



Nationale Verkenning Digitale Duurzaamheid

Inputnotitie sector overheid/archieven

Petra Helwig/NA

**Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid
1 juli 2009**



Dit document vormt een inputnotitie bij het rapport 'Toekomst voor ons digitaal geheugen: duurzame toegang tot digitale informatie in Nederland', NCDD, 1 juli 2009, beschikbaar op <http://www.ncdd.nl/activiteiten-natverkenning.php>.

De rapportages zullen besproken worden tijdens de nationale werkconferentie *Toekomst voor ons digitaal geheugen* op 18 september 2009 in Den Haag; meer informatie en aanmelden op <http://www.ncdd.nl/werkconferentie2009.php>.

1 juli 2009

NCDD – Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid
Postbus 90407
2509 LK Den Haag
<http://www.ncdd.nl>
info@ncdd.nl

Het rapport werd gefinancierd door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, directie Onderzoek en Wetenschapsbeleid.

Inhoud

<i>Samenvatting</i>	5
1 <i>Inleiding</i>	6
1.1 Achtergrond	6
1.2 Probleemstelling	6
1.3 Werkwijze en leeswijzer	7
2 <i>De sector: inleiding</i>	8
2.1 Wie vormen de sector overheid en archieven?	8
2.2 Wat is digitale duurzaamheid?	8
2.3 Rol van digitaal materiaal, redenen om te bewaren	8
2.4 Aanwezigheid van digitaal archief	9
2.5 Archiefinstellingen	9
2.6 Duurzame toegankelijkheid en informatiehuishouding	10
3 <i>Wettelijk kader en andere normeringen</i>	13
3.1 Wettelijk kader	13
3.2 Andere normen en toetsingskader	14
4 <i>Rollen, belangen, verantwoordelijkheden en drijfveren</i>	15
4.1 Verantwoordelijkheden	15
4.2 Enkele ontwikkelingen	16
4.3 Verantwoordelijkheden voor digitaal materiaal	16
5 <i>Kosten en financiering</i>	18
5.1 Kosten	18
5.2 Financiering	18
6 <i>Worst cases & best practices</i>	19
6.1 Best practices	19
6.2 Succesfactoren	19
6.3 Worst cases	20
6.4 Faalfactoren	20
7 <i>Wat is er nodig om toegang tot de digitale informatie te waarborgen in vergelijking met wat er al is?</i>	21
7.1 Bewustwording	21
7.2 Kennisontwikkeling en uitwisseling	21

7.3	Duidelijke procesinrichting	21
7.4	Meer selectie	21
7.5	Servicearchitectuur	21
8	<i>Welke elementen kunnen/moeten sectoroverschrijdend worden aangepakt?</i>	22
8.1	Kennisdeling	22
8.2	Versnippering tegengaan	22
8.3	Research en development	22
8.4	Technology watch	22
8.5	Overall-metadatering	22
9	<i>Conclusies en aanbevelingen</i>	23
	<i>Bijlage A – Geïnterviewden</i>	25
	<i>Bijlage B - Vragenlijst</i>	26

Samenvatting

Dit rapport vormt een inputnotitie voor *“Toekomst voor ons digitaal geheugen: duurzame toegang tot digitale informatie in Nederland”*, waarin de resultaten worden gepresenteerd van een onderzoek naar de stand van digitale duurzaamheid in de Nederlandse publieke sector. Voor het onderzoek zijn drie sectoren onderscheiden, te weten: wetenschap, cultuur/erfgoed en overheid/archieven. Het voorliggende rapport bevat de belangrijkste onderzoeksresultaten van de sector overheid/archieven.

De belangrijkste conclusies zijn de volgende. Het digitale materiaal dat de overheid langdurig moet bewaren, betreft voornamelijk archiefmateriaal. Er wordt overigens verschillend gedacht over de vraag in hoeverre er al digitaal archief wordt gevormd.

Digitale duurzaamheid in de overheid houdt sterk verband met de informatiehuishouding van de overheid in het algemeen. Deze is bepaald nog niet op orde, hoewel het belang ervan steeds meer wordt onderkend en een aantal vernieuwingen in gang is gezet. Er is een uitgebreid wettelijk kader, maar aan de uitvoering schort het nogal eens.

Bij zowel archiefinspecties als archiefinstellingen verschilt de mate waarin men digitaal materiaal tot zijn aandachtsgebied rekent. Een aantal archiefinstellingen loopt voorop bij de bouw van digitale depots, een meerderheid heeft een afwachtende houding. Archiefinstellingen zijn er nog niet uit welke aspecten van beheer van digitaal materiaal zij tot hun kerntaak rekenen, en wat ze eventueel willen uitbesteden.

Wat betreft de kosten van digitale duurzaamheid bestaat er alleen concreet inzicht in enkele deelaspecten, zoals de kosten van opslag.

Voorbeelden van “best practices” zijn bijvoorbeeld de “digitale” gemeentes: Oss en Deventer en verschillende initiatieven voor e-depots. Succesfactoren voor een goede informatiehuishouding zijn het belang dat men er zelf bij heeft, en duidelijk ingerichte processen met duidelijke administratieve neerslag.

Voorbeelden van “worst cases” zijn de informatiehuishouding bij de overheid in het algemeen en de afwachtende houding van vele archivariissen waar het digitaal materiaal betreft. Factoren die daarbij een rol spelen zijn dat er nog te weinig belang wordt gehecht aan een goede informatiehuishouding en dat digitale duurzaamheid vaak gezien wordt als een technisch in plaats van (ook) een organisatorisch probleem.

Over de drie sectoren heen zou de NCDD een rol kunnen spelen op het gebied van bewustwording en verspreiding van kennis, research and development, inrichten van een zogenaamde technology watch.

Het verdient aanbeveling om in een vervolgonderzoek nader te specificeren welke rol de NCDD-partners in de “keten” willen innemen, dat wil zeggen voor welke diensten (“services”) die samen nodig zijn om duurzame toegankelijkheid te garanderen, zij leverancier en/of afnemer willen en kunnen zijn.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond

De Nationale Coalitie Digitale Duurzaamheid (NCDD)¹ is een stichting, opgericht door een tiental organisaties², waaronder de Koninklijke Bibliotheek en het Nationaal Archief, dat het bewaren van (digitale) informatie tot zijn kerntaak rekent. Met subsidie van het ministerie van OCW voerde de NCDD in 2009 een nationale verkenning³ uit naar de stand van digitale duurzaamheid in de publieke sector. Op basis van deze verkenning wil de NCDD een strategie ontwikkelen voor een nationale infrastructuur voor digitale duurzaamheid in Nederland.

Deze verkenning is uitgevoerd in de periode januari-juni 2009 door een team van drie onderzoekers die werkzaam zijn bij de leden van de NCDD, en wel één uit elke sector, onder begeleiding van een projectleider. De onderzoekers, die zijn geselecteerd op basis van hun kennis van “hun” sector en van de problematiek van digitale duurzaamheid, onderzochten zelfstandig hun sector.

Deze rapportage beschrijft de resultaten van het onderzoek in de sector overheid/archieven”.

1.2 Probleemstelling

Doel van de Verkenning was om een beeld op hoofdlijnen te ontwikkelen van de diverse sectoren. De bedoeling hiervan was vooral om de bestuursleden van de NCDD inzicht te geven in de context van de problematiek rond digitale duurzaamheid in elkaars sectoren, om stevige achtergrondinformatie te kunnen geven bij het formuleren van gemeenschappelijk beleid.

In het projectplan voor de Verkenning zijn daarvoor de volgende thema’s genoemd, die aan de orde dienden te komen:

- De sector: inleiding
- Wettelijk kader en andere normeringen
- Rollen, belangen, verantwoordelijkheden en drijfveren
- Kosten en financiering
- Worst cases & best practices
- Wat is er nodig om toegang tot de digitale informatie te waarborgen in vergelijking met wat er al is?
- Welke elementen kunnen/moeten sectoroverschrijdend worden aangepakt?

