

Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding

6 juni 2018

Versie 1.1

Inleiding

“E-mail is ook archief.” Dat is de titel van het tweede hoofdstuk van het rapport “Een demeterende overheid?” uit 2005 van de toenmalige Rijksarchiefinspectie.

Dit rapport werd geschreven in een periode waarin sprake was van een hybride situatie in de informatiehuishouding: digitale en papieren archieven bestonden naast elkaar. Het is de tijd van de inrichting van document managementsystemen en het gebruik van persoonlijke schijven op een netwerk. E-mail wordt al op grote schaal gebruikt. Sinds 2005 zijn er over de informatiehuishouding van het Rijk rapporten gepubliceerd door de Raad voor Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur, en achtereenvolgende rapporten van de Erfgoedinspectie (de fusieorganisatie van Rijksinspectie voor de Archeologie, de Rijksarchiefinspectie, de Inspectie Cultuurbezit en de Rijksinspectie Monumentenzorg).

In het meest recente rapport van de Erfgoedinspectie (“Wel digitaal, nog niet duurzaam”) concludeert de inspectie dat de digitalisering van het werken bij de ministeries nu nagenoeg is afgerond. De ministeries zijn inmiddels volledig afhankelijk van digitale informatie; papieren archieven om op terug te kunnen vallen worden niet meer gevormd. De inspectie concludeert dat er de afgelopen vier jaar wel vooruitgang is geboekt, maar dat ministeries nog onvoldoende zicht hebben op het totaal aan informatie dat zich in de digitale systemen bevindt. De ministeries, zo stelt het rapport, hebben al wel maatregelen getroffen om hun digitale informatie in duurzaam toegankelijke staat te brengen en te houden, maar deze zijn tot nu toe niet voldoende. Digitale overheidsinformatie moet conform de archiefwettelijke bepalingen vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar zijn. Burgers, bedrijven en controlerende instanties hebben daar belang bij en ook de overheid zelf kan in de dagelijkse bedrijfsvoering niet zonder juiste en toegankelijke informatie. De invoering van AVG en de Wet digitale overheid, de mogelijke aanpassing van verruiming van openbaarheidsregels en plannen als het Digitale Stelsel Omgevingswet hebben, zo stelt het rapport, grote gevolgen voor de digitale informatiehuishouding van de overheid.

Het kabinet constateert dat intensivering van het beleid gericht op verbetering van de informatiehuishouding noodzakelijk is. Daarbij is een *paradigmashift* aan de orde. De hoeveelheid informatie in het digitale tijdperk is onvergelijkbaar veel groter dan in de tijd van papieren informatie. Dat leidt ertoe dat het niet meer mogelijk is alle informatie handmatig vooraf te ordenen. ICT-oplossingen maken het in toenemende mate mogelijk om grote hoeveelheden informatie tegen lage kosten op te slaan en ook ongeordende informatie toegankelijk te maken.

De afgelopen jaren zijn er, passend bij de paradigmashift, maatregelen genomen om de informatiehuishouding van het Rijk te verbeteren. Zo zijn er voorzieningen ontwikkeld om documenten in document managementsystemen beter vindbaar te maken.

Een tweede aanleiding voor intensivering en aanpassing van het huidige beleid is de motie Segers, die vraagt om aanpassing van de Archiefwet aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen. Ook de uitvoering van deze motie stelt eisen aan de informatiehuishouding van het Rijk; overdracht van permanent te bewaren informatie naar het Nationaal Archief kan immers alleen (ook nu al) wanneer deze tijdig is geselecteerd en in goede, geordende en toegankelijke staat is gebracht.

En ten slotte stelt het wetsvoorstel Open Overheid nieuwe eisen aan de informatiehuishouding: meer dan in het verleden zal informatie actief openbaar gemaakt moeten kunnen worden. Ook dat heeft consequenties voor de informatiehuishouding.

