

Vergaderjaar 1991-1992

22 362

**Machineleesbare gegevensbestanden;
archivering en beheer bij het Rijk**

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud	Bladzijde
Woord vooraf	
1 Inleiding	6
1.1 Algemeen	6
1.2 Aanleiding tot het onderzoek	6
1.2.1 Eerder Rekenkameronderzoek	6
1.2.2 Praktijkgevallen	7
1.3 Probleemstelling en onderzoekopzet	8
2 Wettelijk kader	10
2.1 Inleiding	10
2.2 Huidig wettelijk kader	10
2.3 Wettelijk kader en bewaarargumenten	11
2.4 Wettelijk kader en gearhiveerde gegevensbestanden	12
2.5 Conclusies	14
3 Administratieve gegevensbestanden	15
3.1 Inleiding	15
3.2 Bewaarbeleid	15
3.3 Beheer	15
3.3.1 Rekencentra	16
3.3.2 Fysiek beheer	17
3.3.3 Logisch beheer	17
3.4 Kosten	17
3.5 Bescherming van gegevens	18
3.6 Conclusies	18
4 Statistische gegevensbestanden	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Bewaarbeleid	20
4.3 Fysiek beheer	21
4.4 Logisch beheer	21
4.5 Kosten	22
4.6 Secundair gebruik	23
4.7 Conclusies	23
5 Ontwikkelingen in wetgeving en beleid	25
5.1 Inleiding	25
5.2 Recente ontwikkelingen	25
5.3 Overige belangen	27
5.4 Buitenland	28

5.5	Conclusies	29
6	Aanbevelingen	31
7	Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	33
7.1	Reactie bewindspersonen	33
7.2	Nawoord Rekenkamer	33
	Samenvatting	35
	Bijlage 1 Lijst van instellingen	39
	Bijlage 2 Integraal citaat uit de brief d.d. 27 september 1991 van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken aan de Algemene Rekenkamer	41

WOORD VOORAF

Op 31 oktober 1991 neemt de heer F.G. Kordes afscheid als president van de Algemene Rekenkamer. Om zijn afscheid te markeren heeft de Rekenkamer buiten hem om een onuitgesproken verzoek van hem gehonoreerd en een onderzoek gedaan naar de stand van zaken rond archivering en beheer van machineleesbare gegevensbestanden (MLG's) bij het Rijk. Dit vanuit maatschappelijk oogpunt van belang zijnde onderwerp houdt verband met de automatisering, een terrein dat de bijzondere belangstelling heeft van de scheidende president.

Het doel van het onderzoek is beperkt gebleven tot het in algemene zin aan de orde stellen van de situatie van het archiefbeheer van de MLG's bij de rijksoverheid, teneinde er meer aandacht voor te krijgen. Deze aandacht wordt voor een deel gevraagd van de twee bewindspersonen die voor het beheer en behoud van de rijksarchieven verantwoordelijk zijn, te weten de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Met beiden is over het onderzoek gecorrespondeerd.

Voorts wordt aandacht voor de situatie gevraagd van alle bewindspersonen en de onder hen ressorterende instellingen die MLG's creëren en/of beheren. Hoewel hier en daar voorbeelden uit de praktijk zijn gebruikt, is gezien het algemene doel van dit onderzoek afgezien van het apart met alle betrokkenen corresponderen over de bevindingen.

De Rekenkamer heeft bij het onderzoek veel medewerking gekregen van personen en instellingen van zowel binnen als buiten de rijksoverheid. Zij is betrokkenen daar erkentelijk voor.

1. INLEIDING

1.1. Algemeen

De Rekenkamer onderzocht in de periode maart 1991–juli 1991 de wijze waarop de rijksoverheid machineleesbare gegevensbestanden (MLG's) archiveert en beheert.

De rijksoverheid gebruikt steeds vaker machineleesbare gegevensdragers om gegevens vast te leggen. Er zijn naar schatting tussen de 90 000 tot 100 000 administratieve en statistische overheidsbestanden.

Concrete cijfers over de automatiseringsgraad van die bestanden ontbreken. Er mag echter worden aangenomen dat het merendeel van de bestanden geautomatiseerd is. Zo bleek bijvoorbeeld uit een recent in opdracht van het Ministerie van Binnenlandse Zaken uitgevoerd onderzoek naar de persoonsregistraties bij de overheid, dat van de onderzochte bestanden 80% was geautomatiseerd.

De opmars van de computer ter vervanging van de mechanische gegevensverwerking begon in de jaren zestig. Zowel het aantal als het gebruik van de «automatiseringsmiddelen» is sindsdien fors gegroeid en groeit in feite nog steeds. In 1966 waren er 100 computers bij de rijksoverheid geïnstalleerd. Ter vergelijking: in 1989 schafte de rijksoverheid bijna 80 000 grotere en kleinere computers (waaronder tekstverwerkende apparatuur) en terminals aan.

De bekendste en meest gebruikte opslagmedia zijn de magneetband en -schijf. De populariteit van deze gegevensdragers kan worden verklaard door hun relatief lage prijs en grote opslagcapaciteit. Zij behoren tot het soort van gegevensdrager dat met behulp van een technische voorziening – een machine (computer) – toegankelijk («leesbaar») is.

MLG's hebben een aantal voordelen boven bestanden die bestaan uit papieren gegevensdragers. De voornaamste voordelen zijn:

- er kan in compacte vorm een grotere hoeveelheid gegevens beschikbaar komen;
- er kan sneller en vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd, geselecteerd, geteld en gerubriceerd;
- grote aan elkaar gerelateerde verzamelingen kunnen in één keer benaderd worden;
- de integriteit en volledigheid is makkelijker vast te stellen;
- het (opnieuw) schikken, interpreteren en aaneenvoegen van de gegevens verloopt sneller.

De ontwikkeling van een losstaand en centraal opererend computersysteem naar een geïntegreerd scala van automatiseringsmiddelen op de werkplek, maakt dat de gegevensverwerking en het benutten van computertoepassingen meer en meer gedecentraliseerd plaats vindt. Dit leidt tot een verdere spreiding en groei van het aantal MLG's. De vraag naar beleid omtrent vernietigen of bewaren van MLG's wordt daarmee steeds urgenter.

1.2. Aanleiding tot het onderzoek

1.2.1. Eerder Rekenkameronderzoek

In september 1988 verscheen het rapport van de Algemene Rekenkamer «Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 665, nrs. 1–2). Daarin werd verslag gedaan van

een onderzoek naar het archiefproces op de departementen.

Aanleiding tot dat onderzoek vormden de signalen over gebrekkig archiefbeheer bij de rijksoverheid. Op blz. 24 en 25 van het rapport merkte de Rekenkamer het volgende op:

– citaat –

«Een onderwerp dat met de toename van de automatisering binnen de rijksdienst veel aandacht zal vergen, is de status van geautomatiseerde bestanden. Volgens artikel 1, lid 1, van de Archiefwet 1962 zijn archiefbescheiden onder meer: «bescheiden door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten». Als dergelijke bescheiden op magneetband, diskette en dergelijke worden opgeslagen of zijn opgemaakt dan zijn deze gegevensdragers dus ook als archiefbescheiden in de zin van de wet aan te merken. De Rekenkamer wees er op dat het te volgen beleid voor het opslaan, vernietigen, bewaren enz. ervan nog ontwikkeld dient te worden. (...) De Rekenkamer tekent hierbij aan dat door de beperkte levensduur van de nu aanwezige geautomatiseerde bestanden, het vormen van een dusdanig beleid prioriteit verdient.»

De minister van Binnenlandse Zaken noch de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur gingen in hun commentaar in op deze opmerking van de Rekenkamer. Het onderwerp kwam wel aan de orde tijdens de behandeling van het rapport in de Tweede Kamer (zie paragraaf 5.2).

1.2.2. *Praktijkgevallen*

Uit binnen- en buitenland komen signalen over gevallen waarin MLG's niet of inadequaat waren gearchiveerd.

Binnenland

In september 1985 heeft de Rekenkamer een rapport uitgebracht over de besluitvorming rond en uitvoering van het Walrusproject (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19 221, nrs. 1–2). Een van de onderzoeksvragen betrof de ramingen van de verwachte uitgaven over de periode 1977–1985 die een rol hadden gespeeld bij de besluitvorming over de investeringen in het project. Toen de Rekenkamer wilde achterhalen wat de oorzaak was van het feit dat de oorspronkelijk opgestelde ramingen te laag waren, kon de Koninklijke Marine daarvoor geen verklaring geven. Een onderzoek wees uit dat de desbetreffende bestanden uit die periode niet meer aanwezig waren, terwijl van de systeemdokumentatie alleen nog maar de productie-dokumentatie en niet-gedocumenteerde lijsten in programmataal aanwezig waren. De gegevensbestanden hadden mogelijk wel de te lage ramingen kunnen verklaren. De bedoelde bestanden waren opgeslagen in een rond 1983 opgeheven rekencentrum. Bij de overdracht van systemen en bestanden naar het nieuwe rekencentrum had een schoning plaatsgevonden. Waarom de desbetreffende bestanden toen vernietigd waren kon niet meer worden achterhaald.

In 1990 vond de formele overdracht plaats van de archieven van de Deltadienst aan het Rijksarchief in Zeeland. Deze archieven betreffende de Deltawerken bevatten, naast dossiers, tekeningen en kaarten, ongeveer 55 strekkende meter machineleesbare gegevensdragers met primaire gegevens van metingen, waterdiepte en golf- en getijdewaarnemingen. Ten behoeve van de bewerking van de overgedragen archieven werd een archieftecnisch onderzoek uitgevoerd naar de samenstelling

van de archieven en de kwaliteit en aard van de archiefstukken. Oud-medewerkers van de Deltadienst werden geraadpleegd om te achterhalen wat de machineleesbare gegevensdragers precies bevatten en of deze bewaard moesten blijven. Men kwam tot de conclusie dat een deel van de MLG's vernietigd kon worden. Een belangrijke overweging daarbij was dat niet alle gegevensdragers operationeel konden worden gemaakt. Dit kwam doordat de benodigde apparatuur en (gebruikers- of systeem)documentatie ontbraken. De wel voor bewaring in aanmerking komende en toegankelijke gegevens zijn op papier uitgedraaid, in afwachting van nadere selectie. Hoe belangrijk en omvangrijk de vernietigde gegevens waren en welke waarde daaraan zowel vanuit financieel als wetenschappelijk oogpunt moet worden toegekend, zal niet gemakkelijk of wellicht zelfs nooit meer, te achterhalen zijn.

Buitenland

Het Ministerie van Defensie van de Verenigde Staten werd bij de afhandeling van schadeclaims van Vietnam-veteranen geconfronteerd met het probleem dat de computerbestanden waarin alle gegevens over de verspreidingsplaatsen en gebruikte hoeveelheden van het ontbladeringsmiddel «Agent Orange» teruggevonden hadden moeten kunnen worden, niet meer leesbaar bleken te zijn. Dit kwam doordat de gegevens waren opgeslagen in bestanden van verouderde en niet meer operationele computersystemen.

De General Accounting Office (GAO) – de Amerikaanse zusterinstelling van de Algemene Rekenkamer – onderzocht de opslag en het beheer van de gegevens verkregen uit ruim 260 ruimtevaartmissies en ruimtevaartkundig onderzoek door de National Aeronautics and Space Administration (NASA). Honderdduizenden magneetbanden met een schat aan, zowel in wetenschappelijk als financieel opzicht, waardevolle gegevens, werden in deplorabele toestand aangetroffen. De opslagruimten voldeden niet aan de bewaarvoorschriften. Opgeslagen in kartonnen dozen, als bulkgoederen op pallets of opeengestapeld in gangen, bleken de banden niet of nauwelijks geregistreerd. In sommige opslagruimtes hadden banden waterschade opgelopen. Volgens de GAO had de NASA het beheer van de banden verwaarloosd en aan de archivering van dergelijke waardevolle en niet te vervangen bestanden onvoldoende prioriteit geschonken.

Deze praktijkgevallen illustreren dat al op het moment dat de MLG's niet meer nodig zijn voor de bedrijfsvoering het risico ontstaat dat de zorg voor het beheer van MLG's vermindert. Als men zich daarvan niet uitdrukkelijk bewust is en onvoldoende maatregelen neemt om de toegankelijkheid van de desbetreffende MLG's voor langere tijd te verzekeren, dan betekent dat een impliciet besluit tot het vernietigen van de gegevens.

