaan dat overheidsmedewerkers door de komst van digitale werkprocessen archieftaken steeds meer zelf konden uitvoeren. Daarnaast is decennia lang bezuinigd op informatiespecialisten en de afdeling Documentaire Informatievoorziening (DIV).¹⁶ Daarbovenop is er structureel te weinig aandacht geweest voor de ontwikkeling van kennis en kunde van overheidsmedewerkers op het gebied van informatiebeheer en de taken die daaraan verbonden zijn.

6.1 Iedere overheidsmedewerker werd zijn eigen archivaris

Door de komst van digitalisering ontstond het idee dat iedere medewerker prima zijn eigen archivaris kon zijn en dus zelf zijn informatie kon beheren. Vroeger had elke overheidsorganisatie specialisten in de postkamer en het archief die beoordeelden wat in welk dossier bewaard moest worden en wanneer dossiers vernietigd moesten worden of overgebracht naar de (openbare) archiefdienst. Informatie werd daardoor veel centraler beheerd. Door digitalisering was het archief niet langer alleen op papier en op één fysieke plek vindbaar. Archiveren werd (met

uitzondering van vernietigen) een reeks handelingen die iedere overheidsmedewerker vanachter de computer zou moeten kunnen verrichten. Hiervoor werden documentmanagementsystemen en zaaksystemen ingericht.

Toch blijkt deze archiveringstaak in de praktijk voor de doorsnee overheidsmedewerker moeilijker uitvoerbaar dan gedacht. Systemen ondersteunen medewerkers onvoldoende bij informatiebeheer en medewerkers zijn te weinig bekend met de eisen die voor informatiebeheer gelden. Ook het veelvoud aan systemen en de groei van informatie, maken het digitale informatiebeheer eerder ingewikkelder dan makkelijker.

¹⁶ Namen voor deze afdeling kunnen per overheidsorganisatie verschillen en door de jaren heen zijn veranderd. Onder DIV wordt in deze publicatie ook Post- en archiefzaken en informatiebeheer in nieuwere vorm bedoeld.

De geïnterviewden zijn het erover eens dat er te makkelijk is gedacht dat overheidsmedewerkers deze taken op zich konden nemen. Een geïnterviewde daarover:

"Digitaal werken is echt enorm onderschat. Men dacht iedereen kan dat wel. Jazeker, iedereen kan digitaal werken. Maar iedereen doet het op z'n eigen manier."

6.2 Er is structureel bezuinigd op DIV

Door deze nieuwe manier van werken ontstond het idee dat informatiespecialisten niet langer noodzakelijk waren. Dit leidde tot structurele bezuinigingen op de DIV-functie, met als gevolg dat belangrijke kennis over informatiebeheer uit de organisatie weglekte. De bezuinigingen op de DIV-afdelingen gingen in tegen de adviezen en rapporten die door de jaren heen zijn verschenen. Al in 1999 signaleerde het Ministerie van BZK zelf in *Het geheugen als collectieve kracht* dat dit tot een onhoudbare situatie zou leiden:

"Het grootste probleem is echter dat er in de 'digitale' situatie doorgaans niemand is die het materiaal op een vakkundige manier ordent, beheert en schoont en het overzicht bewaakt. (...) Meer vrijheid, moeilijker fysieke zichtbaarheid en meer archiveringschaos zijn slechts enkele van de veranderingen ten gevolge van de digitalisering."¹⁷

Uit de interviews komt naar voren dat digitalisering ertoe heeft geleid dat onterecht is bezuinigd op informatieprofessionals. Een geïnterviewde zei daarover: "Vroeger had je gewoon DIV, [...]. Die mensen zijn wegbezuinigd, maar daar had iets anders voor in de plaats moeten komen." Een andere geïnterviewde is van mening dat de digitalisering van de informatiehuishouding onterecht is aangegrepen als een kans om te bezuinigen. "Dat is vrij funest geweest denk ik. Als mensen van het begin af aan hadden gezegd: de DIV-functie verandert, dus die gaan we omvormen. We gaan adviseurs en andere mensen binnenhalen op een hoger niveau, zodat al die medewerkers hun nieuwe verantwoordelijkheden goed begrijpen, goed gaan toepassen en ook nog eens met hun vragen ergens terecht kunnen, dan was het zeker een ander verhaal geweest."

17 Ministerie van BZK & Synergie Consultancy 1999, p. 16.

Door de bezuiniging op de DIV-afdeling kreeg men minder zicht en grip op de informatie die door de organisatie wordt beheerd. De Algemene Rekenkamer bevestigt in 2010 dit beeld: "Medewerkers beheren informatie grotendeels zelf en doen dit naar eigen inzicht. Hierdoor hangt het van de individuele medewerker af of een archiefstuk in de praktijk daadwerkelijk op een toegankelijke wijze wordt beheerd."¹⁸

De bezuinigingen hadden ook gevolgen voor de positie van DIV binnen de organisatie: die kwam steeds verder af te staan van de praktijk van het werkproces van de gemiddelde medewerker. Hierdoor ging praktische begeleiding en sturing deels verloren. Een geïnterviewde over de ontstane situatie: "Bij papier was het dan zo dat je vaak nog een DIV-afdeling bij de hand had die ervoor zorgde dat je goed ging werken. En nu werd het: 'Ja, jongens kijk: hier is je hardware, hier is je software en succes ermee.'" Daarbij worden ze gezien als buitenstaander, vertelt een geïnterviewde: "Je ziet dat de mensen op de DIV-afdelingen allerlei dingen bedenken. 'Dit gaan ze zus doen, dit gaan we zo doen.' Maar ze komen er bij de andere afdelingen niet doorheen. Dan is de reactie vaak: 'wie ben jij nou om mij te zeggen hoe ik mijn werk moet doen?'"