Dit Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding heeft betrekking op het Rijk, inclusief de zbo's. Dit plan zal jaarlijks worden geactualiseerd.

Dit plan sluit aan bij hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel Open Overheid, waarin is vastgelegd dat bestuursorganen er zorg voor dragen dat de documenten die het ontvangt, vervaardigt of anderszins onder zich heeft, zich in goede, geordende en toegankelijke staat bevinden en maatregelen treffen ten behoeve van het duurzaam toegankelijk maken van digitale documenten. Hoofdstuk 6 bevat ook de verplichting dat de minister van BZK een meerjarenplan naar de Staten-Generaal stuurt over de wijze waarop bestuursorganen hun digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk maken. Dit plan bevat, conform hoofdstuk 6, de stappen tot verbetering van de wijze waarop documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is verantwoordelijk voor de uitvoering van dit plan, in samenwerking met de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Voor de verdere ontwikkeling en uitvoering van dit plan zal een passende interdepartementale structuur worden ingericht.

Leeswijzer

In dit plan wordt ingegaan op de noodzakelijke aanpassing van bestaande en de ontwikkeling van nieuwe kaders. Vervolgens welke stappen worden ondernomen in het kader van verbetering van duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid. Vervolgens worden 7 concrete actielijnen geschetst die in projectvorm in uitvoering zullen worden genomen in het eerste jaar. In het deel over de inzet van ICT wordt een overzicht gegeven van de ICT-aanpassingen die nodig zullen zijn. Tot slot wordt ingegaan op de rol van de adviescommissie en op de fasering van de uitvoering van het Meerjarenplan.

Aanpassing kaders

Voor het beheer van overheidsinformatie gelden *wettelijke* regels. De meest algemene eisen stellen de Archiefwet 1995, het daarop gebaseerde Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling. Daarnaast zijn er specifieke wetten van toepassing, zoals thans de Wob en straks de Woo, maar ook bijvoorbeeld de AVG en interne beveiligingsrichtlijnen van het Rijk. Daarnaast is er veel sectorale wet- en regelgeving die eisen stelt aan het beheer van informatie.

Specifiek voor de informatiehuishouding van het Rijk bestaat sinds 2006 een interne *uitvoeringsrichtlijn*: de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (BIHR), die gehanteerd dient te worden wordt bij de inrichting van de (digitale) informatiehuishouding.

Er is behoefte aan een meer actueel en integraal uitvoeringskader, ook gezien de hiervoor beschreven explosie van informatie en applicaties en de noodzaak om systemen tenminste gedeeltelijk het handwerk door medewerkers te laten ondersteunen of overnemen (paradigma shift). Hiervoor wordt aansluiting gezocht bij het onlangs door de Erfgoedinspectie vastgestelde Toetsingskader informatiehuishouding van de centrale overheid. In dit toetsingskader heeft de Erfgoedinspectie uitgewerkt hoe zij invulling geeft aan haar toezicht op de informatiehuishouding van het Rijk.

Dit Toetsingskader betreft vooral de archiefwettelijke regels; de structuur ervan is echter goed bruikbaar bij een integrale verbetering van de informatiehuishouding. Het kader biedt, mits uitgebreid met aspecten van openbaarmaking, privacy en beveiliging, een handvat voor het management van overheidsorganisaties. Het kader richt zich op de volgende thema's:

- de organisatie van de besturing;
- het weten wat er is en waar dat is;
- de zorg voor context en authenticiteit;
- bewust bewaren en vernietigen;
- het zorgen voor toegang en herbruikbaarheid.

