



Inspectie Overheidsinformatie en
Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16478 2500 BL Den Haag

Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding
T.a.v. de secretaris-directeur, A.L. Bremmer
- per email -

**Inspectie
Overheidsinformatie en
Erfgoed**
Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16478
2500 BL Den Haag
www.inspectie-oe.nl

Datum 23 augustus 2023
Betreft Vragen ACOI naar de stand van zaken over de informatiehuishouding
van de rijksoverheid

Onze referentie
40584895

Geachte mevrouw Bremmer,

Aanleiding

Dit is de reactie van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed op vragen van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI) over de stand van de Informatiehuishouding bij de Rijksoverheid. De Inspectie houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet door de Rijksoverheid. De reactie richt zich op de informatiehuishouding bij de Rijksoverheid en is gebaseerd op de ervaringen van het toezicht dat de Inspectie de afgelopen jaren heeft uitgeoefend.

In deze brief staan we eerst stil bij ons toezicht op de informatiehuishouding. Hierna reflecteert de Inspectie over de naleving van de Archiefwet door de Rijksoverheid. Dan licht de Inspectie toe hoe zij de vragen van het ACOI gaat beantwoorden. De brief sluit af met deze beantwoording van de vragen van het ACOI.

Toezicht op de informatiehuishouding van de Rijksoverheid

De Archiefwet geeft – op hoofdlijnen - voorschriften voor een goed informatiebeheer. Een goede uitvoering van de wet is een randvoorwaarde voor het kunnen oplossen van andere informatievraagstukken. Bij de invulling van haar toezicht houdt de Inspectie rekening met de verschillende belangen die de Archiefwet dient. Deze belangen omvatten de goede bedrijfsvoering en verantwoording door de betreffende overheidsorganisatie, de positie van recht- en bewijszoekende burgers en het belang van onderzoek en cultureel erfgoed.

De Inspectie is nu vol in ontwikkeling. De versterking van het toezicht op de Informatiehuishouding van de Rijksoverheid is een uitvloeisel van het

kabinetsbesluit naar aanleiding van het rapport¹ over de Kinderopvangtoeslag, waarin is geconstateerd dat deze informatiehuishouding niet op orde is.

De komende periode richt de Inspectie zich op:

- Het ontwikkelen van een zo actueel mogelijk beeld van het informatiebeheer bij de centrale overheid in zijn geheel en per organisatie. Hierbij werkt de Inspectie nauw samen met andere betrokkenen bij het informatiebeheer van de overheid.
- Het bieden van mogelijkheden voor iedereen om melding te maken van risico's die het informatiebeheer van de overheid raken. Deze meldingen worden beoordeeld en zijn een belangrijke trigger voor onderzoeken door de Inspectie.
- Het risicogericht onderzoeken van aspecten van de informatiehuishouding waar grote problemen voor de samenleving dreigen te ontstaan of al ontstaan zijn. Voorgenomen onderzoeken worden toegelicht in een werkprogramma dat elke twee jaar wordt gepubliceerd.
- Het volgen van organisaties die onvoldoende presteren en deze blijven volgen tot de risico's afnemen.
- Het agenderen van urgente onderwerpen bij beleidsmakers om die in beleid en/of regelgeving te laten aanpassen.

Reflectie vooraf

De Inspectie ziet dat het niet goed gesteld is met de naleving van de Archiefwet. Informatiebeheer heeft lange tijd weinig aandacht gekregen. De Inspectie constateerde al eerder dat er gebrek is aan leiderschap en visie voor deze complexe materie².

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 waarmaken³. 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 Rijksoverheid⁴. Er wordt nu weer geïnvesteerd in medewerkers voor informatiebeheer⁵. 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. Met haar toezicht

¹ Verslag Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag: Ongekend Onrecht. Kamerstuk 35 510 nr 2, december 2020.

² Een dementerende overheid 2.0, 15 jaar informatiehuishouding bij het Rijk. Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, februari 2021.

³ Open op Orde. Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid. RDDI, maart 2021

⁴ Rapport Ministeriele Verantwoordelijkheid, p.48, door afdeling advisering Raad van State, juni 2020.