Op basis van bovenstaande vragen is de volgende probleemstelling geformuleerd:

¹ Over de NCDD: zie <http://www.ncdd.nl/>.

² Leden van de NCDD zijn (bron: <http://www.ncdd.nl/over-leden.php>): 3TU.Datacentrum; Centraal Bureau voor de Statistiek, Data Archiving and Networked Services, Koninklijke Nederlandse Akademie voor Wetenschappen, Koninklijke Bibliotheek, Ministerie van Binnenlandse Zaken, Nationaal Archief, Nederlands Instituut voor Beeld en Geluid, Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, SURFfoundation. Digitaal Erfgoed Nederland is geassocieerd lid.

³ Over de verkenning: zie <http://www.ncdd.nl/activiteiten-natverkenning.php>.

Beschrijf voor de sector overheid/archieven, op basis van bovengenoemde thema's, de context en de stand van zaken van de problematiek rond digitale duurzaamheid op hoofdlijnen. Besteed daarbij aandacht aan de huidige situatie en de belangrijkste ontwikkelingen.

De sector overheid is groot en divers. Gegeven de beschikbare tijd zal de beschrijving slechts een schets op hoofdlijnen kunnen zijn.

1.3 Werkwijze en leeswijzer

Zoals bepaald in het onderzoeksvoorstel voor de verkenning is het onderzoek uitgevoerd op basis van een combinatie van literatuuronderzoek en interviews. Het onderzoek heeft bestaan uit de volgende stappen:

1. Verwachtingen inventariseren
Een gesprek met twee leden van de stuurgroep die is ingesteld voor de Verkenning, om hun specifieke ideeën over het onderzoek te achterhalen, met name het type aanbevelingen dat men verwachtte.
2. Identificatie van mogelijke interviewpartners
Vanwege de omvang en diversiteit van de te onderzoeken sector, is een aantal namen achterhaald van personen die een beeld zouden moeten hebben van een flink deel van de sector. Het te onderzoeken veld is daartoe enerzijds verdeeld in de drie bestuurslagen: centrale overheid, provincies, gemeentes, en anderzijds in de archiefvormers, archiefinstellingen en inspectie. De inspectie wordt geacht zowel de archiefvormers als de archiefinstellingen te controleren en zodoende van beide een beeld te hebben. Voor de "cellen" van de zo ontstane matrix is een gesprekspartner gezocht. Daarnaast is een externe deskundige geïnterviewd. Zie bijlage A.

<i>Positie/Rol</i>	Archiefvormer	Inspectie	Archiefinstelling
Centrale overheid			
Provincies			
Gemeentes			
Waterschappen			

3. Opstellen vragenlijst
Een uniforme vragenlijst voor alle sectoren bleek niet zinnig. Daarom heeft de onderzoeker een vragenlijst voor de sector overheid/archieven opgesteld. Zie bijlage B.
4. Interviews en literatuurstudie
De meeste geïdentificeerde mensen zijn geïnterviewd; enkelen waren helaas niet in de gelegenheid deel te nemen aan het onderzoek. De interviews waren semigestructureerd van opzet, waarbij de vragenlijst als leidraad is gebruikt, maar, afhankelijk van de gesprekspartner, niet altijd strikt is afgelopen. Ter aanvulling van de interviews en voor het verkrijgen van de nodige basisinformatie, bijvoorbeeld over de juridische context, is literatuuronderzoek verricht. Per onderscheiden thema is een hoofdstuk opgenomen dat de onderzoeksresultaten bevat.

2 De sector: inleiding

2.1 Wie vormen de sector overheid en archieven?⁴

De overheid bestaat uit meer dan zestienhonderd organisaties en instanties en omvat drie bestuurslagen: de centrale of rijksoverheid waaronder de dertien ministeries vallen, de twaalf provincies en 441 gemeenten. Daarnaast zijn er 27 waterschappen en een groot aantal zelfstandige bestuursorganen, zoals de Kamers van Koophandel en openbare lichamen voor bedrijf en beroep zoals het productschap Dranken.

Archieven die overheidsmateriaal bewaren zijn het Nationaal Archief, de 112 gemeente- en streekarchieven en regionale historische centra, en 9 polder- en waterschapsarchieven. Audiovisuele archieven, zoals bijvoorbeeld Beeld en Geluid en het Filmmuseum zijn hier niet meegenomen (zie hiervoor de sector Cultuur), evenmin als bijvoorbeeld het instituut Data Archiving and Networked Services (DANS) (zie hiervoor de sector wetenschap)⁵. Kerkelijke en bedrijfsarchieven vallen niet onder de publieke sector en zijn daarom niet onderzocht.

2.2 Wat is digitale duurzaamheid?

Gevraagd naar wat men verstaat onder digitale duurzaamheid, benadrukken de geïnterviewden de noodzaak om digitale informatie niet alleen op te slaan maar toegankelijk te houden. Een aantal gesprekspartners gebruikt in plaats van de term “digitale duurzaamheid” daarom liever de term “duurzame toegankelijkheid”.

Alle gesprekspartners erkennen dat het probleem van digitale duurzaamheid, of duurzame toegankelijkheid, nog niet is opgelost, wat bijvoorbeeld blijkt uit het feit dat er nog een aparte afdeling “digitale duurzaamheid” bij het Nationaal Archief nodig is⁶. Men ziet vooral in de afgelopen vijf jaar een sterke ontwikkeling, en denkt dat duurzame toegankelijkheid over 5, 10, of 20 jaar onderdeel is van het “going concern”: de voortschrijdende techniek zal voor uitdagingen blijven zorgen, maar de oplossingsrichtingen zijn bekend.

2.3 Rol van digitaal materiaal, redenen om te bewaren

De overheid bewaart archieven

Het materiaal dat de overheid langdurig moet bewaren, en dat duurzaam toegankelijk moet worden gehouden, is archiefmateriaal. In principe is al het materiaal dat bij de overheid binnenkomt of gevormd wordt en een rol speelt in een werkproces, archiefmateriaal, ongeacht of het op papier of op een andere drager staat⁷. Dit verslag legt daarom de focus op archiefmateriaal.

Waarom archieven bewaren?

De overheid heeft vele redenen om archieven te bewaren⁸. Op de eerste plaats heeft de eigen organisatie er belang bij: de archieven vormen het geheugen van de organisatie en zijn nodig om de eigen activiteiten betrouwbaar te kunnen uitvoeren. Ten tweede spelen archieven een belangrijke rol bij de voor een democratische rechtstaat essentiële eis dat de overheid zich tegenover politiek en samenleving kan verantwoorden over haar handelen.

⁴ <http://www.overheid.nl>. Retrieved 17-4-2009.

⁵ <http://www.dans.knaw.nl/nl/>. Retrieved 1-7-2009.

⁶ interview directeur Nationaal Archief

⁷ <http://www.archiefinspecties.nl>. Retrieved 17-4-2009.

⁸ De informatie in deze paragraaf is gebaseerd op <http://www.archiefinspecties.nl>. Retrieved 17-4-2009.

Ten derde regelt de Wet openbaarheid van bestuur dat elke burger recht heeft op informatie van overheidsorganen, voor zover die in documenten is vastgelegd. Op grond van de Archiefwet mag elke burger daarnaast afgesloten overheidsarchieven die zijn overgedragen aan een archiefbewaarpplaats, raadplegen.

Veel archiefmateriaal wordt vernietigd als het niet meer nodig is tijdens het werkproces of voor de verantwoording achteraf. Een klein deel van het archiefmateriaal wordt op grond van de culturele en historische waarde geselecteerd voor blijvende bewaring. Dit materiaal moet na uiterlijk 20 jaar worden overgebracht naar een openbare archiefinstelling.

Een specifieke categorie gegevens moet weliswaar uiteindelijk worden vernietigd en wordt daarom niet overgebracht naar een archiefinstelling, maar moet wel langer dan 20 jaar worden bewaard. Een voorbeeld zijn de persoonsdossiers van personen die met gevaarlijke stoffen in aanraking zijn geweest.