De motie-Segers vraagt om in het licht van de digitalisering en de eisen van transparantie te komen tot een aanpassing van de Archiefwet. Het kabinet wil deze motie uitvoeren, door onder meer de termijn te verkorten die geldt voor overbrenging van overheidsinformatie naar openbare archieven. Een verkorting van de huidige 20 naar bijvoorbeeld 10 jaar vormt – samen met het bovengenoemde uitvoeringskader voor het Rijk- een prikkel voor overheden om hun informatiebeheer goed op orde te houden. Bovendien betekent het dat *permanent te bewaren* overheidsinformatie eerder in gespecialiseerde handen komt, en eerder voor het publiek beschikbaar is (behoudens uitzonderingen op openbaarheid onder de Archiefwet). Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel, wordt ook gekeken naar verheldering en vereenvoudiging van bepalingen rond archiefvorming, selectie en vernietiging. Streven is een wetsvoorstel medio 2019 gereed te hebben voor een open consultatie, en de wet begin 2021 te laten ingaan. Voor verkorting van de overbrengingstermijn komt er een overgangperiode waarin archiefvormers en archiefdiensten zich kunnen voorbereiden. In de tussentijd zal het Rijk versneld meer ervaringen organiseren met de overdracht van digitale informatie naar het e-depot bij het Nationaal Archief.

Ten slotte worden kaders ontwikkeld voor emailarchivering en het archiveren van websites.

Verbetering duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid

Opslag

De meeste Rijksonderdelen werken inmiddels merendeels digitaal; daardoor is het van strategisch belang dat digitale informatie die zij ontvangen, maken en verzenden, duurzaam toegankelijk is en blijft. Dit belang betreft niet alleen de eigen (primaire) processen en administratie, maar ook het kunnen voldoen aan regels met betrekking tot openbaarheid en in- en externe verantwoording. De afgelopen jaren zijn, zoals in de inleiding geschetst, maatregelen genomen om de informatiehuishouding van het Rijk te verbeteren.

E-mails kunnen handmatig in de document managementsystemen van de ministeries worden opgeslagen. Vanwege de hoeveelheid e-mails en de tijd die het kost om e-mails over te zetten naar een document managementsysteem worden deze echter veelal bewaard in de mailomgeving. Het risico daarvan is dat e-mails verloren gaan, of dat niet meer bekend is dat e-mails nog aanwezig zijn. Archivering van e-mails is derhalve noodzaak. Ter voorbereiding op het rijksbreed archiveren van e-mail is een kader ontwikkeld en zijn er pilots gestart voor het bewaren van, in beginsel, alle relevante e-mail. De aldus veiliggestelde e-mails zijn dan te betrekken bij verzoeken van burgers om openbaarmaking van informatie (op grond van de Wob of de Woo) en kunnen na verloop van tijd voor duurzaam beheer worden overgedragen aan het Nationaal Archief, waar zij in beginsel openbaar toegankelijk zijn behoudens uitzonderingen hierop in de Archiefwet.

Ook voor de websites van het Rijk wordt een kader ontwikkeld waardoor deze in toenemende mate beter gearchiveerd zullen worden.

Verder zal een heldere beleidslijn t.a.v. het gebruik van berichtenapps worden gecommuniceerd en geïmplementeerd. Kern daarvan is dat berichtenapps in principe niet gebruikt worden voor bestuurlijke aangelegenheden.

De document managementsystemen van de ministeries zijn ingericht als opslag en ondersteunen de formele stukkenstroom in een ministerie. De systemen kennen een mappenstructuur en zoekfunctionaliteit, waardoor toegankelijkheid in principe is gewaarborgd. Dat geldt met name voor de documenten die onderdeel uitmaken van de stukkenstroom. De systemen groeien echter door de jaren heen in omvang en ontwikkelen zich onder invloed van nieuwe technologieën. Dat biedt ook mogelijkheden voor betere toegankelijkheid en bijvoorbeeld meer geautomatiseerd openbaar maken.