Een ander gevolg van de bezuinigingen is dat er minder kennis in de organisatie aanwezig is om na te denken over structurele

oplossingen van ontstane problemen in de informatiehuishouding. Steeds meer worden externe medewerkers aangetrokken voor de oplossing van ICT- en informatiebeheervraagstukken. "Die gaan heel hard lopen, maar gaan ook snel weer weg. De omloopsnelheid is hoog en daarmee ook de vluchtigheid", aldus een geïnterviewde. Hierdoor blijft het een grote uitdaging voor de overheid om kennis en kunde op peil te houden. De bezuiniging heeft daarnaast effect op de positie van de eigen organisatie in gesprekken met leveranciers en de wijze waarop archieffunctionaliteiten in ICT-systemen worden geïntegreerd.

6.3 Kennis en kunde over de informatiehuishouding blijft achter

De gevolgen van de bezuinigingen hadden wellicht ook beperkt kunnen blijven als er structureel aandacht was geweest voor kennis en kunde bij overheidsmedewerkers met betrekking tot informatiehuishouding. Een belemmering daarvoor is dat informatiebeheer maar zeer zelden een verplicht onderdeel vormt van het inwerkprogramma en personeelsgesprekken van overheidsmedewerkers. In 2016 riepen de RvC en ROB de overheid in hun gezamenlijke rapport *Het puberbrein van de overheid* daarom op tot actie:

¹⁸ Algemene Rekenkamer 2010, p. 6.

"Neem samen met de minister van BZK het initiatief om in 2016 een scholingsprogramma voor bestuurders en managers te ontwikkelen op het gebied van informatiemanagement en informatiebeheer – in relatie tot bedrijfsvoering, verantwoording, bewijsvoering en onderzoek. Vraag de minister van BZK ook om zich ervoor in te zetten dat met ingang van 2017 – of zoveel eerder als mogelijk – in de introductieprogramma's voor nieuwe ambtenaren aandacht wordt besteed aan het belang van goed informatiebeheer en de verantwoordelijkheden die iedere individuele ambtenaar op dat gebied heeft."¹⁹

In de afgelopen jaren is ingezet op een inhaalslag om kennis en kunde met betrekking tot informatiebeheer binnen de organisatie te vergoten. Een voorbeeld hiervan is het Leerhuis informatiehuishouding waar rijksoverheidsmedewerkers kunnen deelnemen aan opleidingen en trainingen. Bij inwerkprogramma's blijft de aandacht voor informatiebeheer beperkt. Eén van de geïnterviewden maakte het zelf mee: "Toen ik in dienst trad kreeg ik niets te horen in de trant van: Jij wordt nu ambtenaar. Dus wat je produceert dat is overheidsinformatie. Dat doe je niet voor jezelf, en zelfs niet alleen voor het werkproces waar je in zit. Dat heeft een zwaardere lading. Dus daar zijn een aantal regels voor en je moet je bewust zijn van het gewicht daarvan."

19 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2016, p. 55.

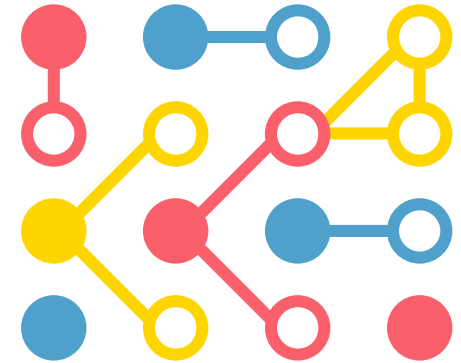
20 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2016, p. 27.

Ironisch genoeg houdt het tekort aan kennis en kunde het kennis- en kundeprobleem in stand. De ROB en de RvB schreven daarover: "Te veel overheidsfunctionarissen hebben geen idee van het werkelijke belang van goed informatiebeheer en hun rol daarbij. Zolang dat gebrek aan kennis en bewustzijn voortduurt, blijft de aandacht ontbreken en worden de problemen niet opgelost. Scholing, training en integrale visievorming zijn echt hard nodig."²⁰ Een geïnterviewde zei hierover: "Als je de oplossing laat verdwijnen, door minder opleiding op dit vlak, dan raak je een kennisgebied kwijt dat je nodig hebt om zicht te krijgen op de informatiehuishouding als geheel."



7 Patroon

Incidentgedreven in plaats van een structurele aanpak



Door de jaren heen zijn er allerlei initiatieven gestart om de digitale informatiehuishouding en openbaarheid op orde te brengen, veelal als reactie op een incident of een kritisch inspectie- of adviesrapport. Deze acties, projecten en programma's adresseerden vaak maar een deel van de problematiek en hebben in veel gevallen niet tot een structurele verbetering geleid. Ook lag daarbij de focus te veel op ICT-oplossingen.

7.1 Tijdelijke inspanningen krijgen geen structurele inbedding

In 2010 constateerde de Algemene Rekenkamer in een achtergrondstudie over de informatiehuishouding van de rijksoverheid het volgende:

"Als we de afgelopen drie decennia overzien, constateren we het patroon dat met een eenmalige actie een op dat moment actueel deelvraagstuk wordt

aangepakt, waarna het enthousiasme weer wegebt, totdat het volgende rapport verschijnt er een ander vraagstuk wordt aangepakt. Oplossingen zijn (nog) niet voorhanden of oplossingen zijn er wel, maar zijn nog niet overal als standaard ingevoerd, waardoor problemen zich hebben opgestapeld."²¹

²¹ Algemene Rekenkamer 2010, p. 7-8.