⁵ I- Strategie Rijk 2021-2025, doorpakken op digitale transformatie. Ministerie van BZK, CIO Rijk ism CIO-beraad, september 2021.

wil de Inspectie bijdragen aan het behoud van deze aandacht en de uitwerking ervan in de inrichting van een goed informatiebeheer.

Vragen ACOI

Het Adviescollege heeft de volgende vijf vragen aan de Inspectie voorgelegd.

1. Wat zijn op dit moment de grootste uitdagingen bij het duurzaam toegankelijk maken en houden van digitale overheidsinformatie?
2. Ziet u tussen organisaties grote onderlinge verschillen in de kwaliteit van informatiebeheer? Welke factoren zouden die verschillen kunnen verklaren (bijvoorbeeld taken, omvang, menskracht, middelen, bestuurlijke aandacht)?
3. Welke organisaties, projecten of samenwerkingsverbanden hebben oplossingen bedacht om de digitale informatiehuishouding duurzaam toegankelijk te maken en deze werkend gekregen? Een voorbeeld daarvan is het opstellen en invoeren van een uniforme werkwijze voor webarchivering bij het Rijk. Kunt u voorbeelden geven?
4. Welke aspecten van goed informatiebeheer zijn het belangrijkste voor de afhandeling van Woo-verzoeken en voor actieve openbaarmaking c.q. publicatie?
5. Welke aspecten van goed informatiebeheer zijn met name cruciaal om op de lange termijn te komen tot openbare overzichten waarin zichtbaar is welke documenten burgers direct kunnen raadplegen dan wel opvragen?

Voor de beantwoording van de eerste vraag baseert de Inspectie zich op de ervaringen van haar inspecties van de afgelopen jaren. Verder wordt hierbij de monitor gebruikt. Deze monitor is een vragenlijst die de Inspectie tweejaarlijks uitzet bij de partijen die onder haar toezicht vallen.

Op de tweede vraag geeft de Inspectie nu geen antwoord. De Inspectie heeft tot nu toe vooral thema- en risicogericht onderzoek gedaan. Voor de komende periode staat het organisatiegericht inspecteren hoog op de agenda. De Inspectie wil de uitkomsten van deze inspecties afwachten. Dit geldt ook voor de beantwoording van de derde vraag.

De beantwoording van de vierde en vijfde vraag nemen we mee in de beantwoording van de eerste vraag. In onze optiek zijn de uitdagingen voor het duurzaam toegankelijk maken nauw verweven met de aspecten die relevant zijn voor een goede afhandeling van de Woo-verzoeken en het opstellen van overzichten voor burgers. Wanneer de randvoorwaarden die de Archiefwet stelt aan informatiebeheer goed zijn ingevuld kunnen deze verzoeken ook goed worden behandeld.

Antwoord ACOI goed informatiebeheer

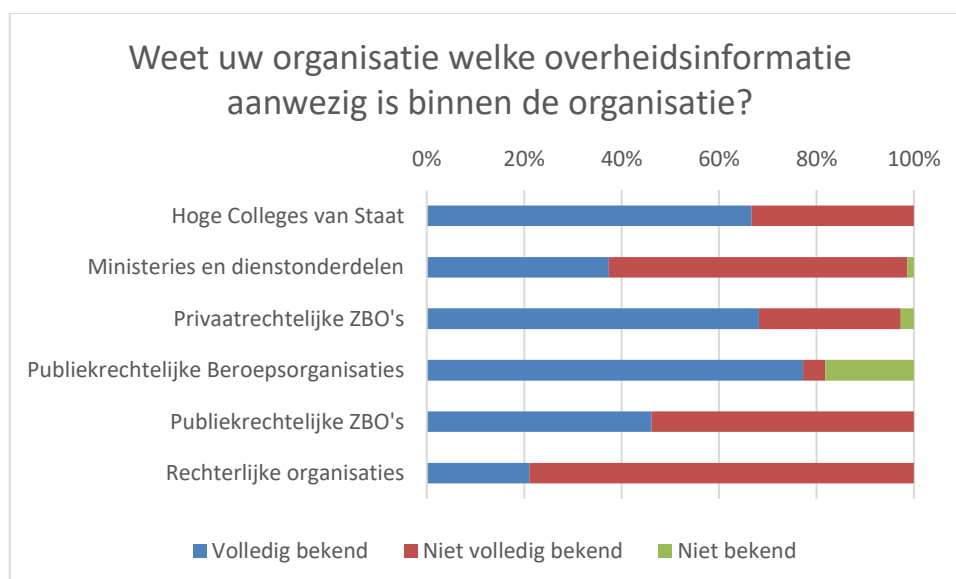
Wat zijn op dit moment de grootste uitdagingen bij het duurzaam toegankelijk maken en houden van digitale overheidsinformatie?