Door in plaats van de MLG's hun inhoud op papier te bewaren worden echter de eerdergenoemde voordelen die MLG's hebben boven bestanden die uit papieren gegevensdragers bestaan prijsgegeven.

1.3. Probleemstelling en onderzoekopzet

De Rekenkamer beoogde met het onderzoek en de rapportage daarover de situatie rond het archiefbeheer van MLG's bij de rijksoverheid in algemene zin aan de orde te stellen en er meer aandacht voor te vragen. Zij wilde met dit onderzoek tevens de wettelijke en beleidsmatige ontwikkelingen die na het verschijnen van haar eerder aangehaalde rapport over archiefbeheer en -behoud hebben plaatsgevonden in kaart brengen.

De hiertoe geformuleerde probleemstelling luidde als volgt: zijn het beleid en het wettelijk kader voor het opslaan, vernietigen en bewaren van MLG's voldoende ontwikkeld en hebben de instellingen binnen de rijksoverheid die MLG's creëren en/of beheren, maatregelen getroffen voor een goede, geordende en toegankelijke archivering van hun MLG's.

Onder het begrip archiveren verstond de Rekenkamer de goede en geordende bewaring van bewijsstukken van overheidshandelen alsmede het treffen van de vereiste beheersmaatregelen die MLG's met zich brengen (zie paragraaf 2.4). Zij beschouwde het begrip archiveren binnen het veld van alle in paragraaf 2.3 genoemde bewaarbelangen.

De instellingen die MLG's creëren en/of beheren, zijn bij dit onderzoek in drie categorieën ingedeeld:

- instellingen die eigenaar zijn van administratieve gegevensbestanden (dit zijn gegevensbestanden die dienen voor de bestuurlijke administratie. Ze bevatten identificatiegegevens als naam, adres, woonplaats etc.). In veel gevallen zullen deze instellingen het technisch beheer van het systeem aan rekencentra uitbesteed hebben;
- instellingen die eigenaar zijn van statistische gegevensbestanden (dit zijn bestanden die zijn opgezet voor statistische analyse en niet gericht op het individu. Ze zijn bruikbaar voor planning, beleid en wetenschappelijk onderzoek en de gegevens worden na vastlegging in principe niet meer veranderd). Veelal betreft het onderzoekinstellingen. Bij deze instellingen is over het algemeen het technisch beheer van het systeem in eigen hand gehouden;
- rekencentra (als feitelijke bewaarplaats van MLG's).

Bijlage 1 bevat een overzicht van de instellingen die voor dit onderzoek zijn benaderd.

Elke minister is verantwoordelijk voor het archiefbeheer binnen zijn/haar ministerie. Daarnaast zijn de bewindspersonen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Binnenlandse Zaken beleidsverantwoordelijk voor het archiefbeheer binnen de rijksdienst. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken vervult verder een coördinerende rol bij de overheidsautomatisering. De bevindingen van het onderzoek zijn daarom afzonderlijk aan beide bewindspersonen ter commentaar voorgelegd.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur reageerde in september 1991.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken reageerde eveneens in september 1991. Zij kon met het doel van het onderzoek en het belang van de problematiek van harte instemmen en merkte op dat de Rekenkamer terecht constateerde dat de nieuwe technologieën extra mogelijkheden scheppen voor het gebruik van verzamelde gegevens. De staatssecretaris meende echter dat het zinvol was het rapport te beschouwen in het licht van het nieuwe beleid op het gebied van documentaire informatievoorziening. Dit nieuwe beleid kwam naar haar mening in het rapport niet voldoende tot uitdrukking. Daarom vatte zij dat beleid nog eens op hoofdpunten samen. Het desbetreffende deel van de reacties van de staatssecretaris heeft de Rekenkamer integraal achterin dit rapport gevoegd als bijlage 2.

Het commentaar van de beide bewindspersonen is verder verwerkt in de desbetreffende hoofdstukken van dit rapport.

2. WETTELIJK KADER

2.1. Inleiding

Het huidige wettelijk kader ten aanzien van de archivering van gegevens binnen de rijksoverheid is ontstaan in de jaren zestig. In deze periode was van machineleesbare gegevens nog slechts in zeer bescheiden mate sprake. Omdat in de jaren zeventig het gebruik van machineleesbare gegevensdragers snel toenam, is in 1975 bij circulaire bepaald, dat ook niet-papieren gegevensdragers, zoals beeld- en geluidopnamen en computerbestanden, konden worden aangemerkt als archiefbescheiden in de zin van de wet (Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, nr. MMA/AR 177507 I, dd. 10 januari 1975).

2.2. Huidig wettelijk kader

Het gegevensbeheer- en bewaringsproces binnen de rijksoverheid wordt wettelijk beheerst door de Archiefwet 1962 (hierna te noemen: Archiefwet), het Archiefbesluit (Stb. 1968, 200) en het besluit Algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie ofwel KB ASA (Stb. 1980, 182).

Binnen dit wettelijk kader zijn de verantwoordelijkheden voor het beheer en de opslag van gegevens op korte en lange termijn vastgelegd en worden tevens eisen gesteld aan het beheer als zodanig. In de Archiefwet is bepaald dat de overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede en geordende staat te bewaren. Voor het beheer van de archieven op korte en langere termijn (respectievelijk dynamische en semi-statische fase genoemd) zijn de bewindspersonen van de betrokken overheidsorganen dan ook eerstverantwoordelijk. De minister van Binnenlandse Zaken heeft in de vaststelling en uitvoering van het beleid voor deze fasen een coördinerende rol. De Centrale Archiefselectiedienst (CAS), ressorterend onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken fungeert sinds 1981 ten behoeve van selectie en inventarisatie van niet-bewerkte (semi-)statische archieven van onder andere ministeries en de daaronder ressorterende instanties. Na een bewaartermijn van vijftig jaar dienen de archiefbescheiden die in aanmerking komen voor permanente bewaring binnen een tijdvak van tien jaar te worden overgebracht naar een daartoe aangewezen archiefbewaarplaats van de Rijksarchiefdienst (RAD). Sedert mei 1991 ligt voor advies een wetsvoorstel bij de Raad van State, waarin onder meer wordt voorgesteld de bewaartermijn van vijftig jaar terug te brengen tot twintig jaar. De bij de RAD opgeslagen bescheiden zijn, behoudens bij wet gestelde uitzonderingen, openbaar. Het beleid inzake het archiefbeheer en -behoud in deze fase (de statische fase) valt onder de verantwoordelijkheid van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De in de Archiefwet geformuleerde eis omtrent een goede en geordende bewaring van archiefbescheiden is om meerdere redenen van belang. In de eerste plaats zijn de overheidsorganen voor de bedrijfsvoering afhankelijk van de beschikbaarheid en toegankelijkheid van hun eigen gegevens. Daarnaast geldt echter ook een belang op langere termijn, namelijk als de als cultuurgood van belang zijnde archiefbescheiden, globaal na vijftig jaar, worden opgeslagen in een archiefbewaarplaats van de RAD. Deze archieven zijn dan openbaar en dienen eveneens in een toegankelijke vorm te zijn opgeslagen.

De eisen ten aanzien van het gegevensbeheer en -behoud zoals gesteld in de Archiefwet zijn nader uitgewerkt in het Archiefbesluit en het KB ASA. In het Archiefbesluit is onder meer bepaald dat vernietiging van archiefbescheiden pas mag plaatsvinden als de bescheiden, met vermelding van de aard en inhoud, zijn vastgelegd op zogenoemde vernietigingslijsten en als voor de vernietiging toestemming is verkregen van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

In het KB ASA worden regels gesteld inzake de archiefvorming en -documentatie, de administratie van post- en archiefzaken, het beheer van het archief en de vervaardiging van stukken. Het KB ASA is sterk documentgericht, dat wil zeggen het bevat vrijwel uitsluitend bepalingen die afzonderlijke, in de praktijk meestal papieren, archiefstukken betreffen. Ook de bepalingen inzake de toegankelijkheid en de bewaring van archiefstukken zijn afgestemd op (papieren) documenten.

2.3. Wettelijk kader en bewaarargumenten

Bij de vraag of bestanden bewaard moeten worden en/of blijven kunnen de volgende bewaarargumenten een rol spelen:

1 het belang voor de bedrijfsvoering en/of de daarover af te leggen verantwoording;

2 het belang van de wet: wetten en andere regelgeving kunnen voorschrijven dat gegevens of bestanden bewaard moeten worden;

3 het belang van het historisch of cultureel erfgoed: dit bewaarargument ligt meer op het terrein van de bewaring en betekenis van de gegevens voor de langere termijn;

4 het belang van de rechtzoekende: gegevens die van belang zijn voor bewijsvoering en/of de reconstructie en de openbaarheid van het overheidshandelen zullen zich steeds vaker in computers bevinden. De burger en de overheid zullen in toenemende mate voor hun verweer en bewijsvoering alsmede voor de openbaarheid van bestuur aangewezen zijn op bronnen en gegevens in de vorm van MLG's;

5 het belang van (politieke) controle;

6 het belang van het secundair gebruik: het (her)gebruik van de gegevens of bestanden voor een ander doel dan waarvoor zij zijn verzameld of aangelegd. Meestal betreft het gebruik door anderen dan de eigenaar (het ministerie of de daaronder ressorterende dienst of instelling die verantwoordelijk is voor het creëren en beheren van het bestand). Met name voor het wetenschappelijk en beleidsondersteunend onderzoek kan secundair gebruik van groot belang zijn.

Als de Archiefwet nader wordt gezien dan blijkt dat lang niet alle MLG's vallen binnen de reikwijdte van de wet. Immers deze wet kent alleen aan die MLG's de status van archiefbescheiden in de zin van de wet toe als het gaat om «bescheiden door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd om daaronder te berusten».

In de Archiefwet worden de belangen van de bedrijfsvoering en de daarover af te leggen verantwoording alsmede de belangen van het historisch of cultureel erfgoed uitdrukkelijk onderkend. De belangen van de wet en van de rechtzoekende vinden een plaats in relevante regelgeving. Deze belangen vormen tezamen de zogenaamde erkende belangen.

De Rekenkamer meende echter dat MLG's die niet binnen het wettelijk kader vallen, vanuit overige belangen dan de erkende belangen de moeite van het bewaren waard kunnen zijn. Het gaat dan om het belang van (politieke) controle en vooral het belang van secundair gebruik.

Met betrekking tot het belang van secundair gebruik kan het volgende

worden opgemerkt. Het efficiënte gebruik van bestanden en het uitsparen van kosten en tijd kunnen belangrijke overwegingen zijn voor de bevordering van het secundair gebruik zodat een gelijksoortig bestand niet nogmaals hoeft te worden gecreëerd. Met de komst van MLG's zijn de mogelijkheden om bestanden secundair te gebruiken toegenomen. Dit belang krijgt nog een extra dimensie als wordt bedacht dat de overheid vaak optreedt als opdrachtgever of financier van het eerder genoemde wetenschappelijk of beleidsondersteunend onderzoek. Zij heeft er derhalve belang bij dubbele kosten voor de aanleg van gegevensbestanden te voorkomen.

De Rekenkamer stelde vast dat de zogenoemde overige belangen geen plaats vinden in een wettelijk kader. In dit verband merkte de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken op dat het opstellen van regelgeving, een formele erkenning van een belang, een politieke beslissing is. Daarbij stelde zij dat de politiek zo'n beslissing alleen zal nemen wanneer er een aantoonbaar voldoende groot maatschappelijk belang aan de orde is. Van de politiek mag niet verwacht worden dat zij afdwingt dat bij de informatievoorziening (Rekenkamer: de staatssecretaris rekent daartoe onder andere het archiefbeheer) rekening wordt gehouden met niet gedefinieerde secundaire belangen. Erkenning van een belang kan alleen overwogen worden wanneer belanghebbenden hun belang voldoende duidelijk hebben kenbaar gemaakt. De staatssecretaris is van mening dat het ondoenlijk is voor externe, niet geformuleerde, potentiële belangen bewaring en ontsluiting af te dwingen.

De Rekenkamer onderschrijft het standpunt van de staatssecretaris dat belangen gedefinieerd en kenbaar gemaakt moeten worden voordat er tot (politieke) erkenning kan worden overgegaan. Zij benadrukte echter dat dit momenteel in onvoldoende mate gebeurt. De wijze waarop en de mate waarin secundair gebruik mogelijk moet worden gemaakt wordt verderop in dit rapport nog nader aan de orde gesteld. De Rekenkamer heeft ook een aanbeveling geformuleerd op dit punt.