De Algemene Rekenkamer gaf vervolgens ook een duidelijke waarschuwing af: "Wanneer het vraagstuk niet binnen afzienbare tijd wordt opgelost zullen de problemen die de overheid op dit moment al ondervindt, maar die nu nog (terecht of niet) als incidenten beschouwd worden, een structureel karakter krijgen."²² Het is duidelijk dat het vraagstuk nog niet is opgelost. Een reden daarvoor is dat problemen in de informatiehuishouding vaak programmatisch zijn benaderd en aangepakt werden met een project of programma met het idee dat het daarna 'klaar' zou zijn. Deze aanpak kan alleen werken als hij leidt tot structurele verbeteringen die na afronding goed worden ingebed in de organisatie en continue aandacht houden. Over de verbeterprogramma's bij de rijksoverheid vertelde een geïnterviewde dat "de kunst eigenlijk is om dat veel meer te internaliseren en in die structuur van die departementen in te bouwen dat daar structureel aan gewerkt wordt. En dat er ook mensen aan werken die daar ook langere termijn aan verbonden zijn." De praktijk laat echter zien dat dit lang niet altijd lukt. Zoals een geïnterviewde zei: "Het herhaalt zich steeds aan de hand van verschillende incidenten. Maar de trajecten die er komen leveren niets structureels op."

Daarnaast zijn bestuurders terughoudend met het structureel vrijmaken van budget voor een langere termijn. Een geïnterviewde zei hierover: "We hebben te maken met de tijdsspanne [van een bestuursperiode]. Alles wat wordt bedacht, moet dan net weer in die periode van vier jaar gebeuren. Terwijl je zou moeten zeggen: maar dit heeft een veel langere doorlooptijd." Een andere geïnterviewde sprak in dit verband zelfs van de vierjarenkramp. "Het moet in vier jaar tot resultaten leiden, krijgen we steeds te horen."

²² Algemene Rekenkamer 2010, p. 11.

²³ Algemene Rekenkamer 2010, p. 7-8.

Laten we nou het ook eens aandurven om het ook te hebben over de lange termijn."

7.2 ICT is vaak ten onrechte gezien als dé oplossing

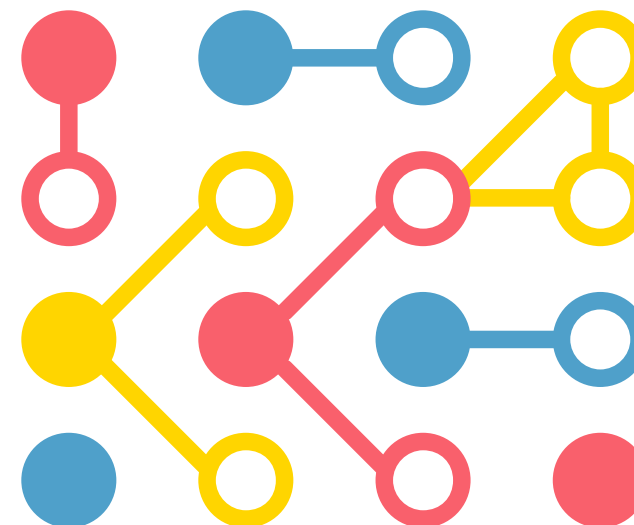
Bij de aanpak om problemen in de informatiehuishouding op te lossen, ligt de focus veelal op ICT-oplossingen. Bijvoorbeeld op het idee dat door de aanschaf van een nieuw documentmanagementsysteem het informatiebeheer geregeld zou zijn. Daarbij is sprake van teveel vertrouwen in ICT-oplossingen, of zoals een geïnterviewde het verwoordde: "Het idee was: ICT/AI lost het straks op, dus nu volstaan we met alles bewaren en wachten op het moois dat komen gaat." Ook de Algemene Rekenkamer signaleerde in de achtergrondstudie een overschatting van technologische oplossingen:

"Al eerder waarschuwden wij voor de valkuil van ICT-enthousiasme: bestuurders hebben vaak onvoldoende zicht op de mogelijkheden en vooral op de onmogelijkheden van ICT. Dat verhoogt het risico dat ze technische mogelijkheden overschatten. Tegelijkertijd onderschatten ze de hoeveelheid tijd, geld en menskracht die de daadwerkelijke realisatie van ICT-projecten zal gaan kosten."²³

In de praktijk heeft de wijze waarop ICT is ingezet veelal juist geleid tot een complicerende factor bij het op orde brengen van de informatiehuishouding. De IOE schets deze problematiek bij de rijksoverheid in het rapport *Een dementerende overheid 2.0* uit 2021 als volgt:

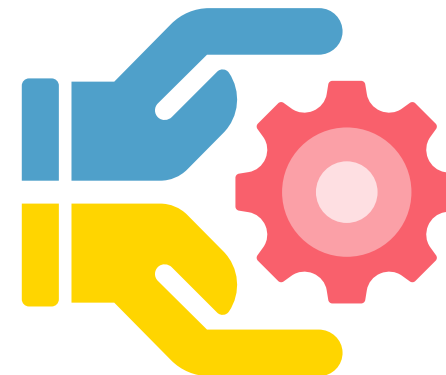
"Deze [systemen] zijn niet altijd op elkaar aangesloten. Bovendien is de samenhang vaak historisch gegroeid en buitengewoon complex. De ICT van met name uitvoeringsorganisaties, die enorme hoeveelheden berichten en data verwerken, kent veel legacy. Bovendien zijn de eisen die aan die systemen gesteld worden niet op elkaar afgestemd, en kwalitatief onvoldoende om een verantwoord beheer van informatie mogelijk te maken. Veel overheidsinformatie wordt bovendien zonder behoud van enige context buiten de bestaande (digitale) kaders gebruikt en beheerd."²⁴

24 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021a, p. 16.