2.4 Aanwezigheid van digitaal archief

“Born digital” archief

Op basis van de Archiefwet moet een stuk worden bewaard in de vorm waarin het binnenkomt of gemaakt wordt. Een document dat elektronisch wordt gemaakt of binnenkomt, heet “born digital”. Het scannen van een document en vervolgens weggooiën van het papier geldt als vervanging van archiefbescheiden, waarvoor toestemming nodig is.

Bij veel gemeentes waar wel een Document Management Systeem (DMS) in gebruik is, is dit DMS de primaire bron. Binnenkomende en uitgaande papieren stukken worden gescand en in het DMS opgenomen. Het papier wordt alleen bewaard als back-up, ook al is er nog geen machtiging tot vervanging afgegeven⁹.

De gesprekspartners verschillen van mening over de mate waarin op het moment digitaal archief wordt gevormd. Sommige gesprekspartners vinden van wel¹⁰, sommigen¹¹ zien de computer slechts als een hulpmiddel om een papieren document aan te maken, vergelijkbaar met een elektronische typemachine. Het papieren stuk, voorzien van de “natte handtekening” is in hun ogen het origineel en het eventueel te bewaren archiefstuk. Anderen¹² moeten nog zien wat er uiteindelijk overdragen gaat worden: het papier of de digitale documenten.

De gesprekspartners zijn het er wel over eens dat er op dit moment nog nauwelijks digitaal materiaal is overgebracht naar archiefinstellingen.

Gedigitaliseerd materiaal

Alle archiefinstellingen hebben collecties gedigitaliseerd materiaal, bijvoorbeeld fotocollecties.

2.5 Archiefinstellingen

Archiefmateriaal dat geselecteerd is voor blijvende bewaring wordt overgedragen aan een archiefinstelling.

⁹ Informatie van archiefinspecteurs, en tevens van collega-studenten IDM.

¹⁰ Bijvoorbeeld archivaris Utrecht.

¹¹ Bijvoorbeeld archiefinspectie Dordrecht.

¹² Interview archiefinspecteurs Erfgoedinspectie.

Nationaal Archief en Regionale Historische Centra

Archieven van de Rijksoverheid worden overgebracht naar het Nationaal Archief waar het archieven van landelijk belang betreft; archieven van rijksoverheidsorganen die gevestigd zijn in de provincie worden overgebracht naar een archiefinstelling in de provincie. Tot eind twintigste eeuw was in elke provincie een Rijksarchief in de provincie aanwezig, behalve in Zuid-Holland waar dit was geïntegreerd met het Algemeen Rijksarchief in Den Haag. Inmiddels zijn de meeste Rijksarchieven in de provincie gefuseerd met andere culturele instellingen in de betreffende provincie, waaronder vaak het gemeentearchief in de provinciehoofdstad, tot een zogenoemd Regionaal Historisch Centrum (RHC). Ook de provinciale archieven gaan naar deze RHC's. Bij deze instellingen maken de overgedragen rijksarchieven vaak maar een relatief klein deel uit van de collectie in verhouding tot bijvoorbeeld particuliere archieven.

Gemeentelijke archieven¹³

Veel gemeentes hebben geen eigen archivaris. In dergelijke gevallen is de gemeentesecretaris verantwoordelijk voor het archiefbeheer.

2.6 Duurzame toegankelijkheid en informatiehuishouding

Archiefmateriaal is procesinformatie

Archiefmateriaal is procesgebonden informatie¹⁴. Het gaat bij archieven niet om losse objecten, maar om objecten inclusief de rol die deze objecten hebben gespeeld in een werkproces. Bij het duurzaam op papier of digitaal bewaren van archiefmateriaal, is het essentieel dat deze procesinformatie eveneens bewaard blijft. "Een archivaris heeft niets aan losse flodders informatie"¹⁵.

Consequentie is ook, zoals benadrukt door verschillende gesprekspartners, dat duurzame toegankelijkheid al begint aan de voorkant van de keten: op het moment van het aanmaken van de documenten. Als het materiaal niet goed beheerd wordt, als bijvoorbeeld niet bekend is welk materiaal bewaard moet worden, als tijdens de werkprocessen niet goed is bijgehouden welke status een stuk heeft, als belangrijke e-mails niet zijn opgeslagen, dan kan deze informatie achteraf niet duurzaam toegankelijk te maken. Dat geldt bij digitaal materiaal nog sterker dan bij papier. Duurzame toegankelijkheid is daarmee afhankelijk van een goede informatiehuishouding bij de archiefvormer¹⁶.

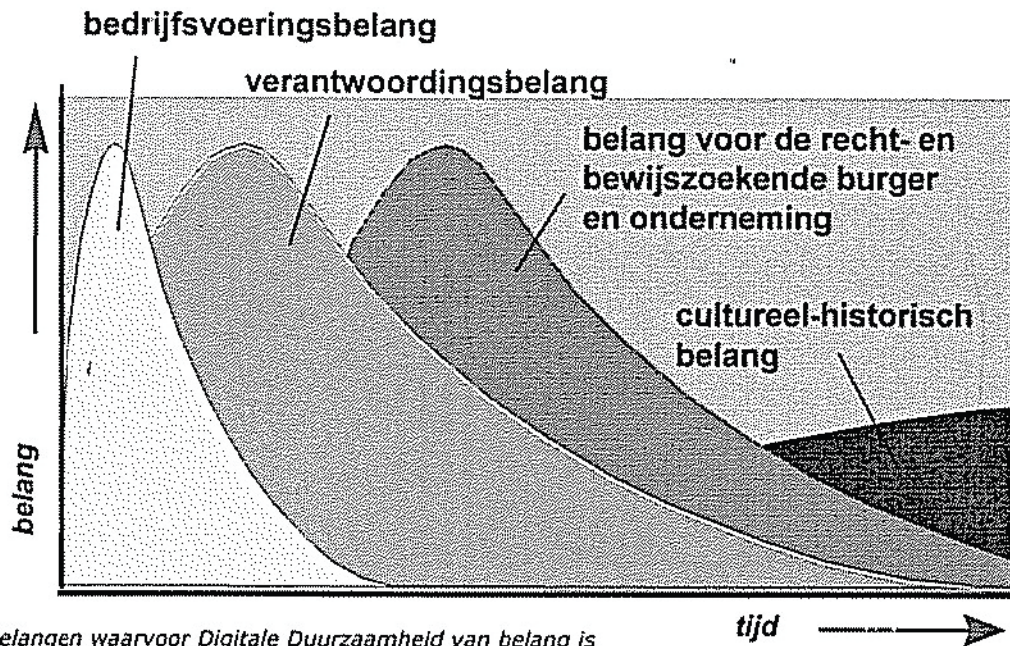
De verschillende belangen die informatie dient: bedrijfsvoeringsbelang, verantwoordingsbelang, belang voor de recht- en bewijszoekende burger en cultuur-historisch belang, volgen elkaar niet in de tijd op maar overlappen elkaar al vanaf de vorming van het archiefstuk. Met al deze belangen moet daarom al bij de creatie van het stuk rekening worden gehouden. Zie afbeelding.

¹³ Informatie van provinciale archiefinspecteurs.

¹⁴ A. van Heijst, colleges IDM, voorjaar 2009.

¹⁵ Opmerking archiefinspecteur Dordrecht.

¹⁶ Ook benadrukt in A. van Heijst, colleges IDM, voorjaar 2009.



Belangen waarvoor Digitale Duurzaamheid van belang is
(bron: drs. J Möller Ministerie van Verkeer & Waterstaat)

De informatiehuishouding bij de overheid

Bij de Rijksoverheid is de omgang met digitale gegevens en de informatiehuishouding al vaak onderwerp van onderzoek geweest. In 2005 heeft de Erfgoedinspectie in haar rapport “Een dementerende overheid?”¹⁷ ernstige zorgen geuit over de informatiehuishouding bij de Rijksoverheid.