2.4. Wettelijk kader en gearchiveerde gegevensbestanden

Wil men evenals de traditionele archiefbescheiden MLG's conform de Archiefwet goed en geordend bewaren, dan stelt dat een aantal bijzondere eisen. Deze hebben betrekking op:

- 1 de tijdigheid van de (beheers)maatregelen die in verband met de archivering moeten worden genomen;
- 2 het fysiek beheer (instandhouding van de gegevensdrager);
- 3 het logisch beheer (toegankelijkheid van de MLG's).

Tijdigheid

Tijdigheid houdt onder andere in dat al bij de ontwikkeling van een informatiesysteem rekening dient te worden gehouden met de structuur van het later eventueel te archiveren gegevensbestand. De ordening van de gegevens in MLG's kan namelijk veelal niet, zoals bij papieren documenten, achteraf plaatsvinden maar vindt feitelijk al plaats bij de vorming van het bestand zelf.

Tijdigheid houdt eveneens in dat zodra het operationele belang van een instelling bij een MLG wegvalt de voor archivering benodigde maatregelen worden genomen. Door de vergankelijkheid en kwetsbaarheid van de tot nu toe voor MLG's gebruikte gegevensdragers volstaat het niet om de MLG's, zoals dat met papier gebeurt, simpelweg op te slaan.

Fysiek beheer

Onder het fysiek beheer vallen die maatregelen die de levensduur en de kwaliteit van de gegevensdragers waarborgen. Temperatuurschommelingen, stof, vocht, straling, magneetvelden enz. kunnen een vernietigende uitwerking hebben op de gegevensdrager. Deze omgevingsinvloeden noodzaken tot het beveiligen en conditioneren van de ruimte waar de gegevensdragers worden opgeslagen. Voor magneetbanden geldt nog dat ze regelmatig moeten worden overgespoeld of dat de gegevens die zij bevatten worden overgezet naar een nieuwe magneetband om kwaliteitsverlies te voorkomen.

Logisch beheer

Onder het logisch beheer vallen die maatregelen die de toegankelijkheid van de MLG's moeten waarborgen. Het betreft:

- het bewaren en actueel houden van bestandsbeschrijvingen en andere documentatie als codeboeken en gebruikershandleidingen;
- het bewaren van de juiste programmatuur en apparatuur om bij versie-wisseling het bestand te kunnen lezen; of
- het overzetten van de bestanden bij overgang op andere apparatuur;
- labeling en registratie van de gegevensdragers.

Om MLG's op langere termijn goed en geordend te kunnen bewaren is het van groot belang dat de betrokken eigenaren maatregelen treffen die aan de hiervoor geschetste eisen voldoen. Indien gearchiveerde MLG's in aanmerking komen om overgebracht te worden naar de RAD, dan zullen niet alleen door deze eigenaren, maar ook door de RAD voorzieningen moeten worden getroffen om de bestanden te bewaren en toegankelijk te houden. Een belangrijke factor hierbij is dat gearchiveerde MLG's over het algemeen slechts leesbaar zijn met behulp van het computersysteem waarop de MLG's zijn gevormd. Bij de eigenaren is echter een groot aantal verschillende systemen in gebruik. Om te voorkomen dat bij eventuele toekomstige overdracht van MLG's aan de RAD alle daarbij behorende apparatuur en programmatuur moet worden bewaard, zal het noodzakelijk zijn om, binnen het terrein van de overheidsautomatisering en -informatievoorziening, afspraken te maken over te gebruiken systemen en MLG-structuren.

De Rekenkamer constateerde echter dat de wet- en regelgeving ten aanzien van archiefvorming en -beheer niet voorziet in bepalingen die met deze eisen rekening houden. Dit achtte zij des te klemmender in het licht van de toenemende noodzaak van enige vorm van coördinatie en sturing. Het aanbod van voor archivering in aanmerking komende MLG's zal immers sterk groeien, enerzijds door de technische ontwikkelingen, anderzijds doordat de termijn voor overbrenging van archieven naar de RAD zal worden verkort van vijftig naar twintig jaar (zie paragraaf 2.2). Daarnaast zal de eenheid van beheer van MLG's door de voortgaande decentralisatie van de automatisering verder onder druk komen te staan.

De Rekenkamer constateerde dat de wet- en regelgeving ten aanzien van archivering weinig perspectief biedt voor sturing en coördinatie van de archivering van MLG's. Regelgeving op het terrein van de informatievoorziening biedt hiertoe evenmin duidelijke aanknopingspunten.

Informatievoorziening bestrijkt in verhouding tot archivering een breder terrein. Het wordt in het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990 (Besluit IVR, Stcrt. 1991, nr. 20) als volgt omschreven: «het geheel van activiteiten dat ertoe dient een organisatie-eenheid de informatie te leveren, die nodig is om de toegewezen taken te vervullen.» Eerstverantwoordelijk voor deelgebieden van informatievoorziening is krachtens dit besluit de bewindspersoon op het desbetreffende beleidsterrein. De

minister van Binnenlandse Zaken is verantwoordelijk voor de algemeen-coördinerende taken op het gebied van de informatievoorziening in de rijksdienst als geheel. Hieronder valt het doen van voorstellen om een doelmatige en doeltreffende inrichting van de informatievoorziening in de openbare sector te bevorderen. Tevens valt hieronder het afstemmen van de informatievoorziening die over de grenzen van organisatie-eenheden en ministeries heen gaat.

De notitie «BIOS II, De computer gestuurd» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 20 644, nr. 15) gaat ook nader in op de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken. Deze notitie bevat het kabinetsstandpunt over het advies «Informatietechnologie voor bestuurlijke vernieuwing» van de Centrale Commissie Overheidsinformatievoorziening (CCOI). Het kabinetsstandpunt houdt in dat de minister van Binnenlandse Zaken, vanuit zijn/haar zorg voor een goed functionerende overheid, een soms leidende en vaak stimulerende en coördinerende rol dient te vervullen. Omdat in de toekomst het gebruik van informatietechnologie steeds minder vaak binnen de grenzen van één organisatie zal blijven, is, aldus het kabinet, intensieve samenwerking op dit terrein aan de orde.

Het vorenstaande onderstreept het belang van de coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken. De Rekenkamer constateerde echter dat het de minister aan een feitelijk instrumentarium ontbreekt om het MLG-archiveringsproces te coördineren. Als gezegd is het wettelijk kader daar niet op toegesneden; ook het Besluit IVR bevat geen enkele relevante bepaling in dit opzicht.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken liet in haar reactie weten dat het maken van afspraken over te gebruiken systemen en MLG-structuren niet thuishoort op centraal niveau, zo het al praktisch uitvoerbaar zou zijn. Dat druist in tegen de letter en de geest van het Besluit IVR, waarbij ministers verantwoordelijk worden gesteld voor de informatievoorziening op hun eigen terrein, aldus de staatssecretaris.

De Rekenkamer is van mening dat de staatssecretaris de opvatting van de Rekenkamer op dit punt niet goed interpreteert. Om te voorkomen dat bij een eventuele toekomstige overdracht van MLG's aan de RAD problemen ontstaan, achtte zij het noodzakelijk dat er tussen belanghebbenden (RAD en eigenaren) afspraken worden gemaakt over de te gebruiken systemen en MLG-structuren.

2.5. Conclusies

Om tot een goede en geordende bewaring van archieven te komen, is een aantal specifieke (beheers)maatregelen noodzakelijk. De huidige regelgeving houdt, zo concludeerde de Rekenkamer, geen rekening met de specifieke situatie ten aanzien van MLG's en biedt evenmin mogelijkheden voor de verantwoordelijke bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur om ten aanzien van een goede en geordende bewaring van MLG's coördinerend op te treden.

3. ADMINISTRATIEVE GEGEVENSBESTANDEN

3.1. Inleiding

Veel beleidsdirecties steunen bij de uitvoering van hun werkzaamheden op geautomatiseerde informatiesystemen. Zij creëren hierbij administratieve gegevensbestanden. De Rekenkamer onderzocht of er sprake was van een beleidsmatige besluitvorming over en aanpak van het voor langere tijd bewaren van MLG's – dat wil zeggen nadat zij hun directe bedrijfsbelang hadden verloren – en wat die bewaring in de praktijk inhield.

3.2. Bewaarbeleid

Een eigenaar dient voor het goed en geordend bewaren van zijn MLG's beleid te formuleren. Een bewaarbeleid moet er voor zorgen dat al bij het creëren van het bestand de geëigende maatregelen worden genomen voor archivering van MLG's.

De eigenaar moet zich daarbij afvragen welke andere bewaarargumenten dan het bewaarargument «van belang voor de bedrijfsvoering» bij zijn MLG's een rol spelen. Hij kan dan aan de hand van deze argumenten gemotiveerd bepalen of bewaring wenselijk is. Voorts dient hij te bepalen welke bewaartermijn moet worden gehanteerd en in welke mate fysieke en logische beheersmaatregelen nodig zijn om de MLG's toegankelijk te houden. Het beleid moet er tenslotte ook in voorzien dat bij de uiteindelijke afweging om wel of niet te bewaren de met de archivering samenhangende kosten worden betrokken.

De Rekenkamer constateerde dat er bij eigenaren niet of nauwelijks sprake was van een expliciet bewaarbeleid voor MLG's. Men volstond met het bewaren van MLG's omwille en voor de duur van het operationele belang.

In geen van de onderzochte gevallen had een eigenaar dan ook op eigen initiatief een bewaartermijn gesteld. Alleen in de enkele gevallen dat in regelgeving een bewaartermijn was voorgeschreven, was hierin door de eigenaar voorzien. Dan had men naar eigen zeggen ook de bewaking van die termijn en de procedure voor vernietiging geregeld.

Aan de vraag aan welke eisen het logisch en fysiek beheer diende te voldoen en welke maatregelen in dit verband wenselijk waren, was men niet of nauwelijks toegekomen. De Rekenkamer kon niet vaststellen of men daar een bepaalde visie op had.

De Rekenkamer concludeerde dat er nog nauwelijks sprake was van een op de archivering van MLG's toegesneden bewaarbeleid.

3.3. Beheer

Het beheer dat de archivering van MLG's met zich brengt is een verantwoordelijkheid van de eigenaar. De eigenaar dient er voor te zorgen dat er afdoende maatregelen zijn getroffen voor het beheer. Als de eigenaar de uitvoering van beheerstaken in andere handen legt (bijvoorbeeld van een rekencentrum of de gebruikers), dient expliciet schriftelijk te worden vastgelegd wie welke beheersmaatregelen moet nemen. Bovendien moet in een controle op de naleving van de maatregelen worden voorzien.

3.3.1. Rekencentra

De eigenaren van administratieve gegevensbestanden hebben het beheer van informatiesystemen vaak ondergebracht bij rekencentra. Alle in het kader van het onderzoek benaderde rekencentra (zie bijlage 1) gaven te kennen maatregelen te hebben genomen om de instandhouding van de gegevensdragers op termijn veilig te stellen. Dit maakte onderdeel uit van het algemeen bedrijfsbeleid voor het beheer van gegevensdragers.

Archiveren van MLG's staat voor rekencentra gelijk aan het voor langere tijd beheeren van gegevensdragers. Een beleid exclusief voor het archiveren van MLG's werd niet gevoerd. Maatgevend voor wat «archiveren» van MLG's door een rekencentrum in de praktijk inhoudt, waren de algemene normen die bij de instelling gelden met betrekking tot de omgang met gegevensdragers.

De eigenaar kan de archivering van MLG's niet zonder meer aan het rekencentrum overlaten; hij moet zich er van vergewissen wat bij het rekencentrum tot het standaardpakket aan maatregelen behoort en wat niet. Eventueel moet hij aanvullende eisen stellen of zelf maatregelen treffen.

De rekencentra fungeren in principe als uitvoerders van opdrachten van klanten, de eigenaren van de MLG's. De Rekenkamer constateerde dat er rekencentra waren die eigenaren – zonder contract – gebruik lieten maken van een geautomatiseerd archiveersysteem. Met een dergelijk menugestuurd systeem kunnen bestanden worden opgeslagen. De eigenaren waren daardoor gebonden aan de voor dat systeem opgestelde «spelregels» en procedures; hun eigen inbreng was beperkt, zo niet nihil.