8 Patroon

Onvoldoende sturing op de naleving van afspraken



Een goede gezamenlijke aanpak van de informatiehuishouding vereist niet alleen duidelijke afspraken, maar ook toezicht, sturing en naleving van de gemaakte afspraken. Door de jaren zijn veel projecten, programma's en oplossingen niet verwezenlijkt, omdat het juist daaraan ontbreekt. Uit de rapporten en interviews komen drie factoren naar voren die daaraan hebben bijgedragen: een gebrek aan evaluatie, teveel vrijblijvendheid in de sturing en het uitblijven van consequenties bij fouten of het in gebreke blijven.

8.1 Gebrek aan evaluatie belemmert zicht op de staat van de informatiehuishouding

Overheidsorganisaties hebben vaak onvoldoende zicht op de staat van hun informatiehuishouding en wat nodig is om daar verbetering in te brengen. Er is geen of te weinig evaluatie en monitoring, veelal doordat er geen planning en control-cyclus is georganiseerd. De IOE heeft hier bij de rijksoverheid al meerdere keren op gehamerd. In 2009 constateerde zij dat het ontbreekt aan voldoende sturing op en beheersing van de informatiehuishouding bij de overheidsorganisaties, met alle risico's van dien

voor een goede bedrijfsvoering, verantwoordingsfunctie en het veiligstellen van archieven als erfgoed. Wat betreft de archiefvorming benadrukte de IOE dat het management van organisaties nog onvoldoende het belang van de informatiehuishouding onderkent en borgt in de beheerscyclus.²⁵

Ook in 2013 constateerde de IOE dat er bij het merendeel van de departementen geen sprake was van een werkend systeem met planmatig uitgevoerde audits noch van systematische inhoudelijke kwaliteitscontrole. Volgens hen leidde dit ertoe dat eindverantwoordelijken bij de departementen geen rekenschap

²⁵ Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2009, p. 7.

konden afleggen over de informatiehuishouding en dat het risico dat zij daardoor niet in control zijn aanzienlijk is.²⁶ In 2021 deed de IOE opnieuw een oproep voor het inrichten van een integrale governance en control-cyclus op het beheren, beschermen en beveiligen van overheidsinformatie.²⁷

Doordat planning en control veelal onvoldoende is ingericht, mist in de praktijk vaak ook inzicht in de staat van de informatiehuishouding. Hierdoor is er onvoldoende zicht op de benodigde investeringen en is vaak niet duidelijk welke behoeften binnen de organisatie leven. Dit zorgt er daarnaast voor dat er in de begroting doorgaans te weinig rekening wordt gehouden met de kosten voor informatiebeheer. Ook belet het de organisatie om te anticiperen op toekomstige ontwikkelingen. Informatiehuishouding blijft hierdoor een onderwerp dat vaak pas wordt besproken als het voor problemen in het werkproces zorgt.

Overheidsorganisaties hebben daarnaast nauwelijks cijfers over het effect van een slechte informatiehuishouding en bijvoorbeeld de gevolgskosten van gebrekkige informatiesystemen. Een geïnterviewde pleit er dan ook voor om "eens goed in kaart te brengen hoeveel tijd een ambtelijke organisatie besteedt aan het tevergeefs of lang zoeken naar informatie. Als we duidelijk kunnen maken dat iedere ambtenaar daar meerder uren per week aan kwijt is en vervolgens inzichtelijk maken hoeveel dat kost, dan komt men misschien sneller in beweging." Doordat deze informatie

niet voorhanden is, wordt er geregeld onterecht vanuit gegaan dat slecht informatiebeheer weinig gevolgen heeft voor de organisatie.

8.2 De overkoepelende sturing is te vrijblijvend

Het onvermogen om te zorgen voor een goede verankering van de informatiehuishouding in de verantwoordingscyclus legt een onderliggend probleem bloot: een gebrek aan overkoepelende of centrale sturing. Hoewel de sturing op informatiehuishouding en archivering in principe is belegd bij de ministeries van BZK en OCW gezamenlijk, wordt hier in de praktijk beperkt invulling aan gegeven. Zo zitten de ministeries niet altijd op dezelfde lijn als het gaat om de uitvoering van de Archiefwet. Daarbij komt dat het ministerie van BZK zelf begin jaren negentig de focus van zijn rol verschoof van sturen naar stimuleren.²⁸ Dit heeft echter niet het gewenste effect gehad. De RvC en de ROB spreken in dit verband van een coördinatie-achterstand op het gebied van informatie: "De rol van de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon voor de overheidsinformatievoorziening wordt al tientallen jaren zeer terughoudend ingevuld."²⁹ Een geïnterviewde constateert in dit kader: "[...] echte doorzettingsmacht, die is er niet. De rijksoverheid is natuurlijk te veel versplinterd in dat opzicht." Ook decentrale overheden handelen vanuit hun eigen verantwoordelijkheid bij het inrichten van de informatiehuishouding. Over het decentrale niveau zei een andere geïnterviewde:

26 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2013, p. 23.

27 Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021, p. 5.

28 Ministerie van BZK 1991, p. 49.

29 Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2016, p. 31.

"Er is alleen sprake van interbestuurlijk toezicht, maar dat kijkt niet naar de inhoud. Die kijken alleen of het college zich verantwoordt aan het rijk. [...] En dan heb je vervolgens een heel groot netwerk, een lappendeken, van gemeentearchivarissen (of niet) die intern toezicht houden. [...] Het is heel erg versnipperd en daarmee ondoelmatig."