Sommige gesprekspartners uit de gemeentelijke overheid denken dat het met de informatiehuishouding bij gemeentes minder slecht gesteld is – de gemeentes hebben bijvoorbeeld niet te kampen met de grote achterstanden in overbrenging van archieven die de Rijksoverheid wel heeft¹⁸, omdat hun rol minder beleidsvormend is en meer uitvoerend dan die van de Rijksoverheid. Uitvoeringsprocessen zijn meestal beter gestructureerd waardoor de informatie in deze processen beter te stroomlijnen is. Bovendien heeft een gemeente eerder last van een slechte informatiehuishouding: “Dan staat er binnen de kortste keren een boze burger op de stoep”¹⁹. De “Kaderstellende Notitie Limburgs e-Depot” van de Kring van Limburgse archivaren is minder positief over de staat van de informatiehuishouding bij lokale overheden²⁰.

Ontwikkelingen

Als antwoord op “Een dementerende overheid?” heeft het kabinet in 2006 in de nota “Informatie op Orde”²¹ zijn visie op de informatiehuishouding van de rijksoverheid gepresenteerd. Daarin worden acht zogenaamde actielijnen uitgezet, die binnen de overheid ten eerste moeten leiden tot duidelijke afspraken over het beheer van overheidsinformatie,

¹⁷ kamerstukken 29800, VIII, 2009 en 29800, VIII, 233.

¹⁸ Interview senior beleidsmedewerker informatiebeleid VNG

¹⁹ Interview archiefinspecteurs Dordrecht.

²⁰ Kaderstellende notitie Limburgs e-depot (2009), opgesteld door KVAL Denktank @-depot, versie 1.0, 10 maart 2009. http://www.rijckheyt.nl/upload/100/pdf/Archiefinspectie%20-%20dossier%20digitaal%20archiveren/Notitie_KVAL_edepot_pdf.pdf, Retrieved 16-5-2009.

²¹ Min. BZK, Min. OCW, *Informatie op orde. Kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie*. Den Haag 2006. Kamerstuk 29362, 101.

uitgaande van een integrale benadering: voor de gebruiker van de informatie mag het niet uitmaken welke organisatie de informatiehuishouding beheert. Ook zal er meer samenhang gebracht gaan worden in de wettelijke kaders voor de informatiehuishouding en het beheer. In een reactie op dit rapport vinden de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur dat er eerst er eerst een visie ontwikkeld moet worden op de rol en betekenis van informatie voor de overheid, waarin de verschillende functies van informatie met elkaar in evenwicht worden gebracht²². Ook de Erfgoedinspectie benadrukt deze noodzaak²³. De VNG vindt het vooral jammer dat Informatie op Orde niet meteen voor de gemeentes verplicht is gesteld. Inmiddels heeft de VNG aangegeven aan te willen sluiten bij dit programma²⁴.

²² In: RvC, Rob, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde*, Den Haag 2008, pp. 4-10.

²³ Interview inspecteurs Erfgoedinspectie.

²⁴ Interview senior beleidsmedewerker informatiebeleid VNG.

3 Wettelijk kader en andere normeringen

3.1 Wettelijk kader

Archiefwet²⁵

Het belangrijkste kader voor het bewaren van overheidsinformatie is de Archiefwet 1995. De Archiefwet maakt geen onderscheid tussen de vorm van archiefbescheiden en gaat zowel over papieren als digitaal materiaal.

Centraal in de Archiefwet staat dat overheidsorganen hun archiefbescheiden in “goede, geordende en toegankelijke” staat moeten brengen en bewaren. Een aantal onderdelen is verder uitgewerkt in het Archiefbesluit 1995. Bepalingen uit dit besluit zijn weer verder uitgewerkt in zogenaamde ministeriële regelingen.

Daarnaast dienen de zorgdragers deel uitmakend van de centrale overheid en de ZBO's zogenaamde beheersregels op te stellen²⁶, waarin zij hun archiefzorg expliciet regelen.

Andere wetten²⁷

Ook vele andere wetten spelen een rol bij de omgang met (elektronische) overheidsgegevens²⁸. De Wet openbaarheid van bestuur regelt het recht op informatie voordat archieven zijn overgedragen en openbaar zijn op grond van de Archiefwet.

Sommige wetten hebben te maken met intellectuele eigendoms kwesties, zoals het auteursrecht en de databankenwet. Er zijn wetten die gaan over de bescherming van persoonsgegevens, zoals de Wet persoonsregistratie en de Wet bescherming persoonsgegevens.

Bij elektronische overheidsinformatie speelt beveiliging een belangrijke rol. Informatie moet vertrouwelijk zijn (slechts toegankelijk voor de juiste personen), betrouwbaar (volledig, juist en op tijd), en op elk moment beschikbaar²⁹.

Een goede beveiliging vergt technische, organisatorische en fysieke voorzieningen, waarbij ook weer de nodige wetten en regelingen van toepassing zijn, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens, de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, de Wet politieregisters enzovoorts. Daarnaast stelt het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst 1994(VIR) specifieke eisen aan de beveiligingsprocedures en voorwaarden bij de Rijksoverheid.

Ontwikkelingen wettelijk kader

De Archiefwet wordt ten onrechte vaak gezien als een wet die vooral gaat over cultureel erfgoed. Daarnaast is het geheel van wetgeving vaak onoverzichtelijk, is er

²⁵ Informatie in deze paragraaf gebaseerd op: J. Prins e.a., *De Digitale Overheid en de wet. De juridische kaders voor het gebruik van digitale documenten bij overheden*, Den Haag 2000, pp. 30-46.

²⁶ ex artikel 14 vqn het Archiefbesluit.

²⁷ Informatie in deze paragraaf gebaseerd op: J. Prins, pp. 5, 25, 35.

²⁸ J. Prins op. cit. p. 5.

²⁹ J. Prins op. cit. p. 35.

begripsverwarring en kunnen soms zelfs tegenstrijdigheden optreden³⁰. Daarom wordt er in het kader van Informatie op Orde gewerkt aan meer samenhang in de wetgeving³¹.

Tevens is er een nieuwe archiefregeling in ontwikkeling, die de drie regelingen op basis van de artikelen 11, 12 en 13 van de Archiefwet moet bundelen en vervangen. Deze zal naar verwachting in 2009 worden vastgesteld³².

De gesprekspartners gaven aan behoefte te hebben aan heldere wetgeving, maar die moet aan de ander kant weer niet te strikt zijn. Voorschrijven van specifieke bestandsformaten wordt door een enkeling genoemd als één van der eerste dingen die zouden moeten gebeuren³³, terwijl andere gesprekspartners stellen dat dit zou leiden tot een wet of regeling die al snel weer verouderd is.

3.2 Andere normen en toetsingskader³⁴

De archiefregelingen vormen het toetsingskader voor de archiefinspecties in Nederland. Daarnaast zijn er nog verschillende andere regels of normen. Zo hanteert het Nationaal Archief een beleidsregel bedoeld om te toetsen of archiefbescheiden gedigitaliseerd mogen worden, waarbij het digitale document vervolgens als origineel wordt beschouwd. De Provinciale Archiefinspecties hanteren een soortgelijke Beleidsregel. Gesprekspartners vinden het overigens niet handig dat Rijksoverheid en Provinciale overheid verschillende normen hanteren³⁵.

Daarnaast hebben de Provinciale Archiefinspecties een instrument ontwikkeld voor het toetsen van een archiefwaardig digitaal of elektronisch depot (e-depot): de Eisen Duurzaam Digitaal Depot (ED3). ED3 moet inzicht verschaffen in de manier van langdurig (duurzaam) beheer van digitale archiefbescheiden en is complementair aan de beleidsregel. De eerste conceptversie van ED3 wordt momenteel getest in een pilotproject.

De NEN-ISO 15489 is een omschrijving op tamelijk abstract niveau van wat er allemaal gedaan zou moeten worden om tot een adequate inrichting van de informatiehuishouding te komen zoals beleid, toedeling van verantwoordelijkheden, kwaliteitsbewaking en auditing, opleiding. Deze standaard wordt gebruikt als uitgangspunt voor het formuleren van algemeen geldende eisen voor de Nederlandse overheid.