In de relaties tussen rekencentra en klanten waarin geen gebruik werd gemaakt van een geautomatiseerd archiveersysteem, bleek de opdracht tot bewaring hetzij in de vorm van een contract schriftelijk vastgelegd te zijn, hetzij geregeld te zijn door middel van een vaste procedure waar men zich aan gebonden wist. In de contracten of procedures werd echter niet altijd expliciet aangegeven wat de eigenaar precies verwachtte van het rekencentrum of wat het rekencentrum in het kader van het beheer tot haar taak rekende. Het enige beheersaspect dat de rekencentra naar eigen zeggen met de eigenaar vastlegden was de bewaartermijn. Daarbij viel op dat in feite het rekencentrum de termijn bepaalde. Wilde de eigenaar daarvan afwijken, dan diende dit expliciet te worden aangegeven.

Voor het overige stelden de eigenaren geen eisen, aldus de rekencentra. Het werd aan de deskundigheid van het rekencentrum overgelaten om de inhoud van het beheer van de MLG's te bepalen.

Tijdens het Rekenkameronderzoek bleek dat schriftelijke afspraken over archivering en beheer noodzakelijk zijn: volgens één eigenaar was zijn bestand door het rekencentrum ten onrechte en zonder zijn medeweten gewist. Het rekencentrum beriep zich op een vermeende (mondelinge) afspraak, die door de eigenaar werd betwist. Na dit incident werden alsnog afspraken over de bewaring en de procedure rond de vernietiging van MLG's op papier gezet.

De Rekenkamer concludeerde dat in veel gevallen tussen rekencentrum en eigenaar niet voldoende duidelijk was afgesproken wat het rekencentrum aan archiveringsmaatregelen zou nemen en wat van de eigenaar zelf verwacht werd. Dit bracht onnodige risico's voor de archivering van MLG's met zich mee.

3.3.2. Fysiek beheer

Om MLG's over langere perioden toegankelijk te houden, dienen ten aanzien van de gegevensdragers speciale maatregelen te worden getroffen (zie paragraaf 2.4).

Alle benaderde rekencentra lieten weten preventieve maatregelen te hebben genomen op het terrein van brand en inbraak. Echter slechts een minderheid van de rekencentra had een kopie van de archiefbestanden elders, dat wil zeggen in een ander gebouw, opgeslagen.

Alle rekencentra gebruikten magneetbanden als opslagmedium. Deze media zijn kwetsbaar en stellen strikte eisen aan omgevingstemperatuur en relatieve luchtvochtigheid in werk- en opslagruimte. Omdat het beheer van gegevensdragers tot de primaire taak van rekencentra hoort, mag volgens de Rekenkamer van hen worden verwacht dat zij daarop ingericht zijn. Het was opvallend dat een aantal rekencentra geen voorzieningen op dit terrein had getroffen. Wel was het gebruikelijk om iedere twee jaar de magneetbanden over te spoelen.

De Rekenkamer concludeerde dat het fysiek beheer bij de rekencentra in algemene zin redelijk was.

3.3.3. Logisch beheer

Logisch beheer heeft tot doel ervoor te zorgen dat de bestanden toegankelijk blijven en ook op termijn raadpleegbaar zijn (zie paragraaf 2.4).

De rekencentra die met wijziging van apparatuur en/of programmatuur te maken hadden, hadden er naar eigen zeggen zorg voor gedragen dat de in beheer zijnde bestanden op de nieuwe apparatuur en/of programmatuur werden overgezet.

De rekencentra gaven ook aan de magneetbanden te labelen en registreren. Al deze activiteiten werden door de rekencentra tot de bedrijfsvoering en eigen verantwoordelijkheid gerekend, ook als hierover geen expliciete afspraken met de eigenaar waren gemaakt.

Andere maatregelen in het kader van het logisch beheer werden niet automatisch door het rekencentrum verzorgd, omdat zij geen deel uitmaakten van de bedrijfsvoering en veelal exclusief verbonden waren aan het archiveren van MLG's. In de contracten of procedures kwamen deze maatregelen echter niet of nauwelijks aan de orde.

Ook bij het gebruikmaken van een geautomatiseerd archiveersysteem dient documentatie door de eigenaar zelf te worden verzorgd. De Rekenkamer constateerde echter dat de eigenaren zelf vrijwel geen maatregelen hadden getroffen om in geval van archivering van MLG's de bewaring en/of het onderhoud van de documentatie te verzekeren.

De Rekenkamer concludeerde dat tussen rekencentrum en eigenaar het logisch beheer maar ten dele geregeld was.

3.4. Kosten

De keuze en intensiteit van de beheersmaatregelen samenhangend met het archiveren van MLG's dient vanuit kosten oogpunt verantwoord te zijn. Het periodiek toetsen van de bewaarargumenten aan de archiveringskosten draagt bij tot een efficiënter archiveringsproces: deze periodieke toetsing kan onnodige of onterechte bewaring helpen voorkomen.

De Rekenkamer constateerde dat slechts een enkel rekencentrum

inzicht had in de kosten van het archiveren van MLG's. Tot de archiveringskosten rekenden zij doorgaans alleen de huisvestingskosten en – waar van toepassing – de conversiekosten. De kosten van de tapes en het regelmatig overspoelen daarvan lieten zij echter buiten beschouwing.

In een minderheid van de gevallen werden kosten doorberekend aan de eigenaren. Hierbij was het niet duidelijk of dit kosten waren voor het beheren van operationele bestanden of alleen voor het archiveren van MLG's.

De eigenaren van de bestanden bleken eveneens niet of nauwelijks inzicht in de kosten te hebben. Wel viel bij één van de onderzochte rekencentra op dat eigenaren vaker bleken te besluiten om de MLG's te laten vernietigen, naarmate zij vaker en nadrukkelijker met de kosten van het bewaren werden geconfronteerd.

Door de afwezigheid van een duidelijk inzicht in de archiveringskosten en het feit dat in de meeste gevallen de eigenaar de kosten niet in rekening werden gebracht, ontbrak naar de mening van de Rekenkamer een belangrijke doelmatigheidsprikkel.

3.5. Bescherming van gegevens

De gegevens in sommige informatiesystemen verlangen speciale beschermende maatregelen. Het duidelijkst is dat als het gaat om privacy-gevoelige gegevens of om tot individuele bedrijven of instellingen herleidbare gegevens die bijvoorbeeld commerciële waarde hebben, of vanuit concurrentie-oogpunt gevoelig zijn. Bij een operationeel systeem is het min of meer gebruikelijk dat men daartoe geëigende maatregelen treft. Ook bij archivering speelt het aspect van de bescherming van gegevens echter een rol. Zowel bij het besluit om gegevens te vernietigen of te archiveren als bij het bepalen van de daartoe benodigde beheersmaatregelen, dient rekening te worden gehouden met de eisen die samenhangen met de bescherming van gegevens.

Omdat eigenaren geen bewaarbeleid hadden geformuleerd, kon niet worden vastgesteld of de eigenaren zich daadwerkelijk bewust waren van de consequenties die de noodzaak van bescherming van gegevens heeft voor het te voeren bewaarbeleid van MLG's. De Rekenkamer kreeg de indruk dat men zich hiervan over het algemeen weinig bewust was. Zo stuitte de Rekenkamer op een registratiesysteem met persoonsgegevens die voor langere tijd werden bewaard, terwijl de regelgeving bepaalde dat deze gegevens verwijderd hadden moeten worden, omdat de omstandigheden die aanleiding gaven tot de vastlegging niet meer bestonden.

De Rekenkamer pleitte ervoor de bescherming van gegevens deel te laten uitmaken van het door eigenaren te formuleren bewaarbeleid.

3.6. Conclusies

Er was bij de eigenaren van administratieve gegevensbestanden nog nauwelijks beleid geformuleerd ten behoeve van de archivering van MLG's.

Het fysiek beheer, dat voornamelijk in handen is van de rekencentra, was in algemene zin redelijk te noemen. De Rekenkamer signaleerde echter twee zwakke punten: het verzuim een kopie elders onder te brengen en het niet door alle rekencentra doorvoeren van specifieke maatregelen met betrekking tot de temperatuur en luchtvochtigheid van werk- en opslagruimten.

Het logisch beheer was maar ten dele geregeld. Eigenaren hadden zelf nauwelijks maatregelen getroffen om in geval van archivering van MLG's de bewaring en/of het onderhoud van de documentatie te verzekeren.

In veel gevallen was tussen rekencentrum en eigenaar niet duidelijk afgesproken wat het rekencentrum aan archiveringsmaatregelen zou nemen en wat van de eigenaar zelf verwacht werd. Dit bracht volgens de Rekenkamer onnodige risico's voor de archivering van MLG's met zich mee.

Door de afwezigheid van een duidelijk inzicht in de archiveringskosten en/of het niet aan de eigenaar in rekening brengen van de kosten door het rekencentrum, ontbrak naar de mening van de Rekenkamer een belangrijke doelmatigheidsprikkel.

De Rekenkamer had de indruk dat de eigenaren zich nog onvoldoende bewust waren van de consequenties die de noodzaak van bescherming van gegevens heeft voor het te voeren bewaarbeleid voor MLG's.

4. STATISTISCHE GEGEVENSBESTANDEN

4.1. Inleiding

Binnen de rijksoverheid zijn bij de onderzoekinstellingen grote en/of unieke statistische gegevensbestanden aanwezig.

De primaire taakuitoefening van een onderzoekinstelling is het vergaren van informatie en kennis over onderwerpen die liggen op het beleidsterrein van het departement waaronder de desbetreffende instelling ressorteert. Als gevolg hiervan wordt een aanmerkelijke hoeveelheid gegevens ontvangen en verzameld die in een toenemend aantal gevallen worden beheerd en bewaard als MLG. De onderzoekinstellingen zijn zowel eigenaar als beheerder van deze MLG's.

De Rekenkamer onderzocht of er sprake was van een beleidsmatige besluitvorming en aanpak van het voor langere tijd bewaren van deze MLG's (nadat zij hun direct bedrijfsbelang hadden verloren) en wat die bewaring in de praktijk inhield.

De hiervoor aangeduide MLG's kunnen als volgt worden gecategoriseerd:

1 gegevensbanken die ontstaan als gevolg van de (permanente) registratie van gegevens ten aanzien van een bepaald onderwerp. De gegevensbank omvat omvangrijke operationele bestanden die veelvuldig worden gebruikt en met nieuwe gegevens aangevuld. Deze wordt pas archiefbestand als de gehele gegevensverzameling of een onderdeel daarvan als een apart, niet meer te wijzigen MLG wordt bewaard;

2. MLG's die ontstaan als gevolg van of ten behoeve van (eenmalig) onderzoek. Deze bestanden zijn over het algemeen kleiner van omvang en bevatten extern verzamelde gegevens (metingen, enquêtes enzovoorts) of aan de centrale gegevensbank van de instelling onttrokken gegevens. Het bestand is «afgesloten» als het desbetreffende onderzoek is voltooid. Omdat informatie wordt verzameld ten behoeve van afzonderlijke (éénmalige) onderzoeken, bevatten deze MLG's vaak uniek gegevensmateriaal;

3. MLG's die worden betrokken van andere instellingen. Deze categorie bestanden wordt verwerkt in een ander MLG van de onderzoekinstelling of bewaard als afzonderlijk bestand.

4.2. Bewaarbeleid

De gegevensbanken zijn van vitaal belang voor de dagelijkse taakuitvoering van de onderzoekinstellingen. Er geldt echter ook een belang voor bewaring op lange termijn vanwege het gebruik dat ook in de toekomst van de gegevens kan worden gemaakt. In sommige gevallen wordt bovendien nog vanuit een wettelijke regeling bepaald dat de gegevens bewaard dienden te blijven.

De Rekenkamer constateerde dat bij een aantal instellingen inmiddels archiefbestanden van onderdelen van de gegevensbanken (bijvoorbeeld betrekking hebbend op afgesloten perioden) waren gevormd.

In de toekomst zullen omwille van de beheersbaarheid van deze gegevensbanken steeds meer te archiveren MLG's worden gevormd. De Rekenkamer merkte op dat een centraal, schriftelijk vastgelegd beleid voor de toekomstige bewaring en het beheer van deze bestanden in de meeste gevallen niet was opgesteld.