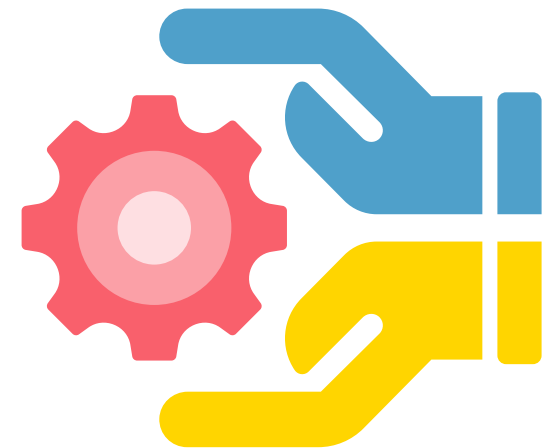
Een bijkomende complicatie bij het beleggen van de verantwoordelijkheden is dat overheidsorganisaties steeds meer samenwerken in informatieketens en netwerken. De verantwoordelijkheden zijn in theorie op basis van bestaande kaders en afspraken goed in te regelen, maar de ervaring leert dat dit in de praktijk toch nog vaak een open einde blijft.³⁰ De oplossingen die hiervoor zijn aangedragen pleiten dan ook vrijwel allemaal voor een vorm van centralisatie en versterking van kaderstelling of toezicht, gecombineerd met meer kennis van zaken.

8.3 Consequenties blijven uit

De gebrekkige sturing leidt ertoe dat er geen consequenties zijn als overheidsmedewerkers (van hoog tot laag) – en dus de overheidsorganisatie als geheel – hun informatiebeheer en archivering niet op orde hebben. Medewerkers krijgen vaak de ruimte om informatie of documenten op hun eigen manier op te slaan,

in plaats van de voorschriften te volgen. Zo kunnen ze makkelijk de informatiebeheersystemen omzeilen die hen veelal opzadelen met extra handelingen en 'gedoe'. Een geïnterviewde ziet de oplossing vooral in goed management: "Daar moet je ook duidelijker in zijn, dat het consequenties heeft als er niet in het informatiebeheersysteem wordt gewerkt."

Verschillende geïnterviewden wijzen er in dat verband ook op dat wettelijke voorschriften, zoals die uit de Archiefwet, worden genegeerd: "Men houdt zich niet aan de wetgeving. De wet wordt wel erkend, maar er wordt besloten er niet naar te handelen. Er zijn onvoldoende middelen tot bestuursdwang." Daarbij helpt het niet dat de informatiehuishouding lange tijd geen verplicht onderwerp was in jaarverslagen. Dat vooral bij hogere en bestuurlijke functies het thema informatiehuishouding mist in de beoordelingscyclus, heeft ertoe geleid dat de eerder besproken urgentie niet wordt gevoeld. Eén van de geïnterviewden zegt dat juist daarop winst te behalen valt: "Pas wanneer bestuurders problemen krijgen met hun eigen positie, dan denk ik dat er wat gebeurt."



30 Stichting ICTU 2016a, p. 4.

9 Patroon

Standaarden en generieke voorzieningen worden onderbenut



Het heeft vele voordelen als overheidsorganisaties het informatiebeheer op vergelijkbare wijze inrichten. De afgelopen decennia is een veelheid aan afspraken, normen en standaarden ontwikkeld vanuit verschillende disciplines.³¹ Deze zijn veelal niet bindend verklaard omdat daar geen consensus over was en deze regelmatig worden herzien. Het gebruik van standaarden voor informatiebeheer blijft daardoor onderbenut. Ook komen generieke ICT-voorzieningen maar moeizaam van de grond.

9.1 Standaarden worden niet of niet consequent toegepast

De standaarden die er zijn, worden niet of niet altijd consequent toegepast. Een geïnterviewde zei daarover: "En dan hebben we standaarden, maar die zijn totaal niet geïmplementeerd. De e-mailrichtlijn, totaal niet geïmplementeerd, omgaan met

chatarchivering, nog totaal niet geïmplementeerd. [...] Daar gaat veel tijd overheen." Als er al verplichtingen zijn, is dat vaak in de vorm van het pas-toe-of-leg-uit principe. Als dan niet heel strikt wordt gemonitord en geëvalueerd, zet dit de deur open voor grootschalige ontwijking van toepassing van die standaarden, of zelfs de introductie van andere standaarden. Kortom, het is te vrijblijvend, zoals ook door een geïnterviewde wordt beaamd:

³¹ Denk voor informatiebeheer bijvoorbeeld aan modelselectielijsten voor het – tijdelijk of blijvend – bewaren en het vernietigen van overheidsinformatie, de norm voor de metadatering van documenten (Metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie: MDTO) en eisen voor het inrichten van systemen voor duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie (DUTO-eisen).

"Dat was al aan de orde bij de Baseline Informatiehuishouding. In feit was dat niks anders dan een integratie van informatie-gerelateerde bepalingen uit bestaande wetgeving. Niks nieuws onder de zon en bovendien bij wet verplicht, zou je denken. [...] Maar er mocht geen enkel gewicht aan worden toegekend. Die baseline stierf dus heel snel een stille dood."

Ook bij de ontwikkeling en implementatie van ICT worden de standaarden voor informatiebeheer onvoldoende meegenomen. "Je merkt toch dat ICT vooral technisch georiënteerd is, terwijl dit niet over techniek gaat, maar over de informatiehuishouding zelf. Je moet die vertaling tussen de twee zaken kunnen maken, er moet overleg zijn", aldus een geïnterviewde. Volgens een andere geïnterviewde is er te weinig inbreng van de mensen die uiteindelijk met het systeem moeten werken. De informatieadviseur en archivaris zitten niet of te laat aan tafel bij gesprekken over de aanschaf en aanpassing van nieuwe systemen: "Mensen moeten zeggen: als je iets maakt, dan moet het zo en zo zijn. Want anders hebben we er niks aan. Dat zijn vaak de mensen van de praktijk. Die hebben wel de kennis, maar zitten niet aan tafel als systemen worden uitgedacht."