In het kader van Informatie op Orde is in juni 2008 de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid vastgesteld. Deze baseline is bedoeld als rijksbreed normenkader voor het informatiebeheer bij de Rijksoverheid. Bij de Baseline is een zelfevaluatie-instrument opgeleverd, dat de departementale auditdiensten de mogelijkheid biedt om de informatiehuishouding intern te toetsen. De VNG heeft besloten dat zij zich wil aansluiten bij de Baseline³⁶.

³⁰ Min. BZK, Min. OCW, op. cit. p. 35.

³¹ Min. BZK, Min. OCW, op. cit. p. 35.

³² Informatie van collega's Nationaal Archief.

³³ Interview archiefinspecteurs Dordrecht.

³⁴ <http://www.wikipedia.nl> | Archiefinspectie. Retrieved 17-4-2009.

³⁵ Interview Senior beleidsmedewerker informatiebeleid VNG en provinciale archiefinspecteurs.

³⁶ Interview Senior beleidsmedewerker informatiebeleid VNG.

4 Rollen, belangen, verantwoordelijkheden en drijfveren

4.1 Verantwoordelijkheden

De volgende organisaties spelen een rol in de archiefketen bij de overheid³⁷:

- Archiefvormers/overheidsorganisaties:
Elke minister en iedere provincie of gemeentebestuur et cetera is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de eigen informatiehuishouding, inclusief een adequaat archiefbeheer.
- Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK):
Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties heeft tot taak om de organisatie en kwaliteit van de rijksdienst te bevorderen³⁸. BZK is eigenaar en opdrachtgever van de baten-lastendienst Centrale Archief Selectiedienst.
- Centrale Archief Selectiedienst (CAS)
Bewerkt en structureert voor veel organisaties in de Rijksoverheid het archiefmateriaal dat uiteindelijk wordt overgebracht naar het Nationaal Archief. De CAS vormt daarmee een schakel tussen de Rijksoverheidsorganisaties en het Nationaal Archief.
- Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW):
Is verantwoordelijk voor cultureel erfgoed en daarmee voor een zorgvuldig beheer van archieven in rijksarchiefbewaarplaatsen. Is tevens verantwoordelijk voor de Archiefwet.
- Nationaal Archief
Is de centrale bewaarplaats voor de overgebrachte archieven uit de Rijksoverheid. De directeur van het Nationaal Archief is tegelijk Algemeen Rijksarchivaris. De Rijksarchivaris is verantwoordelijk voor het bewaren van de archieven in het Nationaal Archief en de Regionale Historische Centra.
- Regionale Historische Centra
Bewaren o.a. de archieven van organisaties van de Rijksoverheid die op decentraal niveau actief zijn en waren, en van de provincies.
- Raad voor Cultuur:
Wettelijk adviesorgaan van de regering voor het cultuurbeleid
- Erfgoedinspectie, sector archieven:
Houdt toezicht op de naleving van de archiefwet bij de Rijksoverheid.
- Provinciale archiefinspecteurs, gemeentearchivarissen
Houden toezicht op de naleving van de Archiefwet bij lokale overheden.
- SamenwerkingsProjecten Archieforganisaties Rijksdienst (SPAR)
In 2007 opgericht samenwerkingsverband tussen de 13 departementen op het gebied van archiefwerkzaamheden.

³⁷ W. Sorgdrager e.a., *Meters maken! Rapport Commissie CAS en archiefketen*, Den Haag 2006, pp. 11-14.

³⁸ <http://www.minbzk.nl>. Retrieved 17-4-2009.

4.2 Enkele ontwikkelingen

Visie op verantwoordelijkheidsverdeling BZK en OCW³⁹

De Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur vinden de huidige situatie, waarin eerst de ministeries zelf verantwoordelijk zijn en na overbrenging het ministerie van OCW, ongewenst. Ze adviseren de informatievoorziening van de Rijksoverheid binnen de regering bij één bewindspersoon neer te leggen, en ook de ambtelijke verantwoordelijkheid op één plek te beleggen.

Aanstelling Chief Information Officers

Bij de Rijksoverheid zijn recentelijk zogenaamde Chief Information Officers aangesteld, als eerste bij de Belastingdienst en het ministerie van BZK. Deze zijn integraal verantwoordelijk voor de informatievoorziening binnen hun organisatie. Dit wordt gezien als een stap naar erkenning van het belang van een goede informatievoorziening⁴⁰.

Visie Nationaal Archief

De directeur van het Nationaal Archief wil vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het archiefmateriaal van de Rijksoverheid, zijn rol als Rijksarchivaris richting RHC's sterker aanzetten⁴¹. Dit heeft in juli 2009 geleid tot de vorming van een consortium met de Regionale Historische Centra om te komen tot een landelijke e-depotvoorziening⁴². Aan de andere kant valt ook de kritiek te beluisteren dat het Nationaal Archief zich te veel alleen op de Rijksoverheid richt, terwijl het ook richtinggevend zou moeten zijn voor de lokale overheden⁴³.

4.3 Verantwoordelijkheden voor digitaal materiaal

Digitaal materiaal roept nieuwe vragen over verantwoordelijkheden op.

Overbrenging van digitaal materiaal

Bij papieren archieven is de plaats waar het materiaal fysiek staat sterk gekoppeld aan wie er verantwoordelijk voor is. Bij digitaal materiaal is deze koppeling niet vanzelfsprekend. Digitaal materiaal dat ergens op een server staat, kan in principe plaatsonafhankelijk toegankelijk worden gemaakt en geraadpleegd. Dat leidt tot de vraag of het mogelijk is om anders met overbrenging om te gaan. Zorgdragers kunnen hun materiaal al zodanig goed hebben ontsloten, dat het de vraag is wat de meerwaarde is van overbrenging naar een archiefinstelling. Ook kunnen zorgdragers hun materiaal nog nodig hebben voor de eigen bedrijfsvoering. Bij geografische informatiesystemen is dit vaak het geval, evenals bij bouwdoSSIERS. In het programma Informatie op Orde wordt onderzocht of het mogelijk en wenselijk is dat de archiefvormers digitaal materiaal "voor de eeuwigheid" beheren⁴⁴.

³⁹ RvC, Rob op. cit. p. 10.

⁴⁰ Interview archiefinspecteurs Erfgoedinspectie.

⁴¹ Interview directeur Nationaal Archief.

⁴² e-Archief in ontwikkeling: duurzame digitale toegang tot informatie (2009), Visiedocument 2009-2014, Consortium van Regionale Historische Centra en het Nationaal Archief, nog geen url beschikbaar bij publicatie van dit rapport; zie website Nationaal Archief.

⁴³ Interviews gemeentearchivarissen en archiefinspecteurs.

⁴⁴ Min. BZK, Min. OCW op. cit. pp. 33-34.

Ook in de interviews is gevraagd hoe tegen een dergelijke mogelijkheid wordt aangekeken. De reacties zijn verschillend. De archiefinspecteurs maakt het weinig uit, als er maar goed voor het materiaal wordt gezorgd⁴⁵. De directeur van het Nationaal Archief stelt dat dit praktisch niet kan, omdat dat zou betekenen dat de Rijksarchivaris verantwoordelijkheid moet nemen voor de kwaliteit van een infrastructuur van derden⁴⁶. Hij ziet wel goede mogelijkheden voor het eerder dan na 20 jaar overbrengen van archiefmateriaal. Dat kan de beheerslast van de zorgdrager verminderen. Bovendien kan het materiaal dan eerder openbaar worden. Mocht dat laatste niet het geval zijn, dan zal de archiefinstelling niet-openbaar materiaal moeten beheren. Sommige archiefinstellingen zijn hier principieel op tegen⁴⁷.