Door het ontbreken van de bestuurlijke aandacht en deskundig personeel zijn de basisvereisten voor goed informatiebeheer, die ook in de Archiefwet zijn benoemd, niet op orde. We gaan hieronder in op vier uitdagingen, namelijk:

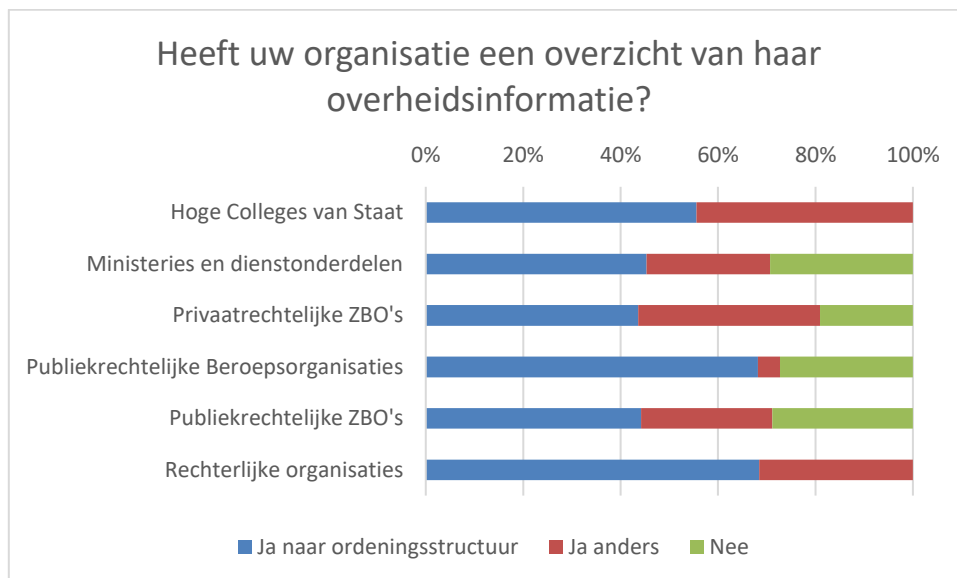
- 1 Weten welke informatie er is en waar het is.
- 2 In beheer nemen van informatie.
- 3 Ordenen en metadateren.
- 4 Bewaren en vernietigen.

1 Weten welke informatie er is en waar het is

Veel organisaties hebben geen zicht op welke informatie er is en waar het is. Van de ministeries en hun dienstonderdelen zegt minder dan de helft een volledig overzicht te hebben of te kunnen maken. Vijf Ministeries geven aan helemaal geen overzicht te hebben⁶.



⁶ Monitor Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, maart 2022.



Door de grote verscheidenheid aan systemen en opslagmedia is het ook complex om te achterhalen welke informatie aanwezig is en waar deze zich precies bevindt. Uit onderstaande tabel, gebaseerd op de monitor Overheidsinformatie en Erfgoed, blijkt de verscheidenheid aan typen verblijfplaatsen die organisaties zeggen te gebruiken.

Type verblijfplaats	Aantal organisaties	Percentage organisaties
Archiefruimte voor papieren dossiers	262	91,3%
Huidige DMS, RMA en/of ECM systeem	231	80,5%
E-mail omgeving	217	75,6%
Overige in gebruik zijnde applicaties	215	74,9%
Uitgefaseerde applicaties	80	27,9%
Software repositories	49	17,1%
Netwerkschijven	235	81,9%
Telefoons, ipads of andere persoonlijke devices	107	37,3%
Kluis of stand-alone computer	87	30,3%
Websites/hostingdienst	146	50,9%
Anders	16	5,6%
Totaal	1645	573,2%