Toegankelijkheid en vindbaarheid

Informatie moet niet alleen worden vastgelegd in een e-mailarchief of een document managementsysteem, maar moet ook toegankelijk en vindbaar zijn. De inzet van ICT wordt daarbij steeds belangrijker. Geavanceerde *zoek- en vind* applicaties zijn behulpzaam bij het ontsluiten van informatie in een e-mailarchief, een document managementsysteem en netwerkschijven en ook het ordenen daarvan. Voor het beantwoorden van bijvoorbeeld een verzoek op grond van de Wet openbaarheid van bestuur of de Woo is het essentieel dat relevante informatie goed en snel vindbaar is, ook in de steeds omvangrijkere systemen van het Rijk. Geautomatiseerde selectie en ordening kan ook helpen bij de voorbereiding van overdracht van (permanent te bewaren) informatie naar het Nationaal Archief.

De komende periode zullen rijksbrede protocollen voor de toegang tot veiliggestelde informatie (zoals e-mails) worden ontwikkeld. Deze worden ondersteund met *geavanceerde zoek- en vind* applicaties.

De ministeries zullen ten slotte een contactpersoon aanwijzen die belast is met de ondersteuning van personen die informatie zoeken, zodat deze ook telefonisch geholpen kunnen worden. Er wordt geïnvesteerd in de kennisontwikkeling van de medewerkers op het gebied van informatiehuishouding en openbaarheid. Op het Platform Openbare Overheidsinformatie (PLOOI, zie verder) wordt een knop opgenomen voor hulpvragen.

Actielijnen

Om uitvoering te geven aan de ontwikkeling van kaders, het verbeteren van duurzame toegankelijkheid en het inrichten van actieve openbaarmaking worden in het komende jaar de volgende zeven actielijnen projectmatig opgepakt.

1. Vormgeven van een integraal uitvoeringskader, zoals hierboven geschetst. Dit integrale uitvoeringskader wordt gebaseerd op (de structuur van) het recente kader van de Erfgoedinspectie en zal uiteindelijk de BIHR vervangen en DUTO absorberen.
2. Aanpassen van regels rond bewaren en vernietigen voor digitale documenten; bewaar- en vernietigingstermijnen waar mogelijk harmoniseren.
3. Invoeren van een nieuwe, eenvoudiger, werkwijze voor emailarchivering, waarbij in principe alle mail van ambtenaren bewaard wordt voor een periode van 10 jaar, met uitzondering van privé e-mail en dergelijke. Mail van door de ministeries aan te wijzen sleutelfunctionarissen wordt uiteindelijk overgebracht naar het Nationaal Archief. Onderzocht wordt of er slimmere manieren van bewaren en selectie mogelijk zijn.
4. Invoeren van een uniforme werkwijze voor het archiveren van publieke websites van het Rijk. Gearchiveerde websites worden extra vroeg overgebracht naar het Nationaal Archief; gedacht wordt aan een periode van drie tot vijf jaar.
5. Invoeren van een heldere beleidslijn voor het gebruik van berichtenapps. De beleidslijn zal het gebruik van berichtenapps voor bestuurlijke aangelegenheden beperken.
6. In projecten de komende jaren ervaring opdoen met vervroegde overbrenging van digitale archiefbescheiden naar het Nationaal Archief (na tien in plaats van twintig jaar) en hieruit lessen trekken en delen. Daarnaast bij wijziging van de Archiefwet (motie-Segers) de overbrengingstermijn zoveel mogelijk terugbrengen naar tien jaar en dit gecontroleerd en met voldoende overgangstijd invoeren.
7. Faciliteren van actieve openbaarmaking. Voor de verbreding van actieve openbaarmaking die volgt uit de Woo zullen nieuwe werkprocessen in de document managementsystemen van de ministeries worden ingericht en de bestaande worden aangepast. Deze werkprocessen zullen, na afronding van een formele werkstroom, leiden tot automatische publicatie op rijksoverheid.nl en/of overheid.nl. Een Platform Openbare Overheidsinformatie (PLOOI), waaraan de document managementsystemen van de ministeries worden gekoppeld, zal zorgdragen voor de publicatie. PLOOI zorgt ook voor de juiste context-informatie en een goede vindbaarheid.