Taak van archiefinstellingen

Voor zover ze er over nadenken, zijn archiefinstellingen er nog niet uit welke beheerstaken voor digitaal materiaal zij expliciet zelf moet doen, en wat eventueel kan worden uitbesteed. Allen vinden dat men wel de regie moet houden. Het Gemeentearchief Rotterdam is van mening dat men daartoe alles zelf moet doen, tot en met het in huis hebben van de server⁴⁸. De meeste gesprekspartners denken daar anders over. Men is er echter nog niet uit voor welke onderdelen regie op het beheer voldoende is en waar men de taak zelf moet uitvoeren. Uit de interviews blijkt dat de gesprekspartners nog geen volledig beeld hebben van de taken die het ruime begrip “beheer” precies omvat, en hoe men daar “regie” op kan houden.

Beheer van digitaal materiaal

De gemeente- of waterschapsarchivaris is wettelijk niet alleen belast met het toezicht op de oude – overgedragen – archieven, maar ook op de moderne archieven die bij de administraties worden gevormd. Er zijn echter nog veel archivariissen die het beheer van digitaal archiefmateriaal niet tot hun taak rekenen. Een extra probleem vormen de gemeentes waar geen gemeentearchivaris is aangesteld⁴⁹.

Toezicht op digitaal materiaal

Ook wat betreft het toezicht verschillen de opvattingen. Niet alle archiefinspecteurs zien het als hun taak zich bezig te houden met de kwaliteit van alle lopende archieven. Zij richten zich soms vooral op het materiaal dat ooit voor blijvende bewaring in aanmerking komt, vanuit de gedachte dat de administratie zelf wel zorgt dat het materiaal dat men zelf nodig heeft op orde is⁵⁰.

⁴⁵ Interview archiefinspecteurs.

⁴⁶ Interview directeur Nationaal Archief.

⁴⁷ Interview archiefinspecteurs Dordrecht.

⁴⁸ Interview directeur Gemeentearchief Rotterdam.

⁴⁹ Interviews archivariissen en archiefinspecteurs.

⁵⁰ Interviews archivariissen en archiefinspecteurs.

5 Kosten en financiering

5.1 Kosten

In 2007 is onderzoek gedaan naar wat er bekend is over de kosten van een digitaal archief⁵¹. Uitkomst was dat er weliswaar enkele rekenmodellen zijn, maar dat die veel onzekerheidsfactoren bevatten. Ervaringscijfers zijn er nog nauwelijks⁵².

De interviews onderschrijven dat over de integrale kosten van duurzame toegankelijkheid weinig bekend is. Wel zijn er soms schattingen van een deelaspect, bijvoorbeeld de opslagkosten (kosten van de drager) per hoeveelheid data of de kosten voor digitaliseren⁵³. De algemene gedachte is, dat de kosten van duurzame toegankelijkheid niet zozeer zitten in de opslag van de data, maar in het beheer van data en software. Men denkt dat het beheer van digitaal materiaal waarschijnlijk duurder is dan het beheer van papier omdat digitaal materiaal actiever beheer vergt dan papier.

5.2 Financiering

De gesprekspartners geven aan dat voor ontwikkeling, bijvoorbeeld het digitaliseren van een collectie of het opzetten van een website, relatief veel geld beschikbaar is. Vaak gaat het om projectgeld, waarbij de beheerfase geen deel uitmaakt van het project.

⁵¹ K.J.P.F.M. Jeurgens e.a. (red.), *Gewaardeerd verleden. Bouwstenen voor een nieuwe waarderingsmethodiek voor archieven*, Den Haag 2007, pp. 83-89.

⁵² K.J.P.F.M. Jeurgens op. cit.

⁵³ Interviews archiefinspecteurs en archivariissen.

6 Worst cases & best practices

De gesprekspartners is gevraagd om specifieke goede of slechte voorbeelden te noemen van duurzame toegankelijkheid, waar andere organisaties mogelijk lering uit kunnen trekken, of om aan te geven wat voorwaarden voor succes zijn en wat juist tegenwerkt.

6.1 Best practices

Als “best practices” werden genoemd

- De “digitale” gemeentes Oss en Deventer, die als eerste toestemming hebben gekregen om op beperkte schaal op termijn vernietigbare archiefbescheiden te vervangen door digitale versies⁵⁴.
- Er zijn verschillende initiatieven voor de ontwikkeling van een depot voor digitaal materiaal (e-depot). Het Nationaal Archief ontwikkelt samen met Rotterdam een e-depot, het Stadsarchief Amsterdam zet ook stappen in die richting⁵⁵.
- De visienota van het consortium van Nationaal Archief en Regionale Historische centra voorziet een landelijke e-archievoorziening binnen vijf jaar⁵⁶.
- Het archief van de Justitiële Informatiedienst, waar elektronische dossiers toegankelijk zijn voor de hele strafrechtketen en waar men erin is geslaagd om de beheersregelingen van de archiefvormers op elkaar af te stemmen⁵⁷.
- Het project Digidoc bij het ministerie van BZK om een document management systeem in te voeren⁵⁸.

6.2 Succesfactoren

De volgende factoren worden door de gesprekspartners genoemd die kunnen bijdragen aan succes:

- Een “ramp” helpt, omdat die altijd weer bewustwording met zich mee brengt. Het verloren gaan van archief wordt echter vaak nog geen ramp gevonden door anderen dan de archivariissen en inspecteurs. Het is pas een ramp als het vervolgens geld gaat kosten, of leidt tot reputatieverlies, bijvoorbeeld als je in de rechtszaal staat en je je niet kunt verantwoorden⁵⁹.
- Het gaat beter als men er zelf belang bij heeft, zoals bij gemeentes die het zich niet kunnen veroorloven om slordig met uitvoeringsprocessen om te gaan⁶⁰.
- Het gaat beter bij duidelijk ingerichte processen met duidelijke administratieve neerslag, bijvoorbeeld uitvoeringsprocessen⁶¹.

⁵⁴ Genoemd in verschillende interviews.

⁵⁵ Genoemd in verschillende interviews.

⁵⁶ e-Archief in ontwikkeling, op. cit.

⁵⁷ Interview Justitiële Informatiedienst.

⁵⁸ Interview archiefinspecteurs Erfgoedinspectie.

⁵⁹ Interview archivaris Utrecht.

⁶⁰ Interviews verschillende inspecteurs.

⁶¹ Interview archiefinspecteurs Erfgoedinspectie.

6.3 Worst cases

Als slechte voorbeelden worden genoemd:

- Informatiehuishouding bij Rijk en lokale overheden in het algemeen⁶².
- Het feit dat enkele grote organisaties bezig zijn met e-depots leidt tot een afwachtende houding bij anderen.
- De enkele archiefinstelling die al een geringe hoeveelheid “digital born” materiaal heeft overgedragen gekregen, beheert dit niet actief⁶³.
- Gedigitaliseerde collecties worden in archiefinstellingen niet vaak actief beheerd⁶⁴.
- Er is nog weinig nagedacht over het archiveren van “echte” digitale processen. Wat is het archiefstuk, hoe maak je achteraf de *audit trail* inzichtelijk? Nu denkt men voornamelijk in termen van een papierachtige benadering⁶⁵.

6.4 Faalfactoren

De volgende oorzaken worden genoemd in de verschillende interviews:

- Er is nog te weinig besef van het belang van een goede informatiehuishouding.
- Er wordt nog veel gedacht vanuit het papieren proces.
- Digitale duurzaamheid en het inrichten van een e-depot worden gezien als een technisch probleem, terwijl het ook veel organisatorische aspecten heeft.
- Er is geen centrale sturing.
- Te veel, te snel willen. De problematiek is lastig, kleine stappen werken het best⁶⁶.

⁶² Interview archiefinspecteurs Erfgoedinspectie en VNG.

⁶³ Interview Gemeentearchief Amsterdam, waar een kleine hoeveelheid “digital born” materiaal is overgedragen.

⁶⁴ Interview Nationaal Archief.

⁶⁵ Interview dhr. Horsman.

⁶⁶ Benadrukt door archiefinspecteurs Dordrecht.