Voor de beide andere categorieën MLG's was door geen van de onderzoekinstellingen een centraal archiefbeleid op schrift gesteld. De Rekenkamer is tevens nagegaan of het formuleren van archiefbeleid op afdelingsniveau gebeurde. In de meeste gevallen bleek voor deze catego-

rieën MLG's een dergelijk beleid evenmin aanwezig te zijn. De beslissing over het wel of niet bewaren van bedoelde bestanden bleek voor een groot deel bij individuele onderzoekers te liggen. Binnen de instellingen was daardoor geen zicht te krijgen op de vorming, vernietiging en het eventueel (bewaar)belang van een omvangrijk aantal, deels unieke, bestanden. Daardoor bestond het gevaar dat bestanden die (op termijn) voor de instelling van belang zouden kunnen zijn, verloren zouden gaan.

Een centraal archiveringsbeleid zou naar de mening van de Rekenkamer veel meer aandacht verdienen omdat de tendens van decentralisatie van de gedistribueerde gegevensverwerking met name bij onderzoekinstellingen nadrukkelijk aanwezig is.

De Rekenkamer concludeerde dat voor de centrale gegevensbestanden noch voor de beide andere categorieën MLG's een schriftelijk bewaarbeleid was geformuleerd.

4.3. Fysiek beheer

Om MLG's over langere perioden toegankelijk te houden, dienen ten aanzien van de gegevensdragers speciale maatregelen te worden getroffen (zie paragraaf 2.4).

De Rekenkamer constateerde dat de maatregelen die binnen de onderzoekinstellingen met betrekking tot het fysiek beheer waren getroffen, zich vooral toespitsten op de opslag van die gegevensdragers die centraal werden beheerd, te weten de operationele en gearchieverde MLG's van de gegevensbanken. In die situaties was het fysiek beheer meestal adequaat. Met name in de gevallen waarbij bestanden decentraal werden bewaard door de diverse onderzoekafdelingen of individuele onderzoekers, varieerde het fysiek beheer aanzienlijk. In een aantal gevallen waren de gegevensdragers opgeslagen in speciale kluisen en werden tapes regelmatig overgespoeld, maar ook trof de Rekenkamer situaties aan waarbij op geen enkele manier was voorzien in een adequaat beheer. Tapes waren opgeslagen in ongeconditioneerde, onbeveiligde ruimten. Zo werden gearchieverde MLG's aangetroffen die zonder enige bescherming waren opgeslagen onder de dakramen van een zolderkamer waar het als gevolg van direct zonlicht zeer warm werd, in onafgesloten gangkasten, bureauladen of op de gangen van een gebouw. Het overspoelen van tapes vond over het algemeen niet plaats. Omdat de verantwoordelijkheid voor de MLG's berustte bij onderzoekafdelingen of onderzoekers, was de mate waarin daadwerkelijk beheer werd uitgevoerd afhankelijk van de individuele discipline. Bovendien werd door het decentrale karakter van de organisatie van de meeste instellingen en het ontbreken van een schriftelijk vastgelegd beleid het toezicht op de opslag en het beheer van de MLG's bemoeilijkt.

De Rekenkamer concludeerde dat het fysiek beheer bij de centrale gegevensbanken over het algemeen voldoende was. Bij de overige categorieën MLG's liep de kwaliteit van dit beheer echter sterk uiteen.

4.4. Logisch beheer

Logisch beheer heeft tot doel ervoor te zorgen dat de bestanden toegankelijk blijven en ook op termijn raadpleegbaar zijn (zie paragraaf 2.4).

De Rekenkamer constateerde dat de instellingen voor deze vorm van beheer voldoende maatregelen hadden genomen ten aanzien van de operationele bestanden van de centrale gegevensbanken. Deze maatre-

gelen betroffen het bijhouden van de relevante documentatie, het labelen en registreren van (de inhoud van) de gegevensdragers en, indien nodig, het (doen) uitvoeren van een conversie van de bestanden als een wijziging in apparatuur of programmatuur had plaatsgevonden.

Het logisch beheer ten aanzien van de gearchiveerde MLG's van de centrale gegevensbanken toonde een wisselend beeld. Voor de gearchiveerde MLG's die nog regelmatig werden geraadpleegd was over het algemeen voorzien in een adequaat logisch beheer. Als de gearchiveerde MLG's geruime tijd geleden waren gevormd en slechts incidenteel werden geraadpleegd, was het logisch beheer in een aantal gevallen echter minder goed geregeld. Zo waren in één geval, waarbij de gearchiveerde MLG's extern waren opgeslagen, de bijhorende registratie en documentatie die nodig zijn om de inhoud van de bestanden te kunnen achterhalen, ontoegankelijk geordend opgeslagen. In een ander geval was te lang gewacht met het uitvoeren van de conversie van een groot bestand. Omdat inmiddels andere apparatuur en programmatuur bij de instelling in gebruik waren, was het bestand niet meer leesbaar en is het vernietigd.

Het logisch beheer van de overige categorieën MLG's was niet centraal geregeld. Het risico dat de informatie over de inhoud, organisatie en toegankelijkheid van deze bestanden na verloop van tijd verloren zou gaan, was hierdoor groot. De bestanden zouden in die gevallen, zeker als tussentijds wijzigingen in de benodigde apparatuur of programmatuur zijn opgetreden, niet meer of slechts ten koste van veel moeite en kosten geraadpleegd kunnen worden.

De mate waarin het logisch beheer feitelijk door de verantwoordelijke onderzoekafdelingen of onderzoekers werd uitgevoerd, verschilde aanzienlijk, zoals ook was geconstateerd ten aanzien van het fysiek beheer. In een aantal situaties waren door het niet consequent uitvoeren van logisch beheer in het verleden bestanden verloren gegaan.

De Rekenkamer concludeerde dat het logisch beheer bij de centrale gegevensbanken over het algemeen voldoende was georganiseerd. Het logisch beheer van de MLG's die niet meer frequent werden geraadpleegd liet soms echter te wensen over. De kwaliteit van het logisch beheer bij de overige categorieën MLG's had in een aantal gevallen geleid tot het verloren gaan van bestanden.

4.5. Kosten

De gegevensbestanden die binnen de instellingen worden gevormd, beheerd en gearchiveerd behoren tot het «bedrijfskapitaal» van de organisatie. De kosten voor de creatie van dergelijke bestanden kunnen zeer hoog zijn, bijvoorbeeld vanwege de investeringen in menskracht en materieel die noodzakelijk zijn om de gegevens beschikbaar te krijgen. Inzicht in de creatiekosten (investerings- en exploitatiekosten van apparatuur en programmatuur en kosten van gegevensinvoer en verwerkingshandeling) geeft een extra impuls om de bestanden zorgvuldig te beheren. De bewaarkosten van bestanden (kosten van opslagmaatregelen en fysieke en logische beheersmaatregelen gedurende de archivering) zijn onder andere afhankelijk van het gebruikte medium (bijvoorbeeld tape of optische schijf), de gebruikte opslagruimte (geconditioneerde vertrekken, kluizen) en eventuele speciale maatregelen (beveiligingsfunctionaris, detectie-apparatuur).

Inzicht in de bewaarkosten van bestanden maakt een meer bewuste afweging mogelijk tussen de voor- en nadelen van het bewaren. Het kapitaal dat in een bestand is geïnvesteerd bepaalt, naast bijvoorbeeld het mogelijke historisch en/of wetenschappelijk belang ervan, mede het belang van opslag en beheer van de bestanden.

De Rekenkamer constateerde dat slechts een minderheid van de betrokken instellingen enig inzicht had in de creatiekosten van de bestanden. In die gevallen varieerden de kosten, al naar gelang de soort en omvang van het bestand, van enkele duizenden tot enkele honderden miljoenen guldens.

De meerderheid van de betrokken instellingen had echter in het geheel geen zicht op de creatiekosten.

Bij de meerderheid van de instellingen ontbrak verder het inzicht in de omvang en samenstelling van de bewaarkosten.

De Rekenkamer concludeerde dat er bij alle categorieën MLG's in het algemeen onvoldoende inzicht bestond in de creatie- en bewaarkosten. De omvang van de bedragen waarvan bij gegevensbestanden sprake kan zijn, leek het belang van een schriftelijk geformuleerd bewaarbeleid extra te onderstrepen. Als een gegevensbestand verloren zou gaan, zou er immers niet alleen sprake zijn van vernietiging van gegevens, maar tevens van vernietiging van geïnvesteerd kapitaal.

4.6. Secundair gebruik

Eén van de argumenten om MLG's te bewaren is dat zij geschikt kunnen zijn voor gebruik door andere instellingen. Om dit secundair gebruik van gegevens mogelijk te maken, is het noodzakelijk dat de instellingen bekendheid geven aan de aanwezigheid en inhoud van hun gegevensbestanden.

De Rekenkamer constateerde dat het ter beschikking stellen van MLG's voor secundair gebruik bij de bezochte instellingen nog slechts op kleine schaal voorkwam. In enkele gevallen werd dit veroorzaakt door specifieke (privacy)bepalingen. De belangrijkste oorzaak lag echter in het feit dat slechts enkele instellingen bekend maakten (bijvoorbeeld via publicaties) welke bestanden in hun bezit waren. Daardoor konden potentieel belanghebbenden hun belang niet aan de desbetreffende eigenaar kenbaar maken. Zo bestond de mogelijkheid dat bestanden die hun bewaarbelang voor de eigenaar hadden verloren vernietigd werden terwijl ze voor andere instellingen nog van grote waarde hadden kunnen zijn. Het verbeteren van de informatie-uitwisseling over de aanwezigheid en de inhoud van bestanden bij instellingen lijkt daarom een eerste voorwaarde om het secundair gebruik van bestanden te kunnen bevorderen.

4.7. Conclusies

De Rekenkamer stelde vast dat door de in het onderzoek betrokken onderzoekinstellingen een aanzienlijk aantal MLG's werd gevormd en beheerd. Een deel daarvan werd daadwerkelijk als gearchiveerde MLG's bewaard. Aan de randvoorwaarden die moeten garanderen dat de MLG's op een zorgvuldige manier gearchiveerd worden, werd echter door de instellingen in belangrijke mate nog niet voldaan. Er was geen sprake van een geëxpliciteerd bewaarbeleid waarin aan de hand van bewaarargumenten een gemotiveerde keuze voor bewaren of vernietigen is gemaakt. Met name voor MLG's die geen deel uitmaken van centrale gegevensbanken, vertoonde het fysiek en logisch beheer in een aantal gevallen ernstige tekortkomingen. Voorts ontbrak het de onderzoekinstellingen aan inzicht in de creatie- en bewaarkosten van de MLG's.

Doordat het binnen de instellingen ontbrak aan een centraal overzicht ten aanzien van het bestaan, beheer en de archivering van MLG's was het gevaar aanwezig dat belangrijke of nuttige bestanden verloren zouden gaan.

Tenslotte concludeerde de Rekenkamer dat de informatie-uitwisseling tussen de instellingen over de aanwezige bestanden onvoldoende plaatsvond. De mogelijkheid van secundair gebruik werd hierdoor bemoeilijkt.

5. ONTWIKKELINGEN IN WETGEVING EN BELEID

5.1. Inleiding

In het voorgaande constateerde de Rekenkamer dat een op de archivering van MLG's toegesneden wettelijk en beleidsmatig kader ontbrak. De Rekenkamer is nagegaan wat de ontwikkelingen in wetgeving en beleid zijn geweest sinds het uitbrengen van haar rapport over het archiefbeheer. Zij heeft deze ontwikkeling tegen het licht gehouden van de in hoofdstuk 2 beschreven noodzakelijke maatregelen voor MLG's die op grond van het wettelijk kader voor bewaring in aanmerking komen en de bepalingen op het terrein van de informatievoorziening. Dit heeft zij gedaan om te kunnen beoordelen of de ontwikkelingen in wet en beleid het goed archiveren van die MLG's dichterbij hebben gebracht en of rekening is gehouden met alle te onderkennen bewaarbelangen.

5.2. Recente ontwikkelingen

Naar aanleiding van het rapport van de Rekenkamer over archiefbeheer en -behoud bij het Rijk uit 1988 heeft schriftelijk en mondeling overleg tussen de bewindspersonen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Binnenlandse Zaken en de Tweede Kamer plaatsgevonden.