Bij de uitvoering van Actielijn 3 is de vraag aan de orde hoe om te gaan met het afhandelen van verzoeken om (passieve) openbaarmaking uit en van email boxen van alle ambtenaren en wat hiervoor nodig is aan metadata/indicaties openbaarheid op document en dossierniveau, aan digitale afscherming (van bijv. namen, persoonsgegevens, bedrijfsgeheim), en aan ICT-zoekfaciliteiten om doelmatig handmatige beoordeling door mensen te ondersteunen.

Ook bij actieve openbaarmaking (Actielijn 7) zal, bij de inrichting van de nieuwe werkprocessen aandacht moeten zijn voor niet openbaar te maken gegevens, zoals persoons- of bedrijfsgegevens. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het gebruik van sjablonen, waarbij de niet openbaar te maken onderdelen, zoals persoonsgegevens, al bij voorbaat zijn geormerkt.

De in te zetten technieken kunnen ook de vervroegde overbrenging naar het Nationaal Archief ondersteunen.

Deze punten komen bij de verdere uitwerking van de actielijnen aan de orde.

De uitvoering van deze actielijnen zal meerdere jaren vergen, veel veranderen in de werkwijzen en veel inzet vergen van de medewerkers.

Voor Actielijn 7 (actieve openbaarmaking) is verderop in dit plan een fasering opgenomen. Voor een aantal van de overige lijnen zal gebruik kunnen worden gemaakt van bestaande ervaringen; zo nodig zullen pilots worden ingericht, waarmee kleinschalig nieuwe ervaring kan worden opgedaan voor een rijksbrede uitrol.

Bij de uitvoering zal zoveel mogelijk gebruik worden gemaakt van moderne, maar bewezen, technieken. Ook ervaringen uit het buitenland zullen worden gebruikt.

De medeoverheden zullen bij deze pilots worden betrokken, zodat zij zo nodig gebruik kunnen maken van de bij het Rijk opgedane ervaringen.

De uitvoering van actielijnen moet ertoe leiden dat het doel zoals beschreven in hoofdstuk 6 van het wetsvoorstel Open Overheid binnen een redelijke en haalbare tijd binnen het Rijk wordt gerealiseerd. In de volgende versie van dit plan zal een fasering voor de gehele uitvoering worden opgenomen. De fasering en prioritering zal zodanig worden ingericht dat een slimme volgorde wordt ontwikkeld waarin de uitvoering van de ene actielijn die van een andere ondersteunt.

Inzet van ICT

Voor de uitvoering van dit meerjarenplan bij het Rijk is doorontwikkeling/aanpassing van een aantal bestaande en een aantal nieuwe ICT-voorzieningen noodzakelijk.

Het gaat daarbij onder andere om:

- De vernieuwing en uitbreiding van publicatieprocessen voor actieve openbaarmaking in de document managementsystemen van de ministeries en het aansluiten van deze systemen op PLOOI. De realisatie daarvan zal zoveel mogelijk aansluiten op de bestaande cycli van onderhoud en vervanging van systemen, zodat hoge extra kosten vermeden worden.
- De inrichting van PLOOI door het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties van de Uitvoeringsorganisatie Bedrijfsvoering Rijk (UBR|KOOP). Door UBR|KOOP worden publicatie- en informatiediensten ontwikkeld en beheerd voor alle niveaus binnen de overheid. Ook de inrichting van PLOOI zal in een groeimodel plaatsvinden.
- De inrichting van opslag en archivering voor e-mails
- De opslag en archivering van websites

Adviescommissie/adviescollege en rapportage

Er zal op korte termijn een adviescommissie worden ingesteld die de minister van BZK adviseert en rapporteert over de uitvoering van het meerjarenplan voor het Rijk en in de toekomst ook voor de medeoverheden. De minister van BZK zal de Tweede Kamer periodiek een rapportage over de voortgang van de uitvoering aanbieden.