7 Wat is er nodig om toegang tot de digitale informatie te waarborgen in vergelijking met wat er al is?

Aan de gesprekspartners is niet expliciet gevraagd naar wat er volgens hen nodig is om digitale toegankelijkheid te waarborgen. In de meeste interviews hebben de gesprekspartners daar tussen de regels door wel ideeën over uitgesproken. Die zijn in dit hoofdstuk samengevat.

7.1 Bewustwording

Bij lokale overheden is de gedachte dat *digitaal* archief ook archief is, nog geen gemeengoed. Bewustwording is hier nog nodig.

Duurzame toegankelijkheid begint op de werkvloer. Als daar niet (goed) is vastgelegd welke rol een document speelt, bij welk werkproces het hoort et cetera, dan is duurzaam beheer in de toekomst nauwelijks mogelijk. Het is van belang dat de werkvloer ervan doordrongen raakt welke informatie om welke reden op welke manier moet worden bewaard.

7.2 Kennisontwikkeling en uitwisseling

Een aantal concepten behoeft nog verdere ontwikkeling, bijvoorbeeld de wijze waarop informatie uit geheel digitale processen wordt bewaard. Als de accordering niet meer blijkt uit een paraaf op een document, maar wordt gegeven door op de “ok-knop” op het scherm te drukken, hoe wordt deze informatie dan vastgehouden en later weer inzichtelijk gemaakt voor de archiefbezoeker? Hoe wordt een query uit een database opgeslagen?

7.3 Duidelijke procesinrichting

Helder ingerichte processen zijn onontbeerlijk voor een goede informatiehuishouding.

7.4 Meer selectie

Enkele gesprekspartners stellen dat er veel meer geselecteerd moet worden, om minder materiaal over te houden. De beheersinspanning is dan minder.

7.5 Servicearchitectuur⁶⁷

Vóór overdracht van archieven zal richting zorgdragers vooral kennis moeten worden geleverd. De archieven kunnen een rol spelen in bewustwording ten aanzien van duurzame toegankelijkheid.

Na overdracht is er een geheel van op elkaar aansluitende services nodig. Op het laagste niveau is er een fysieke infrastructuur nodig in de vorm van digitale depots. Deze moeten worden beheerd, eventueel aangepast. Er zijn tools nodig om de noodzakelijke bewerkingen op opgeslagen materiaal uit te voeren, en beleid om te weten op welk moment welke actie nodig is. Archieven zullen verantwoordelijk zijn voor dit geheel van services, maar niet per se alles zelf hoeven te doen. Archieven zullen zich moeten afvragen welke services zij tot hun kerntaak rekenen en zelf voor hun rekening willen nemen, en welke zij willen afnemen (inkopen) van derde partijen en onder welke voorwaarden. Het denken hierover staat bij de meeste organisaties nog in de kinderschoenen.

⁶⁷ Deze paragraaf weerspiegelt vooral de mening van de externe deskundige.

8 Welke elementen kunnen/moeten sectoroverschrijdend worden aangepakt?

Dit hoofdstuk bevat de aspecten van digitale duurzaamheid die volgens de gesprekspartners over de onderzochte sectoren heen aangepakt zouden kunnen worden.

8.1 Kennisdeling

Algemeen wordt onderkend dat duurzame toegankelijkheid nog steeds onder de aandacht moet worden gebracht.

Zowel de kennisdeling binnen een sector als over sectoren heen is belangrijk. Binnen de archiefsector kan bijvoorbeeld kennis worden gedeeld over wat een digitaal archiefstuk precies is, hoe bijvoorbeeld wordt omgegaan met opslaan van bevragingen uit databases, of de manier waarop websites het beste kunnen worden opgeslagen.

Informatie-uitwisseling over bijvoorbeeld de manier waarop archiefmateriaal wordt binnengehaald in digitale depots zal belangrijk zijn om de “achterblijvers” te helpen.

Over sectoren heen kan informatie worden uitgewisseld over voor- en nadelen van bestandsformaten.

8.2 Versnippering tegengaan

De gesprekspartners ervaren versnippering in de kennisorganisaties (bijvoorbeeld DEN, DANS, kenniscentrum KB, kenniscentrum digitale duurzaamheid NA, kenniscentrum ICTU). Er zijn er te veel en wat ze precies doen is meestal niet meer duidelijk voor diegenen die niet dagelijks met deze organisaties te maken hebben. In ieder geval zouden deze organisaties een duidelijk dienstverleningsprofiel moeten hebben.

8.3 Research en development

Op een technisch niveau zijn voor duurzame toegankelijkheid specifieke tools nodig, zoals migratie- en emulatie tools. Een dergelijk “digitaal instrumentenbord” waarvan dergelijke tools deel uitmaken, kan centraal worden ontwikkeld en vervolgens middels een dienstverleningsmodel aan afnemers ter beschikking worden gesteld. De wijze waarop deze tools worden ingezet kan verschillen per sector en per organisatie, maar de ontwikkeling kan in gezamenlijkheid gebeuren.

8.4 Technology watch

Nieuwe technologieën kunnen bijdragen om informatie duurzaam toegankelijk te maken of te houden. Denk aan automatische metadatering. Er is behoefte aan een organisatie die dergelijke ontwikkelingen volgt en toetst op toepasbaarheid binnen een sector.

8.5 Overall-metadatering

De verschillende sectoren zouden overkoepelende metadatastandaarden kunnen ontwikkelen. Op dit moment noemt een bibliothecaris iemand “auteur” die door een archivaris bijvoorbeeld “actor” of “archiefvormer” wordt genoemd, bij bibliotheken zoek je in een “catalogus”, bij het Nationaal Archief in “toegangen”. Een dergelijk overkoepelend geharmoniseerd model zou de toegankelijkheid van materiaal vergroten.

9 Conclusies en aanbevelingen

De bedoeling van dit onderzoek was om aan de hand van een aantal thema's een beeld te schetsen van de stand van de digitale duurzaamheid in de sector overheid/archieven. Het vraagstuk van digitale duurzaamheid is complex en "de" overheid is een aggregaat van vele organisaties met een heel verschillend karakter. Desalniettemin kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

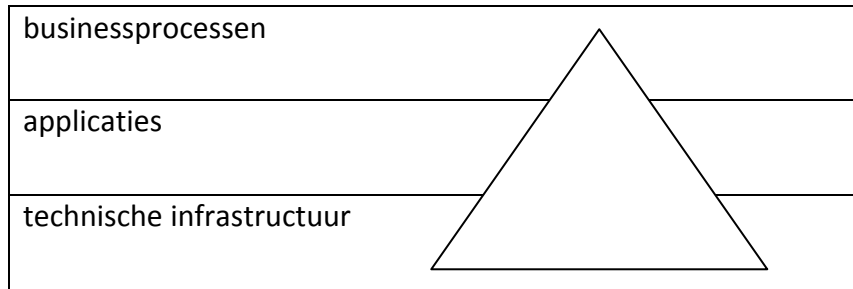
- Het digitale materiaal dat de overheid duurzaam toegankelijk moet houden, betreft voornamelijk archiefmateriaal. Er wordt verschillend gedacht over de vraag in hoeverre er al digitaal archief wordt gevormd. Er zijn nog nauwelijks archiefinstellingen die al "digital born" materiaal overgedragen hebben gekregen. De meeste archiefinstellingen hebben wel een collectie gedigitaliseerd materiaal. Dat wordt nauwelijks actief beheerd.
- Digitale duurzaamheid binnen de overheid houdt sterk verband met de informatiehuishouding van de overheid in het algemeen. Deze is in de overheid bepaald nog niet op orde, hoewel het belang ervan steeds meer wordt onderkend en een aantal vernieuwingen in gang is gezet. Er is een uitgebreid, hoewel op punten verouderd, wettelijk kader, maar aan de uitvoering daarvan schort het nogal eens. Bij sommige gemeentes is de gedachte dat men de informatievoorziening beter op orde heeft dan de centrale overheid. Dat wordt geweten aan het feit dat men er eerder last van heeft, in de vorm van klagende burgers, als het niet goed gaat. In het algemeen ziet men dat informatie uit duidelijke uitvoeringsprocessen makkelijker te beheren is.
- Sommige archiefinstellingen én inspecteurs vinden digitaal materiaal – ten onrechte – niet tot hun aandachtsgebied horen. Een aantal archiefinstellingen loopt voorop bij de bouw van digitale depots, een meerderheid heeft een afwachtende houding. Archiefinstellingen zijn er nog niet uit welke aspecten van beheer van digitaal materiaal zij tot hun kerntaak rekenen, en wat ze eventueel willen uitbesteden.
- Er is weinig inzicht in de integrale kosten van digitale duurzaamheid. Wel hanteren sommige concrete cijfers voor de "kale" kosten van opslag.
- Voorbeelden van "best practices" zijn bijvoorbeeld de (gedeeltelijk) "digitale" gemeentes Oss en Deventer en verschillende initiatieven voor e-depots. Succesfactoren voor een goede informatiehuishouding zijn het belang dat men er zelf bij heeft, en duidelijk ingerichte processen met duidelijke administratieve neerslag.
- Voorbeelden van "worst cases" zijn de informatiehuishouding bij de overheid in het algemeen en de afwachtende houding van vele archivariissen waar het digitaal materiaal betreft. Factoren die daarbij een rol spelen zijn dat er nog te weinig belang wordt gehecht aan een goede informatiehuishouding en dat digitale duurzaamheid vaak gezien wordt als een technisch in plaats van (ook) een organisatorisch probleem.
- Gevraagd naar de aspecten van digitale duurzaamheid die met de drie onderscheiden sectoren: wetenschap, cultuur/erfgoed en overheid/archieven gemeenschappelijk zouden kunnen worden aangepakt, noemen de geïnterviewden veelal: bewustwording creëren en verspreiding van kennis, research and development, inrichten van een technology watch.