In antwoord op schriftelijke vragen die door de Commissie voor de Rijksuitgaven in november 1988 naar aanleiding van het Rekenkamer-rapport waren gesteld (Tweede Kamer, vergaderjaar 1988–1989, 20 665, nr. 3) stelden de beide bewindspersonen met betrekking tot het ontbreken van een archiefbeleid voor MLG's een aantal activiteiten in het vooruitzicht. Genoemd werden onder andere:

- herziening van de Archiefwet 1962;
- het tot stand brengen van aangepaste regelgeving op basis van het vernieuwde wettelijk kader, rekening houdend met technologische ontwikkelingen;
- het doen van onderzoek naar de status van machineleesbare gegevensdragers;
- het doen van onderzoek naar de houdbaarheid, opslag en bewaring van machineleesbare gegevensdragers;
- het ontwikkelen van een beleidsvisie op doel en nut van documentair-administratieve ondersteuning.

De stand van zaken ten aanzien van de uitvoering van deze activiteiten was bij het afsluiten van het onderzoek (medio juli 1991) als volgt.

Herziening Archiefwet 1962 en totstandbrenging aangepaste regelgeving

Met de herziening van de Archiefwet 1962 was reeds bij de uitvoering van het Rekenkamer-onderzoek in 1988 begonnen. In mondeling overleg met de vaste Commissies voor Binnenlandse Zaken, voor Welzijn en Cultuur en voor de Rijksuitgaven in april 1990 deed de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur de toezegging, dat binnen een aantal maanden het wetsvoorstel tot herziening van de Archiefwet 1962 met de Kamer zou kunnen worden besproken.

In dit wetsvoorstel zou een aantal wijzigingen zijn opgenomen, die moeten voorzien in een betere uitvoering van de bestuurlijk-administratieve functie van de overheidsarchieven, in een betere openbaarheid daarvan en in een beter gebruik ervan door de burger. De termijn waarna overheidsarchieven naar een archiefbewaarplaats moeten worden overgebracht zou daartoe verkort worden van vijftig tot twintig jaar.

Het desbetreffende wetsvoorstel is eerst in mei 1991 voor advies naar

de Raad van State gezonden. Het overleg met de Tweede Kamer en de uiteindelijke inwerkingtreding van de herziene Archiefwet zullen derhalve nog geruime tijd op zich laten wachten.

Dit geldt eveneens voor de daarop te baseren regelgeving die rekening moet houden met technologische ontwikkelingen.

Uitvoering onderzoeken met betrekking tot MLG's

Het onderzoek naar de status van machineleesbare gegevensdragers is volgens informatie van de RAD uitgevoerd en heeft geresulteerd in een circulaire van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur inzake de bewijs- en rechtskracht van (reproducties van) archiefbescheiden (26 juni 1990, no. CD/A90 806, Stcrt. 130). De circulaire beoogt duidelijkheid te scheppen in (het verschil tussen) deze begrippen en de relatie tot archiefbescheiden.

Het onderzoek naar de houdbaarheid, opslag en bewaring van machineleesbare gegevensdragers is niet uitgevoerd. In plaats daarvan worden de resultaten van een door de International Council on Archives uit te voeren onderzoek naar opslag en houdbaarheid van machineleesbare bestanden afgewacht.

Ontwikkeling beleidsvisie

Voor de ontwikkeling van een beleidsvisie op doel en nut van documentair-administratieve ondersteuning is sinds de toezeggingen van de beide bewindspersonen een aantal activiteiten ontplooid.

Door het Ministerie van Binnenlandse Zaken is in 1990/1991 een beleidsvisie ontwikkeld op de vorming van een archiefbeleid dat is afgestemd op de nieuw ontstane situatie in het archiefbeheer en -behoud (zie ook bijlage 2). In deze nieuwe situatie zullen de archiefvormende instellingen zelf geheel verantwoordelijk zijn voor de (wijze van) archivering van hun (machineleesbare) gegevensbestanden. De coördinerende rol die de minister van Binnenlandse Zaken heeft ten aanzien van de archiveringsprocessen in de dynamische- en semi-statische fase zal, zo bleek uit mededelingen van ambtelijke zijde, op termijn waarschijnlijk opgaan in de coördinatie van de informatievoorziening in de rijksdienst als geheel (zie paragraaf 2.4). Hierbij zal het ministerie een meer stimulerende rol ten opzichte van de departementen gaan vervullen.

Op basis van de nieuwe beleidsvisie is een instrumentarium ontwikkeld dat thans op een aantal departementen wordt getest. Beoogd wordt in het najaar van 1991 een opvolger van het KB ASA gereed te hebben, met algemene op de nieuwe beleidsvisie geënte bepalingen.

Een andere activiteit in dit kader betrof de start van het zogenoemde PIVOT-project (project invoering verkorting overbrengingstermijn) door de RAD, onder verantwoordelijkheid van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Doel van dit project is te inventariseren welke gegevens van welke instellingen en besluitvormingsstructuren (condensatiepunten genoemd) binnen de rijksoverheid van belang zijn om het overheidshandelen op hoofdlijnen te kunnen reconstrueren. Daarbij moet tevens een antwoord worden gegeven op de vraag welke archieven uit de periode circa 1940–1973 aan de RAD zullen worden overgedragen en welke kunnen worden vernietigd. Het is de bedoeling van de RAD om met de daarvoor van belang zijnde instellingen vooraf afspraken te maken over de structuur van de op termijn over te dragen archieven.

Van ambtelijke zijde werd door de RAD de verwachting uitgesproken dat de archieven uit deze periode die PIVOT zou gaan opleveren, vrijwel geen MLG's zouden bevatten. De rol van de RAD met betrekking tot archivering van MLG's zal ook in de toekomst beperkt blijven omdat

MLG's vanuit het oogpunt van historische en culturele waarde volgens de RAD nauwelijks van belang zullen zijn.

Met het PIVOT-project is in april 1991 gestart.

Ook in het informatieplan van de RAD (april 1991) wordt ingegaan op het (mogelijk) belang van MLG's voor de dienst. De RAD stelt in het kader van het informatieplan het beheer van machineleesbare bestanden aan de orde. Daarin wordt vermeld dat, wil de RAD op dit punt geen achterstand oplopen ten opzichte van ontwikkelingen bij de rijksadministratie en ten opzichte van gespecialiseerde instellingen, op korte termijn een beleidsplan zal moeten worden ontwikkeld. Concrete voornemens daarvoor, zo stelt de RAD in het informatieplan, zijn er nog niet. Een in te stellen projectgroep zal zich met deze problematiek moeten gaan bezighouden. Voorts wordt in het plan gesteld dat eind 1991 een probleemdefinitie geformuleerd zal moeten zijn.

5.3. Overige belangen

In paragraaf 2.3 constateerde de Rekenkamer dat de zogenoemde overige belangen geen plaats vinden in de huidige regelgeving. De feitelijke situatie ten aanzien van het beheer van MLG's (zie hoofdstukken 3 en 4) onderstreept dat de overige belangen in de wet noch in de praktijk worden onderkend. Gelet op de ontwikkelingen in wetgeving en beleid is evenmin te verwachten dat die belangen in de toekomst kunnen rekenen op een in de wet verankerde zorg of aandacht.

De overwegingen die pleiten voor secundair gebruik en de meervoudige rol die de overheid op dit gebied heeft (eigenaar van de bestanden en opdrachtgever/financier van onderzoek) maken dat secundair gebruik één van de overige belangen is die volgens de Rekenkamer extra aandacht verdienen.

Doordat secundair gebruik niet tot de erkende belangen behoort, is er geen zorgdrager (zoals regelgeving, of verantwoordelijke functionaris en instelling) die een goede en geordende bewaring van relevante MLG's kan waarborgen. De Rekenkamer achtte het gelet op het vorenstaande van belang, dat binnen de rijksoverheid een zorgdrager zou worden aangewezen voor dergelijke MLG's en dat coördinatie en afstemming plaatsvindt ten aanzien van de bewaring van dergelijke bestanden. Het gaat er ook om voorzieningen te treffen die «aanbieders» en «vragers» van bestanden bij elkaar brengen. Belangrijke voorwaarde daartoe is het bestaan van een centrale registratie van bestanden en een data-infrastructuur die de benutting van dit soort bestanden mogelijk maakt.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken ging in haar reactie ten aanzien van dit punt in op twee aspecten.

Ten eerste stelde zij dat het feit dat er een belang speelt niet betekent dat zo'n belang tot een zorgdrager leidt. De zorgdrager is en blijft degene onder wiens verantwoordelijkheid bestanden zijn opgebouwd. Volgens de staatssecretaris zijn er in de wet- en regelgeving twee gevallen aangegeven waarin de zorg op een andere zorgdrager kan overgaan. De Archiefwet bepaalt dat bij overbrenging (naar een archiefdepot in de zin der wet) de zorg van archieven van het Rijk overgaat naar de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. En in het besluit Archiefoverdrachten rijksadministratie wordt aangegeven dat bij reorganisaties de zorg kan overgaan naar het overheidsorgaan waar de taak naar toe verhuist.

Ten tweede liet de staatssecretaris weten dat een algemene registratie van bestanden niet thuishoort op centraal niveau omdat dit indruist tegen de letter en de geest van het Besluit IVR, waarbij ministers verantwoor-

delijk worden gesteld voor de informatievoorziening op hun eigen terrein. Uit dit besluit blijkt ook tot welke zorgdrager de «secundaire belanghebbers» zich kunnen wenden voor informatie die voor hen relevant kan zijn.

De staatssecretaris vat de passage over de zorgdrager blijkbaar anders op dan de Rekenkamer bedoeld heeft. Het gaat er de Rekenkamer om dat er zolang er sprake is van het belang van secundair gebruik een zorgdrager bestaat die het goed en geordend archiveren van het bestand waarborgt. Onder zorgdrager kan in dit verband zowel regelgeving worden verstaan als een persoon of een instelling. Het maakt hierbij naar de mening van de Rekenkamer niet uit of onder de verantwoordelijkheid van deze persoon of instelling het bestand ook is opgebouwd.

De Rekenkamer is van mening dat een centrale registratie per ministerie toereikend zou kunnen zijn, mits de kwaliteit daarvan rijksbreed verzekerd is. Verder betwijfelt de Rekenkamer of het Besluit IVR die richtinggevende informatie kan (blijven) bieden waar de staatssecretaris op doelt.

5.4. Buitenland

In het voorafgaande is de ontwikkeling van het beleid en het wettelijk kader met betrekking tot de archivering en beheer van MLG's in Nederland aangegeven. In het kader van het onderzoek is de Rekenkamer ook nagegaan hoe er in het buitenland wordt omgegaan met het archiveren en beheren van MLG's.

De United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) heeft in het kader van haar Records and Archives Management Programme in de jaren 80 een aantal rapporten gepubliceerd waarin zij de lidstaten oproep de consequenties van het toenemend aanbod aan MLG's voor het nationale archiefbeleid te doordenken. In deze rapporten riep de UNESCO de archivariissen op hun oude werkwijzen aan de nieuwe technologische ontwikkelingen aan te passen. «Appraisal» (waardering op archiefwaarde) van MLG's zou prioriteit moeten krijgen en de archivariissen zouden actief moeten gaan participeren in de ontwikkeling van informatiesystemen.

In Zweden, Canada en de Verenigde Staten van Amerika is het praktijk dat MLG's door archiefvormende instellingen voor permanente bewaring naar de nationale archiefdienst worden overgebracht. Daar zijn specifieke maatregelen getroffen onder andere in de vorm van onder de nationale archiefdienst ressorterende «MLG-divisies». Deze divisies hebben tot taak te traceren welke MLG's bij welke instellingen aanwezig zijn en, via een beoordeling van de inhoud van het bestand, te bepalen welke MLG's voor overdracht aan de archiefdienst in aanmerking komen. Het is vervolgens ook de taak van de divisies om de feitelijke overdracht van de MLG's en de bewaring door de archiefdienst voor te bereiden en te realiseren in organisatorische en technische zin. In 1987 beheerde «The Machine Readable Branch» van de National Archives and Records Administration (NARA) in de Verenigde Staten bijvoorbeeld 7000 MLG's met gegevens over uiteenlopende onderwerpen, zoals landbouw, demografie, economie, onderwijs, volksgezondheid, werkgelegenheid, handel etc. In Zweden zijn sinds 1982 ruim 5000 magneetbanden (met niet meer door de eigenaar gebruikte administratieve gegevensbestanden) bij het nationale archief terechtgekomen. De bevoegdheden van de archiefdiensten en de MLG-divisies, zoals vastgelegd in de wet- en regelgeving, zijn op de taken afgestemd. Zo kunnen aan de archiefvormende instellingen bepaalde inhoudelijke eisen worden gesteld inzake de over te dragen gegevensbestanden en de wijze waarop de bestanden moeten worden aangeleverd.