Een poging om het digitaliseringsdenken en archiveringsdenken in de praktijk bij elkaar te brengen is 'archivering by design'. De kern daarvan is dat vanaf het moment dat een document of 'informatie-eenheid' wordt gemaakt tot aan de uiteindelijke bewaring of vernietiging, wordt nagedacht over wat nodig is voor archivering en openbaarmaking. In feite betekent dit dat

de automatische archivering en openbaarmaking helemaal aan de voorkant wordt ingericht in het proces. De juiste inrichting van het informatiebeheersysteem is hiervoor cruciaal en daarvoor zijn standaarden nodig.

Deze benadering is echter nog niet verankerd in de werkwijze van de overheid, aldus een geïnterviewde:

"Archivering by design, daar zijn we nog totaal niet mee bezig. En dat is ook erg ingewikkeld. [...] Het is prachtig om naartoe te werken, maar om dat theoretisch concept ook te vertalen naar het systeem en de inkoopvoorwaarden en de manier waarop wij werken, dat is echt nog wel een oefening die de overheid nog niet gemaakt heeft. [...] Je moet dat ook praktisch maken. [...] Dus als je zegt 'archivering by design', ga dan aan de slag met concrete selectielijsten. En zorg dan ook dat het dagelijks werk van de ambtenaar daarmee in verband staat."

9.2 Generieke ICT-voorzieningen komen moeizaam van de grond

Een ander probleem in dit kader is dat generieke ICT-voorzieningen moeilijk van de grond komen. Een generieke voorziening is een dienst die door meerdere afnemers binnen een bepaald domein van de overheid wordt gebruikt, zoals een digitale werkplek, een portaal, datacenter of toegangspas. Het kan kosten- en

efficiëntievoordelen opleveren, zoals in onderhoud en beheer of energiebesparing. Ook is het eenvoudiger bij generieke voorzieningen standaarden voor duurzame toegankelijkheid en goed informatiebeheer verder te ontwikkelen en te implementeren.

Uit de interviews blijkt dat dit moeilijk realiseerbaar is. Zo wordt genoemd dat er onvoldoende vertrouwen is in aangeboden oplossingen, waardoor onderdelen van overheidsorganisaties toch vaker geneigd zijn een eigen programma van eisen te maken en de markt op te zoeken. Ook kunnen volwassenheidsniveaus van (onderdelen van) organisaties verschillen of kunnen organisaties specifieke wensen hebben ten aanzien van de inrichting van het proces die de generieke voorziening ondersteunt. Dit levert versplintering op die gezamenlijk beheer en onderhoud tegenwerkt. Dit leidt tot veel tijdelijke voorzieningen, met ongelijk lopende afschrijvingstermijnen, hetgeen samenwerking nog meer belemmert. Ook wil men zich niet binden voor een langere periode. Dit levert een verscheidenheid aan processen en systemen op bij een op papier vergelijkbare taakuitoefening.

Daarnaast stelt een geïnterviewde dat er te weinig doorzettingsmacht is bij de stelselverantwoordelijken om te zorgen dat er gemeenschappelijke voorzieningen gebruikt worden: "Op dit moment is het zo dat ik zeker drie tot vijf keer per week artikel 44 Grondwet naar mijn hoofd gesmeten krijg of dat wordt gezegd: wij zijn bestuursorgaan en wij zijn er zelf verantwoordelijk voor." Er zijn overigens ook enkele succesvolle voorbeelden waar het wel is gelukt, met alle voordelen van dien, zoals de salaris- en personeelsadministratie P-Direkt of de voorziening voor webarchivering bij de Rijksoverheid.



10 Hoe staat het er nu voor?

Deze terugblik is een bouwsteen voor het advies van het Adviescollege over de meerjarenplannen van de overheid voor de informatiehuishouding. Dit geldt ook voor de door ons ontvangen preadviezen van de IOE, de VNG, het IPO en de UvW. Deze geven een beeld van de huidige stand van de digitale informatiehuishouding. Aan de hand daarvan is het mogelijk om iets te zeggen over de mate waarin het heden aansluit op de hierboven geschetste terugblik.

Als eerste is het belangrijk om te constateren dat er inderdaad veranderingen in gang zijn gezet sinds de meerjarenplanaanpak werd gestart en de Woo in werking trad. De bestuurlijke aandacht voor de uitvoering van de Woo is toegenomen en daarmee ook de aandacht voor het op orde krijgen van de informatiehuishouding. De modernisering van de Archiefwet draagt daar eveneens aan bij. Veel organisaties hebben stappen gezet in lijn met de door het kabinet beoogde doelen en er is vooruitgang geboekt met de toepassing daarvan in de praktijk. Zo zijn veel organisaties bezig met het 'onder beheer' brengen van informatie door het uitfaseren van netwerkmappen en (betere) archivering van e-mail en tekstberichten. Veel partijen zijn bezig met de invoering van een kwaliteitssysteem of hebben dat al.

10.1 Waar het volgens de preadviezen knelt

De preadviezen bevestigen op grote lijnen de in deze terugblik geschetste patronen. Zo stelt de IOE in haar preadvies over het

rijk dat de naleving van de Archiefwet niet op orde is, omdat informatiebeheer lange tijd weinig aandacht heeft gekregen. De IOE wijdt dat aan een gebrek aan leiderschap en visie en benoemt vier concrete problemen: gebrek aan overzicht en inzicht in overheidsinformatie, het niet in beheer nemen van informatie, gebrek aan ordening en metadatering, en het feit dat bewaren-versus-vernietigen niet goed is geregeld.