Aanbevelingen voor vervolgonderzoek:

Duurzame toegankelijkheid vereist een architectuur van verschillende lagen:

- Business (processen)
- Applicatielaag (b.v. e-depot, migratietools, emulatiertools, testomgeving)
- Technische infrastructuur (systeem, gegevensopslag, netwerk)

De architectuur die voor verschillende sectoren nodig is, zal meer overeenkomsten hebben op het technische infrastructurale vlak dan in de hogere lagen. Zie tekening:



Elke organisatie is verantwoordelijk voor de totale architectuur (alle lagen), maar niet iedereen hoeft alles zelf te doen. Voorstelbaar is een netwerk van op elkaar aansluitende diensten, waarbij elke partner leverancier en/of afnemer is van bepaalde diensten in elk van deze lagen. Voorbeelden van diensten: fysieke opslagcapaciteit, back-up, beschikbaar stellen migratietools, kennis van bestandsformaten etc.

Als vervolg op dit onderzoek kan specifiek in beeld worden gebracht, bijvoorbeeld op basis van literatuuronderzoek, welke beheerstaken te onderscheiden zijn bij het duurzaam toegankelijk houden van digitaal materiaal. Van daaruit kan nader worden uitgediept (inventarisatie bij de NCDD-partners):

- Wat wil men per se zelf (in huis) doen?
- Welke dienst zou men kunnen en willen *aanbieden* aan andere partners?
- Welke dienst zou men willen *afnemen* van andere partners?

Op basis daarvan kan meer inzicht worden verkregen in hoe een totale “servicearchitectuur” eruit zou kunnen zien. Ook kan dan blijken welke diensten bij een overkoepelende organisatie of in een samenwerkingsverband kunnen worden belegd, bijvoorbeeld bij de NCDD.

Bijlage A – Geïnterviewden

<i>Naam</i>	<i>Functie</i>	<i>Organisatie</i>
Dany Venema	Hoofd expertise- en dienstencentrum	Justitiële Informatiedienst
Aart Goedewaagen	Adviseur digitale bewaring	Justitiële Informatiedienst
Kees Duyvelaar	Senior medewerker informatiebeleid	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Lydia Jongmans	Beleidsmedewerker cultuur	Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG)
Rob Kramer	Hoofdinspecteur collecties en archieven	Min. OCW, Erfgoedinspectie
Paula Velthuijs	Inspecteur collecties en archieven	Min. OCW, Erfgoedinspectie
Ingmar Koch	Beleidsmedewerker archiefinspectie Noord-Brabant en Limburg	Provincie Noord-Brabant
Chido Houbraken	Archiefinspecteur	Provincie Flevoland
Jacqueline Schuurman Hess	Archiefinspecteur	Gemeentearchief Rotterdam
Jeroen Van Oss	Gemeentearchivaris	Gemeentearchief Utrecht
Herman Bongenaar	Archiefinspecteur	Erfgoedcentrum DiEP
Alex Van Leeuwen	Archiefinspecteur	Erfgoedcentrum DiEP
Martin Berendse	Directeur en Rijksarchivaris	Nationaal Archief
Jacqueline Slats	Programmamanager Digitaal Nationaal Archief	Nationaal Archief
Jantje Steenhuis	Gemeentearchivaris / directeur	Gemeentearchief Rotterdam
Ellen Fleurbaay	Hoofd afdeling publieksdiensten	Stadsarchief Amsterdam
Peter Horsman	Wetenschappelijk medewerker	Universiteit van Amsterdam
Rik Hoekstra	Projectmanager	Min. BZK, P-Direkt
Hylle de Beer	Gemeentearchivaris Deventer	Saxion
Henk Sligman	Teammanager document management	Gemeente Deventer
Martin Jansen	I.D.M. adviseur	Gemeente Deventer

Bijlage B - Vragenlijst

Algemeen

- Wat is uw definitie van digitale duurzaamheid?
- Ziet u digitale duurzaamheid als een voorbijgaand of permanent probleem?
- Wat moet er naar uw mening als eerste worden aangepakt?
- Hoe kijkt u aan tegen de mogelijkheid dat zorgdragers zelf hun informatie langdurig toegankelijk houden?

Voor archiefinstellingen en inspecteurs:

Eigen instelling / overzicht archiefveld

- Heeft uw instelling / andere archieven al digitaal materiaal overgedragen gekregen? Hoeveel? Welk soort? In welke vorm?
- Welke (andere) digitale (gedigitaliseerde) collecties heeft uw instelling / hebben andere archieven in beheer?
- Hoe wordt dit materiaal bewaard? Op welke manier wordt voor dit materiaal authenticiteit en duurzame toegankelijkheid gegarandeerd?

Overzicht overheids- / archiefveld

- Kunt u iets zeggen over de stand van digitale informatiehuishouding / archivering bij de organisaties in uw aandachtsgebied?
- In hoeverre herkent u de bevindingen / aanbevelingen die op dit gebied zijn gedaan voor de Rijksoverheid (b.v. rapporten "Een demeterende overheid?", "Informatie op Orde")?
- Wat is er naar uw mening gebeurd op dit gebied sinds uw rapport "Een demeterende overheid?"?
- Welke (delen van) collecties zijn naar uw mening het meest in gevaar?
- Welke (andere) digitale (gedigitaliseerde) collecties hebben deze instellingen in beheer?
- Welk type digitale objecten, dat niet in aanmerking komt voor permanente bewaring, moeten zij langdurig bewaren?
- Welke initiatieven lopen er voor langdurige opslag?
- Waar loopt het goed, waar niet?
- Wat zijn naar uw mening de succesfactoren?

Organisatorisch / financieel kader

- Waar ziet u mogelijkheden tot samenwerking, zowel binnen de sector als met partners uit andere sectoren, zoals de cultuursector en de wetenschapsector?
- Met wie werkt u / de gemeentes die u inspecteert samen op het gebied van informatiehuishouding / digitale duurzaamheid? Op welk gebied? Ziet u andere samenwerkingsmogelijkheden?
- Wat zou elke instelling juist altijd zelf moeten doen?
- Heeft u inzicht in de kosten van digitale duurzaamheid?
- Hoe wordt digitale duurzaamheid gefinancierd? b.v. structurele / projectgelden?