Om de structuur van de MLG's zoveel mogelijk te uniformeren en de feitelijke overdracht ervan te vergemakkelijken, is het beleid van de archiefdiensten erop gericht in een zo vroeg mogelijk stadium, zo mogelijk al bij de ontwikkeling van een informatiesysteem, met de archiefvormende instelling in overleg te treden. Binnen de MLG-divisies zijn mogelijkheden gecreëerd om de MLG's, als ze zijn overgedragen, eventueel te bewerken, conserveren, en beschikbaar te stellen. In de Verenigde Staten is daarbij de mogelijkheid aanwezig om de MLG's op een min of meer commerciële basis beschikbaar te stellen. De NARA hanteert standaardtarieven voor het ter beschikking stellen van MLG's (in 1990 was dat 90 dollar voor de eerste magneetband van een gegevensbestand en 17 dollar voor vervolgbanden).

5.5. Conclusies

Naar het zich laat aanzien zal de inwerkingtreding van de gewijzigde Archiefwet nog geruime tijd op zich laten wachten. De opvolger van het KB ASA zal niet voorzien in specifieke bepalingen met betrekking tot de archivering van MLG's. Overig instrumentarium in de zin van aanvullende regelgeving is niet voorhanden.

Het Ministerie van Binnenlandse Zaken is van plan de invulling van zijn coördinerende rol op het specifieke terrein van het archiefbeheer te wijzigen waarbij de nadruk zal moeten verschuiven van sturen naar stimuleren. Archiefvormende instellingen worden zelf geheel verantwoordelijk voor de wijze van archivering van hun MLG's. Dit gebeurt op het moment dat met de toenemende decentralisatie van de automatisering en daarmee van beheer van MLG's juist een sterkere noodzaak aan enige vorm van sturing zichtbaar wordt. Zoals in paragraaf 2.4 is weergegeven, bevat ook het voor de informatievoorziening geëigende coördinatie-instrument, het Besluit IVR, momenteel geen relevante bepalingen in dit opzicht.

De Rekenkamer merkte op dat de RAD voor zichzelf op dit moment een rol noch belang ziet weggelegd bij de archivering van een groot aantal van de MLG's. De RAD onderkent echter dat hij in de toekomst – in meer of mindere mate – geconfronteerd zal worden met een aanbod van MLG's.

Het geheel overziende is de Rekenkamer van mening dat de RAD, binnen het kader van de belangen die hij dient, zich nadrukkelijk moet oriënteren op de consequenties die dit aanbod van MLG's voor zijn taakopvatting en -uitvoering kan hebben. Hij zou dienen aan te geven of en zo ja, op welke termijn concrete maatregelen verwacht mogen worden.

De Rekenkamer constateerde dat de taakopvatting die de archiefdiensten van Zweden, Canada en de Verenigde Staten van Amerika rond het archiveren en beheren van MLG's hebben aanzienlijk verschilt van die bij de RAD. De nationale archiefdiensten in die landen spelen een grote rol bij en hebben een duidelijk beleid voor het archiveren en beheren van MLG's.

Sinds het uitbrengen van het Rekenkamerrapport in 1988 is door de ontwikkelingen op het gebied van MLG's – een voortdurend toenemend aanbod, decentralisatie van de beheersverantwoordelijkheid – de noodzaak van een aan die situatie aangepaste regelgeving urgenter geworden.

Ten tijde van het onderzoek was nog geen aangepaste regelgeving van kracht, hoewel al in 1988 door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur was toegezegd dat deze op

korte termijn zou worden gerealiseerd. De ontwikkelingen in het beleid hebben naar de mening van de Rekenkamer de kans op een zorgvuldige archivering van MLG's niet dichterbij gebracht.

De Rekenkamer concludeerde bovendien dat er onvoldoende voorwaarden waren geschapen om secundair gebruik van MLG's mogelijk te maken.

6. AANBEVELINGEN

De Rekenkamer doet voor de knelpunten en tekortkomingen die in het onderzoek zijn gesignaleerd de volgende aanbevelingen.

1 Eigenaren van MLG's dienen een schriftelijk vastgelegd bewaarbeleid te ontwikkelen voor MLG's.

Eigenaren moeten – zowel voor de centraal als decentraal gecreëerde MLG's – duidelijk vastleggen welke bewaarargumenten er gelden en welke maatregelen getroffen moeten worden om een op de archivering van MLG's toegesneden beheer te verzekeren.

2 Bescherming van gegevens moet onderdeel uitmaken van dit bewaarbeleid.

In het bewaarbeleid moet aandacht geschonken worden aan de vraag of de gegevens bewaard mogen worden en zo ja, hoe ze dan bewaard moeten worden. Ook in het geval van archivering behoort immers de bescherming van gegevens gewaarborgd te zijn. De eigenaar dient er zorg voor te dragen dat de beveiligingsplannen of -statuten daarin voorzien en dat er sprake is van controle op de naleving van de regels.

3 Mogelijkheden van secundair gebruik van MLG's dienen meer aandacht te krijgen.

Bij de besluitvorming rond de archivering dient de betekenis van de gegevens voor secundair gebruik te worden betrokken. Het bestaan van een centrale registratie van bestanden en een data-infrastructuur die de benutting van bestanden door derden mogelijk maakt kan hiertoe bijdragen. Verder is het daartoe ook nodig dat de belanghebbenden zich organiseren en hun belang kenbaar maken.

4 De regelgeving op het terrein van de archivering en het beleidskader moeten worden toegesneden op het archiveren van MLG's. Voortvarendheid hierbij is op zijn plaats.

De huidige regelgeving ten aanzien van archivering houdt geen rekening met de specifieke aard van MLG's en biedt op zichzelf geen garanties voor een goed en geordend beheer van MLG's. De groei van het aantal MLG's en de decentralisatie van de automatisering vergroten de noodzaak van coördinatie en sturing. De totstandkoming van op de archivering van MLG's aangepaste regelgeving dient naar de mening van de Rekenkamer te worden versneld.

5 De Algemeen Rijksarchivaris zou ten behoeve van de politieke meningsvorming over de mate waarin en de wijze waarop MLG's voor het cultuurhistorisch erfgoed van belang zijn een standpunt dienen te formuleren over het vraagstuk van het beheer van gearchiveerde MLG's.

De rol en het belang van de RAD bij het archiveren van MLG's wordt in sterke mate bepaald door de beleidsvisie en -voornemens die hij heeft: het bewaren van alleen die bestanden die van belang zijn voor de reconstructie van het overheidshandelen op hoofdlijnen. De keuzes die daarvan het gevolg zijn raken de invulling van de toezichthoudende en beherende taak van de RAD waar het gaat om de MLG's die binnen het interesseveld van de RAD vallen. Het verdient aanbeveling dat de beleidsvisie duidelijk en in een breed verband bekend wordt gemaakt, inclusief de consequenties die dit heeft voor de taakuitvoering van de

RAD op het terrein van de archivering van MLG's. In het jaarlijks verslag van de Algemeen Rijksarchivaris aan de Tweede Kamer over het door hem uitgevoerde toezicht op de zorg voor de rijksarchieven, zou aan dit punt aandacht kunnen worden besteed.

6 Inzicht in de creatiekosten en de archiveringskosten van MLG's moet vergroot worden.

Inzicht in de creatiekosten van een bestand is met name voor de onderzoekinstellingen van belang. De gegevensbestanden van deze instellingen vormen in feite het «bedrijfskapitaal». Inzicht in de creatiekosten maakt dat men zich meer bewust is van de waarde van dit bedrijfskapitaal. Het geeft een extra impuls om de bestanden zorgvuldig te beheren.

Inzicht in de archiveringskosten is voor alle eigenaren van MLG's een belangrijke doelmatigheidsprikkel:

het maakt een meer bewuste afweging mogelijk tussen het nut van bewaren en de kosten die dat met zich mee brengt.

7 Aan het archiveringsaspect moet al in de ontwikkelingsfase van een informatiesysteem aandacht worden besteed.

Om er voor te zorgen dat het archiefbeleid tijdig wordt ontwikkeld, dient er in een zo vroeg mogelijk stadium bij de ontwikkeling van informatiesystemen identificatie plaats te vinden van de gegevens die voor langere tijd bewaard moeten blijven. Ook dient in die fase nadrukkelijk de bewaartermijn van die gegevens en hun aggregatieniveau te worden bepaald. Zo zouden de ministeries bij het opstellen van de informatie-/automatiseringsplannen aan de archivering en de kosten daarvan apart aandacht kunnen schenken. Een bepaling daartoe zou wellicht in het Besluit Informatievoorziening in de rijksdienst kunnen worden opgenomen.

8 Wanneer de eigenaar gebruik maakt van de diensten van een rekencentrum, moeten – schriftelijk vastgelegde – afspraken over het beheer en de archivering van MLG's worden gemaakt.

Geconstateerd is dat tussen eigenaar en rekencentrum niet altijd duidelijkheid bestaat over wie waar verantwoordelijk voor is. Hierdoor ontstaan onnodige risico's van verlies van MLG's.

7.1. Reactie bewindspersonen

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bekleemtoonde in haar reactie dat voor het beheer van de archieven op korte en langere termijn de bewindspersonen van de betrokken overheidsorganen eerst-verantwoordelijk zijn. Tot hen richten zich volgens de minister dan ook de aanbevelingen van de Rekenkamer inzake bewaarbeleid met betrekking tot MLG's. De minister zegde toe dat zij aanbeveling nummer 5 (het formuleren door de Algemeen Rijksarchivaris van een standpunt over het beheer van gearhiveerde MLG's) zal opvolgen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken heeft in haar reactie een aantal kernpunten van het nieuwe beleid op het terrein van de documentaire informatievoorziening verwoord (zie bijlage 2). Voorts merkte zij op geen heil te zien in het opstellen van specifiek bewaarbeleid voor MLG's. Dat komt volgens de staatssecretaris doordat MLG's veel heterogener van karakter zijn dan het begrip doet vermoeden. Het bewaren en beheren van magneetbanden vergt heel andere beheersactiviteiten dan van optical disks of ponskaarten. Ook hebben lang niet alle ministeries al die verschillende dragers in huis. Tenslotte vond de staatssecretaris dat door de technologische ontwikkelingen specifiek het op MLG's toegesneden beleid zeer snel zal verouderen. Om die reden achtte zij het veel zinvoller dat elke secretaris-generaal, afhankelijk van de eigen situatie, beheersregels voor de informatievoorziening binnen het eigen ministerie opstelt. Het Besluit secretaris-generaal, het Besluit IVR en het nieuw opgestelde beleid «Omslag in Opslag» kunnen daarbij naar de mening van de staatssecretaris als kader dienen. Verder zei de staatssecretaris de zin van de naar aanleiding van die conclusie geformuleerde aanbeveling (zie hoofdstuk 6, aanbeveling nummer 4) niet in te zien. Zij was van mening dat er voldoende en adequaat beleidskader is.

Verder kon de staatssecretaris niet met de conclusie van de Rekenkamer instemmen dat de ontwikkelingen in het beleid de kans op een zorgvuldige archivering niet dichterbij hebben gebracht. Zij beargumenteerde dit als volgt: «Wanneer in het rapport wordt aangegeven dat alle erkende belangen door de bestaande regelgeving worden afgedekt en dat ik moet constateren dat «slechts» het belang van secundair onderzoek naar uw mening in de knel komt, lijkt die conclusie niet houdbaar.»

Voorts betoogde de staatssecretaris dat het beleid veel beter is geworden. Juist door het loslaten van de verstikkend werkende plicht tot uniformiteit zal het nut van de ondersteunende werkzaamheden voor de werkprocessen gaan toenemen. Daarnaast zijn, aldus de staatssecretaris, de verantwoordelijkheden beter zichtbaar geworden. Dat maakt het ook beter mogelijk om vast te stellen bij wie belanghebbenden bij informatie voor secundair gebruik kunnen aankloppen. Het is vervolgens aan deze belanghebbenden om hun belang ook daadwerkelijk kenbaar te maken zodat hiermee rekening kan worden gehouden.

7.2. Nawoord Rekenkamer

Ten aanzien van het nieuwe beleid van de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken merkt de Rekenkamer op dat zij daarin een aantal aansprekende uitgangspunten aantreft. Deze uitgangspunten kunnen perspectieven openen om de problemen op te lossen die de Rekenkamer in 1988 rond het beheer en behoud van archieven bij het Rijk signaleerd heeft.