Bij de inwerkingtreding van de Woo zal, op basis van de Kaderwet Adviescolleges, een adviescollege worden ingesteld. Het college bereidt de rapportage, bedoeld in artikel 6.2, tweede derde lid, voor en adviseert over de uitvoering van het meerjarenplan en de toegang tot de publieke informatie.

De minister voor BVOM is verantwoordelijk voor aanpassing van de Archiefwet en toezicht door de Erfgoedinspectie op de Rijksoverheidsorganen.

Fasering

| | |
|--|--------|
| | Gereed |
| <i>Aanpassing kaders</i> | |
| Rijksbreed uitvoeringskader | 2019 |
| aanpassing Archiefwet | 2021 |
| <i>Verbetering duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid</i> | |
| opslag e-mail en websites | 2021 |
| inzet <i>geavanceerde zoek- en vind</i> applicaties | 2021 |
| aanstellen contactpersoon | 2020 |
| <i>Actieve openbaarmaking</i> | |
| groep A (verbetering vindbaarheid) | 2020 |
| groep B | 2021 |
| groep C kerndepartementen | 2022 |
| groep C diensten, agentschappen, zbo's | 2024 |
| <i>Adviescommissie en rapportage</i> | |
| Adviescommissie | 2019 |
| Adviescollege | 2020 |
| Rapportage (eerste) | 2020 |

Toelichting actieve openbaarmaking

De categorieën actief openbaar te maken informatie die opgenomen zijn in art 3.3 van de Woo zijn voor dit plan ingedeeld in drie groepen:

Groep A (reeds openbaar, vindbaarheid soms te verbeteren)

- 1a: Wetten en andere algemeen verbindende voorschriften.
- 1b: Overige besluiten van algemene strekking.
- 1d: Inzicht in organisatie en werkwijze, waaronder de taken en bevoegdheden van de organisatieonderdelen.
- 1e: Bereikbaarheidsgegevens organisaties en onderdelen.
- 2b: Vergaderstukken en verslagen van de Kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal en hun commissies, tenzij deze betrekking hebben op door de regering vertrouwelijk aan de Staten-Generaal verstrekte informatie of op een parlementaire enquête.
- 2i: De inhoud van de schriftelijke verzoeken op grond van artikel 4.1, van de schriftelijke beslissingen op die verzoeken en, behoudens bij gehele afwijzingen, de daarbij verstrekte informatie (Wob-verzoeken).

Groep B (nieuwe categorieën openbaar maken, volume laag, vereist enige inspanning)

- 1c: Ontwerpen van wetten en andere algemeen verbindende voorschriften waarover een extern advies is gevraagd.
- 2a: Bij de Eerste en Tweede Kamer ter behandeling ingekomen stukken, uitgezonderd stukken die betrekking hebben op individuele gevallen.
- 2d: Agenda's, besluiten en besluitenlijsten van vergaderingen van de ministerraad.
- 2e: Adviezen van adviescolleges of -commissies, alsmede de adviesaanvragen en -voorstellen, uitgezonderd adviezen en adviesaanvragen die betrekking hebben op individuele gevallen.
- 2g: Jaarplannen, jaarverslagen van bestuursorganen inzake de voorgenomen uitvoering van de taak of verantwoording van die uitvoering.

Groep C (nieuwe categorieën openbaar maken, volume hoog, forse inspanning)

- 2f: Convenanten, beleidsovereenkomsten en andere soortgelijke afspraken van een bestuursorgaan met een of meer wederpartijen.
- 2i: Op verzoek van een bestuursorgaan ambtelijk of extern opgestelde voornamelijk uit feitelijk materiaal bestaande onderzoeken naar de wijze van functioneren van de eigen organisatie of ter voorbereiding of evaluatie van beleid, inclusief uitvoering, naleving en handhaving.
- 2j: Beschikkingen (de in de Woo niet uitgezonderde).
- 2k: Schriftelijke oordelen in klachtprocedures over gedragingen van een bestuursorgaan.