Dat stemt overeen met de bevindingen in het preadvies van het IPO. Veel provincies geven aan dat er sprake is van een versnipperde informatiehuishouding, dat sprake is van een beperkt informatiebewustzijn bij medewerkers en een gebrek aan sturing, wat ertoe leidt dat er onvoldoende inzicht is in waar informatie is opgeslagen, hoe deze wordt beheerd en wie verantwoordelijk is.³²

De VNG en de UvW trekken tamelijk gelijklopende conclusies. Daarbij komt dat de toegenomen bestuurlijke aandacht voor de uitvoering van de Woo zich lang niet overal vertaalt in voldoende middelen. Dat lijkt vooral bij kleine gemeenten en

³² Zie preadvies IPO aan ACOI van 15 maart 2023: [Preadvies ACOI](#)

gemeenschappelijke regelingen een klemmend probleem, met een verlamdende werking op het op orde brengen van de informatiehuishouding. Zo geven in de monitor van de VNG vaak kleinere gemeenten en gemeenschappelijke regelingen aan dat ze te klein zijn om met informatiehuishouding aan de slag te gaan.

Ook de kennis en kunde-problematiek wordt genoemd. Zo is er soms simpelweg te weinig kennis en capaciteit in huis; een probleem dat vanwege de schaarste op de markt hardnekkig is. De IOE ziet het als uitvloeisel van een breder probleem, een analyse die aansluit op wat daarover wordt gezegd in de terugblik:

"Als gevolg van het gebrek aan aandacht is er door de jaren heen fors bezuinigd op het informatiebeheer door de traditionele DIV-eenheden. Dit gebeurde in de verwachting dat met nieuwe ICT-hulpmiddelen iedere medewerker zijn eigen postkamer en archief kan zijn. ICT heeft de belofte van goed informatiebeheer nog niet kunnen waarmaken. De werelden van ICT en informatiebeheer staan nog vaak los van elkaar. Deze bezuinigingen hebben geleid tot een aanzienlijk verlies aan kennis over informatiebeheer bij de Rijksoverheid. Er wordt nu weer geïnvesteerd in medewerkers voor informatiebeheer. Dit

personeel is onmisbaar om met moderne ICT-middelen het informatiebeheer verder vorm te geven. De resultaten van de investeringen in personeel moeten de komende jaren vorm krijgen, omdat meer niet direct beter is. Informatiebeheer is ook een praktisch proces. Bestuurlijke aandacht is echter nu en in de komende jaren essentieel om dit goed vorm te geven."³³

De UvW legt in zijn preadvies ook een link met standaarden, metadata en de Woo-index: "Ondanks alle inspanningen rondom de implementatie van de Woo, kan geconcludeerd worden dat de informatiehuishouding in relatie tot wat de huidige tijd van ons vraagt nog onvoldoende op orde is. [...]" De uitdaging is "dat er geredeneerd blijft worden vanuit het perspectief van de burger" en dat het daarvoor cruciaal is "dat informatie van gestandaardiseerde en consistente metadata wordt voorzien." Daarbij wordt gewezen op de metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie (MDTO).³⁴ De UvW merkt bovendien op dat er kansen liggen "rondom het standaardiseren en uniformeren van de informatiehuishouding binnen de gehele overheid, die zowel voor de burger als voor de overheid tot grote meerwaarde kunnen leiden. De huidige variant van de Woo-index is in ieder niet afdoende om dit doel te bereiken."³⁵

33 Zie preadvies IOE aan ACOI van 23 augustus 2023: *Vragen ACOI naar de stand van zaken over de informatiehuishouding van de rijksoverheid*.

34 Zie preadvies UvW aan ACOI van 28 juni 2023: *Preadvies digitale informatiehuishouding Waterschappen*.

35 Zie preadvies UvW aan ACOI van 28 juni 2023: *Preadvies digitale informatiehuishouding Waterschappen*.



De VNG ziet dat ook voor veel gemeenten uitdagingen liggen bij het ontwikkelen en vaststellen van een informatiebeheerplan en bij het gebruik van metadata voor het digitaal informatiebeheer. Naast de MDTO-standaard is onder meer behoefte aan "een standaard voor bestandformaten, een E-depot API en een vernietigings-API."³⁶

10.2 De blik vooruit

Tot slot wordt in de preadviezen breed onderschreven dat er nog een lange weg te gaan is bij het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding. Daarvoor zullen patronen moeten worden doorbroken en stappen moeten worden gezet naar een breed gedeelde, gecoördineerde en toekomstgerichte aanpak voor het verbeteren van de digitale informatiehuishouding. Het meerjarenplan voor het verbeteren van de digitale informatiehuishouding, dat verplicht is gesteld in de Woo en op 11 december 2023 naar de Tweede Kamer is gestuurd, dient dat doel.³⁷ Het Adviescollege zal een advies uitbrengen aan de minister van BZK en de staatsecretaris van OCW over het meerjarenplan. Dit advies zal in de komende maanden verschijnen.

³⁶ Zie preadvies VNG aan ACOI van 6 juli 2023: *Verzoek preadvies digitale informatiehuishouding*.

³⁷ Zie Kamerbrief van 11 december 2023: *Meerjarenplan digitale informatiehuishouding*.

Onderzoeksmethode

Deze terugblik is gebaseerd op:

- Een literatuurstudie naar de belangrijkste (advies) rapporten van de afgelopen vijfendertig jaar over de digitale informatiehuishouding van de overheid (zie de literatuurlijst). Daarbij is ook gekeken naar publicaties over (de ontwikkeling van) ICT-voorzieningen, het openbaar bestuur en management en naar relevante kamerbrieven. De publicaties zijn geschreven door of in opdracht van bestuursorganen zelf en door externe organisaties en inspecties.
- Een reeks van tien semigestructureerde interviews en diverse werksessies met deskundigen die de afgelopen jaren betrokken waren bij de informatiehuishouding van de overheid. Bij de selectie van de interviewkandidaten is gestreefd naar spreiding wat betreft expertise en ervaring bij de decentrale en centrale overheid alsmede ervaring bij uitvoerende, inspectie-, beleids- en bestuurlijke taken. Gevraagd is naar persoonlijke ervaringen en opvattingen, en om terughoudendheid in de interviews te voorkomen zijn de gesprekken vertrouwelijk gevoerd.
- De door het Adviescollege ingewonnen preadviezen.