Door het ontbreken van overzicht over welke informatie er is en waar die zich bevindt, kost het bijvoorbeeld veel tijd om Woo- en andere informatieverzoeken te behandelen. Het ontbreken van overzicht brengt ook het risico met zich mee dat betrokkenen niet goed worden geïnformeerd. Zo duiken er bij debatten in de Tweede Kamer nog steeds stukken op over de Kinderopvangtoeslag, terwijl dit onderwerp al vele malen is besproken en onderzocht⁷. Staatsecretaris van

⁷ NOS.nl, 22 mei 2023

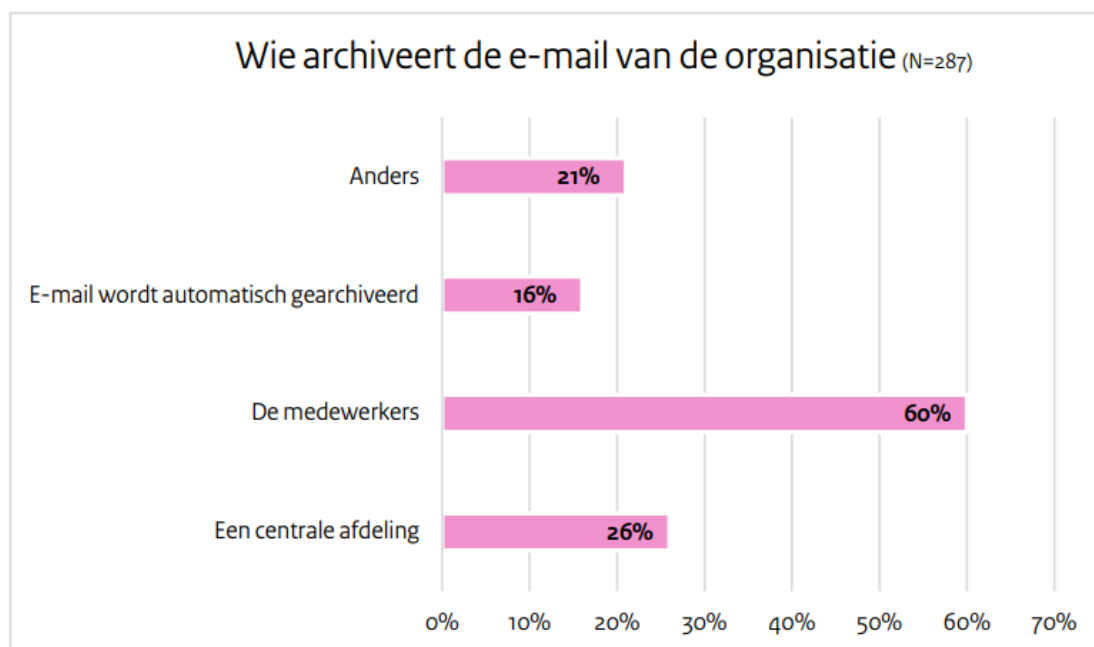
Financiën, de Vries, benoemt in haar reactie dat er “nog geen compleet beeld” is van waarom de stukken niet eerder boven tafel kwamen.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat het vaak ontbreekt aan een goed overzicht van welke informatie er is en waar die zich bevindt. Door het ontbreken hiervan is goed informatiebeheer vaak niet mogelijk.

2 Informatie wordt niet altijd in beheer genomen

Veel informatie wordt niet in beheer genomen. Vaak moeten ambtenaren hun informatie (document, e-mailbericht, sociale mediabericht etc.) veiligstellen in een daarvoor bestemde omgeving, bijvoorbeeld een document management systeem (voor digitale stukken). Dat gebeurt niet altijd. Vaak zijn er ook geen (goede) voorzieningen voor het informatiebeheer in systemen.

Zo wordt e-mail van vertrokken bewindspersonen op USB sticks bewaard⁸. Goed beheer van e-mail blijkt voor veel partijen een grote uitdaging. Uit de monitor blijkt dat veel organisaties geen beleid hebben voor het archiveren van e-mail. Slechts 4% van de respondenten geeft aan dat het nieuwe beleid voor e-mailarchivering is geïmplementeerd.⁹ Het archiveren van e-mail vindt vooral plaats door medewerkers zelf, zoals ook blijkt uit onderstaande tabel uit het rapport E-mailarchivering van de Inspectie.



G.4 Wie archiveert de e-mail van uw organisatie? (meerdere antwoorden mogelijk)

⁸ USB-stick dient als backup van ministeriele e-mails. Follow the Money, 26 juni 2023.

⁹ P11 Rapport 'E-mailarchivering. Monitor overheidsinformatie 2021-2022. Resultaten van 287 zorgdragers van de centrale overheid over archiefwettelijke bepalingen.' Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, december 2022.

Het archiveren van e-mail is niet altijd succesvol. Een zesde van de respondenten (16%) in de monitor 2021-2022 laat weten dat een verzoek om informatie uit e-mailcorrespondentie soms niet kon worden ingewilligd omdat de informatie niet te vinden was.¹⁰ Dit kan leiden tot een onvolledige verantwoording en een gebrekkige behandeling van Woo-verzoeken. Als e-mail niet direct in een beheerde omgeving als een DMS wordt opgenomen, dan levert dit onvolledige dossiers en mogelijk veel zoekwerk op. Zo toonde het onderzoek van de Inspectie naar de hotspot MH17 dat het erg tijdrovend was om uit mailboxen e-mails die alsnog voor blijvende bewaring in aanmerking moesten komen, te selecteren en verplaatsen naar een dossier in het DMS.¹¹

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat veel informatie waarvan de aanwezigheid bekend is, niet in beheer wordt genomen. Dit gebrek aan beheer betekent dat deze informatie niet toegankelijk is of dat het veel werk kost om er toegang toe te bieden.

3 Ordenen en metadateren

Informatie heeft zonder context minder waarde. Het is noodzakelijk om te kunnen bepalen wie, wanneer, op welk moment en in welk werkproces informatie heeft gemaakt en ontvangen. Dit geeft het juiste inzicht in de samenhang tussen informatiebestanddelen en de status van de informatie. Deze contextgegevens worden aan een digitaal document toegevoegd in de vorm van metadata. Een belangrijk metagegeven is bijvoorbeeld het werkproces waar de informatie onderdeel van uitmaakt. De organisatie stelt daarvoor een logische ordeningsstructuur op. De plaats in de ordeningsstructuur wordt als metagegeven vastgelegd bij de informatie, bijvoorbeeld in de vorm van een classificatiecode. Dit ondersteunt ook het zoeken en vinden van informatie en is bijvoorbeeld bij het behandelen van WOO verzoeken van belang om dit goed en snel te kunnen doen.

Uit de monitor blijkt dat bij veel organisaties en met name bij (onderdelen) van ministeries het ontbreekt aan metadata. Dit is een belangrijke oorzaak voor het niet langer toegankelijk zijn van informatie.¹² Ruim 80% van organisaties heeft een ordeningsstructuur. De meeste van deze organisaties hebben deze structuur niet of niet volledig toegepast op hun informatie. Dit betekent dat het lastig is om in de informatie te zoeken.

Een goede ordening en metadatering zijn ook onverminderd essentieel voor het duurzaam toegankelijk houden van informatie en het opstellen van lijsten voor burgers. Zo kun je niet bepalen wat relevant is voor burgers als je niet weet wat de status van deze informatie is. Zo illustreerde de Inspectie in het rapport 'Een dementerende overheid' uit 2005 al deze problematiek (zie kader hieronder¹³).

¹⁰ P9 Rapport 'E-mailarchivering. Monitor overheidsinformatie 2021-2022. Resultaten van 287 zorgdragers van de centrale overheid over archiefwettelijke bepalingen.' Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, december 2022.

¹¹ P24 De archivering van de MH17-informatie. Onderzoek naar de duurzame toegankelijkheid van de informatie gerelateerd aan het neerhalen van vlucht MH17. Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, september 2020.

¹² In de monitor Overheidsinformatie 2021-2022 geven 113 organisaties aan dat het mogelijk / waarschijnlijk / zeer waarschijnlijk is dat informatie niet meer toegankelijk is.

¹³ P18-19 Een dementerende overheid. De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid. Rijksarchiefinspectie, januari 2005.