Geraadpleegde literatuur en bronnen

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
Algemene Rekenkamer 1987	Algemene Rekenkamer, <i>Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk</i> , 1987.
Algemene Rekenkamer 1991	Algemene Rekenkamer, <i>Machineleesbare gegevensbestanden; archivering en beheer bij het Rijk</i> , 1991.
Algemene Rekenkamer 1998	Algemene Rekenkamer, <i>Beheer en archivering van digitale bestanden</i> , 1998.
Algemene Rekenkamer 2007	Algemene Rekenkamer, <i>Lessen uit ICT-projecten bij de overheid (Deel A)</i> , 2007.
Algemene Rekenkamer 2008	Algemene Rekenkamer, <i>Lessen uit ICT-projecten bij de overheid (Deel B)</i> , 2008.
Algemene Rekenkamer 2010	Algemene Rekenkamer, <i>Informatiehuishouding van het Rijk. Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie</i> , 2010.
Auditdienst Rijk 2022	Auditdienst Rijk, <i>Inrichting departementale sturing informatiehuishouding</i> , 2022.
Commissie Elias 2014	Commissie Elias, <i>Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid</i> , 2014.
Commissie ICT en Overheid 2001	Commissie ICT en Overheid, <i>Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele innovatie</i> , 2001.

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2005	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Een dementerende overheid?</i> , 2005.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2009	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Verslag van het toezicht in 2008</i> , juni 2009.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2012	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid</i> , 2012.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2013	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Duurzaam duurt het langst. Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen</i> , 2013.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2015a	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Onvoltooid digitaal. De kwaliteit van de digitale archieven bij de organisaties van de Rijksoverheid</i> , 2015.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2015b	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Webarchivering bij de centrale overheid bij decentrale overheden</i> , 2015.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed* 2018	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Wel digitaal, nog niet duurzaam. Informatiebeheer bij departementen</i> , 2018.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021a	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Een dementerende overheid 2.0?</i> , 2021.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021b	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Archivering en ketensamenwerking</i> , 2021.
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2021c	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>De informatiehuishouding van Toeslagen. Rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen</i> , 2021.

* In 2019 werd de naam van de 'Erfgoedinspectie' gewijzigd naar de 'Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed'. In dit rapport wordt enkel de nieuwe naam en afkorting (IOE) gebruikt, ook voor de periode van vóór 2019.

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed 2022	Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, <i>Ministerie SZW. De stand van de informatiehuishouding in 2022</i> , 2022.
Ministerie van BZK 1995	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties, <i>Terug naar de toekomst : over het gebruik van informatie en informatie- en communicatietechnologie in de openbare sector</i> , 1995.
Ministerie van BZK & Synergie Consultancy 1999	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties & Synergie Consultancy, <i>Het geheugen als actieve kracht; De archieffunctie binnen de digitale overheid</i> , 1999.
Nationaal Archief 2007	Nationaal Archief, <i>Gewaardeerd verleden</i> , 2007.
Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag 2020	Parlementaire ondervragingscommissie kinderopvangtoeslag, <i>Ongekend onrecht</i> , 2020.
Raad van State 2020	Raad van State, <i>Ministeriële verantwoordelijkheid. Een ongevraagd advies van de Afdeling advisering</i> , 2020.
Raad voor Cultuur 2006	Raad voor Cultuur, <i>Het tekort van teveel</i> , 2006.
Raad voor Cultuur 2013	Raad voor Cultuur, <i>Selectie. Een kwestie van waardering</i> , 2013.
Raad voor het Openbaar Bestuur 2003	Raad voor het Openbaar Bestuur, <i>Trias informatica. ICT en overheid in vogelvlucht</i> , 2003.
Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur 2016	Raad voor Cultuur & Raad voor het Openbaar Bestuur, <i>Het puberbrein van de overheid - informatiebeheer in ketensamenwerking</i> , 2016.
Regeringscommissaris Informatiehuishouding 2023	Regeringscommissaris Informatiehuishouding, <i>Informatiehuishouding, de postkoets met hulpmotor. Rapportage en Speerpunten van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding</i> , 1 mei 2023.

Korte beschrijving	Volledige beschrijving
Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding 2020	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, <i>Informatiehuishouding in cijfers</i> , 2020.
Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding 2021	Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding, <i>Stevig in ontwikkeling Over de vakvereisten van informatiehuishoudingsprofessionals bij rijksorganisaties</i> , 2021.
Staat van de Uitvoering 2022	Staat van de Uitvoering, <i>Staat van de Uitvoering 2022</i> , 2022.
Stichting Het Expertise Centrum 1998	Stichting Het Expertise Centrum, <i>Digitaal documentbeheer. Orde in de digitale chaos</i> , 1998.
Stichting Het Expertise Centrum 2005	Stichting Het Expertise Centrum, <i>De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid het archief op het bureau</i> , 2005.
Stichting ICTU 2016a	Stichting ICTU, <i>Kwantitatief onderzoek beleidsinformatie digitaal archiveren</i> , 2016.
Stichting ICTU 2016b	Stichting ICTU, <i>Verkenning informatiehuishouding decentrale overheden</i> , 2016.
Stichting ICTU 2021	Stichting ICTU, <i>Evaluatie campagne 'Werken met overheidsinformatie'</i> , 2021.
Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid 2017	Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, <i>Advies Maak Waar!</i> , 2017.