'Wat zouden dit voor documenten zijn: BP1GB.doc, probeersel.doc, RW1999.xl, prWIN.ppt? De eerste twee documenten stonden op een persoonlijke schijf. Het derde en vierde document vonden we op de gezamenlijke schijf. De enige manier om achter de inhoud van de documenten te komen, is ze te openen. Maar wat zou er met het beleidsplan dat Gerda van Bohemen heeft gemaakt zijn gebeurd? Is dit een definitieve versie? 18 Een dementerende overheid? Zou het document ook in een papieren dossier zijn opgenomen, of elders in de digitale omgeving zijn opgeslagen? We weten het niet. En dat 'probeersel', dat ziet er toch echt uit als een definitieve versie van een brief, met briefnummer en al. De registratie van werklozen in het Excelbestand, waar werd die voor gebruikt? En dat powerpointbestand, wie zou dat beveiligd hebben? Wat is het wachtwoord?'

De problemen die zich voordoen bij een gebrek aan ordeningsstructuur, metadata en overzicht kwam recent in beeld bij Dienst Toeslagen, waar medewerkers grote moeite hadden om een volledig ouderdossier samen te stellen uit meerdere bronnen (een DMS, netwerkschijven, persoonlijke schijven, papieren dossiers en mailboxen).¹⁴

Zoals al aangegeven in de inleiding is naast de inrichting van de informatiehuishouding de ondersteuning daarvan door voldoende deskundig personeel een belangrijke voorwaarde. Zo concludeerde de Inspectie in 2005 al dat bij het ordenen en het toevoegen van metadata medewerkers begeleid moeten worden in een juiste werkwijze en dat ook controle achteraf plaats moet vinden.

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt dat bij de informatie die in beheer is genomen, het vaak ontbreekt aan een goede ordening en metadata. Dit levert grote risico's op voor een correcte verantwoording en transparantie. Tegelijk leidt het tot een inefficiënte manier van werken. Het kost veel moeite om informatie te vinden en om te bepalen of alle relevante informatie is gevonden.

4 Bewaren en vernietigen

Vernietiging vindt plaats op basis van selectielijsten. Een organisatie beschrijft in haar selectielijst wat moet worden bewaard en overgedragen naar het Nationaal Archief en wat wanneer moet worden vernietigd. De grote meerderheid van organisaties, meer dan 90%, beschikt over een selectielijst. De selectielijsten zijn echter vaak niet geïmplementeerd. Dat wil zeggen dat in de applicaties waarin de informatie is opgeslagen, de vernietigingstermijnen niet aan de informatie is gekoppeld. Dat maakt het onmogelijk om automatisch in de gaten te houden wanneer informatie de vernietigingstermijn heeft bereikt.

Uit de monitor blijkt dat meer dan helft van de organisaties niet digitaal vernietigt.

¹⁴ P7 De informatiehuishouding van Toeslagen. Rapport over de naleving van de Archiefwet bij Toeslagen. Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, april 2021.

E.10.2 Vernietiging van digitale overheidsinformatie

ja: 140 organisaties (48,8%) nee: 147 organisaties (51,2%)

Type	Ja	Nee	Totaal
Hoge Colleges van Staat	6	3	9
Ministeries en dienstonderdelen	43	32	75
Privaatrechtelijke ZBO's	49	61	110
Publiekrechtelijke Beroepsorganisaties	4	18	22
Publiekrechtelijke ZBO's	36	16	52
Rechterlijke organisaties	2	17	19
Totaal	140	147	287

Als informatie niet tijdig wordt vernietigd brengt dat risico's met zich mee voor de veiligheid van informatie en de privacy. Het levert ook onnodige kosten en inspanning voor beheer op. Tegelijkertijd betekent niet tijdig vernietigde informatie extra werk bij het beantwoorden van zoekopdrachten.

Selectielijsten zijn gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief en geven de burger inzicht in welke taken of werkprocessen een overheidsorgaan uitvoert en welke soort documenten al dan niet aanwezig zijn. De selectielijst is voor de burger de enige gestructureerde en nagenoeg volledige sleutel tot de overheidsinformatie van het rijk. Dit is de plek waar de burger kan zien welke overheidsinformatie aanwezig zou moeten zijn. Het is mede in het kader van transparantie naar de burger toe van groot belang dat de bewaar- en vernietigingstermijnen uit de selectielijst ook daadwerkelijk worden toegepast.

Met vriendelijke groet,

Drs. O. Andersen

Hoofdinspecteur Overheidsinformatie