Verwijzend naar de uiteenzetting van enkele kernpunten uit dit nieuwe beleid bestrijdt de staatssecretaris de conclusie van de Rekenkamer dat het nieuwe beleid de kans op een zorgvuldige archivering van MLG's niet naderbij heeft gebracht. De Rekenkamer houdt echter aan haar conclusie vast. In dit rapport is beargumenteerd dat goede en geordende archivering van MLG's vereist dat in een vroegtijdig stadium de noodzakelijke maatregelen genomen worden. Uit het onderzoek blijkt dat veel eigenaren deze maatregelen onvoldoende nemen. Dat kan ertoe leiden dat vanuit maatschappelijk oogpunt waardevolle MLG's verloren gaan. Door het toenemend gebruik van MLG's en de risico's die inadequaat archiveren met zich meebrengt wordt de noodzaak van specifieke regelgeving alleen maar urgenter.

De Rekenkamer onderschrijft het uitgangspunt van de staatssecretaris dat elke secretaris-generaal ervoor verantwoordelijk is om afhankelijk van de eigen situatie beheersregels voor de informatievoorziening binnen het eigen ministerie op te stellen. Echter, mede gelet op de aangetroffen gebreken in de MLG-archivering meent de Rekenkamer dat een volledig overlaten aan de afzonderlijke ministeries en een afzien van het benutten van coördinatie-instrumenten als het IVR zeker in deze pioniersfase risico's met zich meebrengt.

De staatssecretaris bestrijdt de hiervoor genoemde Rekenkamerconclusie tevens door er op te wijzen dat «slechts» het belang van secundair onderzoek naar de mening van de Rekenkamer in de knel komt.

Uit het voorgaande moge echter duidelijk zijn dat de Rekenkamer haar conclusie geformuleerd heeft voor alle MLG's, onafhankelijk van het feit of het bewaarbelang officieel erkend is of niet.

Voor MLG's die uit het oogpunt van secundair gebruik van belang zijn, is er volgens de Rekenkamer sprake van een aanvullende problematiek. De staatssecretaris stelt terecht dat het aan de belanghebbenden is om hun belang ook daadwerkelijk kenbaar te maken.

De Rekenkamer is het op dit punt met de staatssecretaris eens, maar meent dat er niet gewacht hoeft te worden met het nemen van maatregelen om het secundair gebruik te bevorderen. Zo zou de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken gebruik kunnen maken van coördinatie-instrumenten als het IVR om departementen aan te sporen mogelijkheden van secundair gebruik een expliciet aandachtspunt bij het archiveringsbeleid te laten zijn.

Met een betere informatieverstrekking over de aanwezigheid van MLG's zou het voor potentieel belanghebbenden eenvoudiger worden hun belang kenbaar te maken. Departementen kunnen daardoor weer beter rekening houden met secundair gebruik.

SAMENVATTING

Het belang van het onderwerp

De rijksoverheid gebruikt steeds vaker machineleesbare gegevensdragers om gegevens vast te leggen. Gegevensverzamelingen die op die wijze zijn opgeslagen worden machineleesbare gegevensbestanden (MLG's) genoemd. Er zijn naar schatting tussen de 90 000 tot 100 000, voor een belangrijk deel geautomatiseerde, overheidsbestanden. Sommige MLG's zijn uniek, exceptioneel kostbaar of onvervangbaar. Andere vergen beveiligingsmaatregelen tegen ongeoorloofd gebruik omdat zij kenmerkende informatie geven over afzonderlijke personen, instellingen of bedrijven.

Het aantal automatiseringsmiddelen groeit; in 1966 waren er 100 computers bij de rijksoverheid geïnstalleerd. Ter vergelijking: in 1989 schafte de rijksoverheid bijna 80 000 grotere en kleinere computers (waaronder tekstverwerkende apparatuur) en terminals aan.

De toepassing van automatiseringsmiddelen wordt meer en meer gedecentraliseerd. Daardoor zal het gebruik en de spreiding van MLG's naar verwachting toenemen. De behoefte aan beleid inzake vernietigen of archiveren van MLG's wordt daarom steeds urgenter.

Het op MLG's toegesneden archiefbeheer omvat een aantal ingrijpende maatregelen die gericht zijn op de instandhouding van de gegevensdragers en het toegankelijk houden van de bestanden die niet langer operationeel in gebruik zijn en voor langere tijd bewaard (moeten) blijven. De kosten daarvan kunnen aanzienlijk zijn en moeten in de afweging om te archiveren worden betrokken.

Dit alles is niet alleen in het belang van de eigenaar van de MLG's. De MLG's kunnen namelijk ook waarde en betekenis bezitten voor de wetenschap, de rechtzoekenden en het historisch en cultureel erfgoed. Met dit maatschappelijk belang dient evengoed rekening te worden gehouden.

De aanleiding tot het onderzoek

In haar rapport *Archiefbeheer en -behoud bij het Rijk* (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 20 665, nrs. 1-2) wees de Rekenkamer op het belang van een op MLG's toegesneden archiefbeleid.

Voor al het beleid rond het opslaan, vernietigen en bewaren van MLG's diende volgens de Rekenkamer prioriteit te krijgen. Zowel uit binnen- als buitenland zijn gevallen bekend van MLG's die niet of inadequaet waren gearcheeerd.

Het doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek was de situatie van het archiefbeheer van MLG's bij de rijksoverheid in algemene zin aan de orde te stellen en er meer aandacht voor te vragen, zowel van de bewindspersonen die voor het beheer en behoud van de rijksarchieven verantwoordelijk zijn als van de instellingen binnen de rijksdienst die MLG's creëren en/of beheren.

De Rekenkamer ging na of er inmiddels vorderingen waren gemaakt met betrekking tot het wettelijk of beleidsmatig kader rond het archiefbeheer van MLG's. Ook is gekeken of instellingen die MLG's creëren en/of beheren een archiefbeleid voeren en zo ja, wat dat beleid in de praktijk inhoudt. Tevens is de aanpak van het fysiek en logisch beheer van MLG's onderzocht.

De Rekenkamer legde de bevindingen van haar onderzoek voor aan de bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bekleemtoonde in haar reactie dat voor het beheer van de archieven op korte en langere termijn de bewindspersonen van de betrokken overheidsorganen eerst-verantwoordelijk zijn. Tot hen richten zich volgens de minister dan ook de aanbevelingen van de Rekenkamer inzake bewaarbeleid met betrekking tot MLG's. De minister zegde toe dat zij aanbeveling nummer 5 (het formuleren door de Algemeen Rijksarchivaris van een standpunt over het beheer van gearchiveerde MLG's) zal opvolgen.

De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken kon met het doel van het onderzoek, het belang van de problematiek en een groot deel van de aanbevelingen van harte instemmen. Zij meende echter dat het zinvol was het rapport te beschouwen in het licht van het nieuwe beleid op het gebied van documentaire informatievoorziening. Dit nieuwe beleid kwam naar haar mening in het rapport niet voldoende tot uitdrukking.

De voornaamste bevindingen en conclusies

Om tot een goede en geordende bewaring van archieven te komen is een aantal specifieke (beheers)maatregelen noodzakelijk. De huidige regelgeving (de Archiefwet 1952, het Archiefbesluit en het Besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie) houdt, zo constateerde de Rekenkamer, geen rekening met de specifieke situatie ten aanzien van MLG's en biedt evenmin mogelijkheden voor de verantwoordelijke bewindspersonen van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur om ten aanzien van een goede en geordende bewaring van MLG's coördinerend op te treden.

De Rekenkamer constateerde dat de zogenoemde overige belangen van het bewaren van MLG's geen plaats vinden in een wettelijk kader.

Er was bij de eigenaren van administratieve gegevensbestanden nog nauwelijks sprake van een geformuleerd en vastgesteld beleid ten behoeve van de archivering van MLG's.

Het fysiek beheer, dat voornamelijk in handen is van de rekencentra, is in algemene zin redelijk te noemen. Daarentegen is het logisch beheer maar ten dele geregeld. In veel gevallen is tussen rekencentrum en eigenaar niet voldoende duidelijk afgesproken wat het rekencentrum aan archiveringsmaatregelen neemt en wat van de eigenaar zelf verwacht wordt. Dit brengt volgens de Rekenkamer onnodige risico's voor de archivering van MLG's met zich mee.

Door de afwezigheid van een duidelijk inzicht in de archiveringskosten en/of het niet aan de eigenaar in rekening brengen van de kosten door het rekencentrum, ontbreekt naar de mening van de Rekenkamer een belangrijke doelmatigheidsprikkel. De Rekenkamer had de indruk dat de eigenaren zich nog onvoldoende bewust zijn van de consequenties die de noodzaak van bescherming van gegevens heeft voor het te voeren bewaarbeleid van MLG's.

De Rekenkamer stelde vast dat door de in het onderzoek betrokken onderzoekinstellingen een aanzienlijk aantal MLG's wordt gevormd en beheerd. Een deel daarvan wordt daadwerkelijk als gearchiveerde MLG's bewaard. Aan de randvoorwaarden die moeten garanderen dat de MLG's op een zorgvuldige manier gearchiveerd worden, wordt door de instellingen in belangrijke mate nog niet voldaan. Er was geen sprake van een geëxpliciteerd bewaarbeleid waarin aan de hand van bewaarargumenten een gemotiveerde keuze voor bewaren of vernietigen is gemaakt. Met name voor MLG's die geen deel uitmaken van centrale gegevensbanken,

vertoont het fysiek en logisch beheer in een aantal gevallen ernstige tekortkomingen. Voorts ontbreekt het de onderzoekinstellingen aan inzicht in de creatie en bewaarkosten van de MLG's.

Doordat het binnen de instellingen ontbreekt aan een centraal overzicht ten aanzien van het bestaan, beheer en de archivering van MLG's is het gevaar aanwezig dat belangrijke of nuttige bestanden verloren gaan.

Tenslotte concludeerde de Rekenkamer dat de informatie-uitwisseling met betrekking tot het secundair gebruik van bestanden onvoldoende plaatsvindt. De mogelijkheid van secundair gebruik wordt hierdoor bemoeilijkt.

Door de ontwikkelingen op het gebied van MLG's – een voortdurend toenemend aanbod, decentralisatie van de beheersverantwoordelijkheid – is de noodzaak van een aan die situatie aangepaste regelgeving urgenter geworden.

Ten tijde van het onderzoek was nog geen aangepaste regelgeving van kracht, hoewel al in 1988 door de ministers van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur was toegezegd dat deze op korte termijn zou worden gerealiseerd. De staatssecretaris van Binnenlandse Zaken meende dat de ontwikkelingen in het beleid een voldoende en adequaat beleidskader tot stand hadden gebracht. In het opstellen van een specifiek bewaarbeleid voor MLG's zag zij geen heil. Zij vond dat elke secretaris-generaal, afhankelijk van de eigen situatie, beheersregels zou moeten opstellen.

De Rekenkamer meent echter dat de ontwikkelingen in het beleid de kans op een zorgvuldige archivering van MLG's niet dichterbij hebben gebracht. Gelet op de aangetroffen gebreken in de MLG-archivering is zij van mening dat een volledig overlaten aan de afzonderlijke ministeries en een afzien van het benutten van coördinatie-instrumenten als het Besluit Informatievoorziening in de Rijksdienst 1990 zeker in deze pioniersfase risico's met zich meebrengt.

Bovendien constateerde de Rekenkamer dat er onvoldoende voorwaarden waren geschapen om secundair gebruik van MLG's mogelijk te maken.

Aanbevelingen

De Rekenkamer doet voor de knelpunten en tekortkomingen die in het onderzoek zijn gesignaleerd de volgende aanbevelingen.

1 Eigenaren van MLG's dienen een schriftelijk vastgelegd bewaarbeleid te ontwikkelen met betrekking tot MLG's.

2 Bescherming van gegevens moet onderdeel uitmaken van dit bewaarbeleid.

3 Mogelijkheden van secundair gebruik van MLG's dienen meer aandacht te krijgen.

4 De regelgeving op het terrein van de archivering en het beleidskader moeten worden toegesneden op het archiveren van MLG's. Voortvarendheid hierbij is op zijn plaats.

5 De Algemeen Rijksarchivaris zou ten behoeve van de politieke meningsvorming over de mate waarin en de wijze waarop MLG's voor het cultuurhistorisch erfgoed van belang zijn een standpunt dienen te formuleren over het vraagstuk van het beheer van gearchiveerde MLG's.

6 Inzicht in de creatiekosten en de archiveringskosten van MLG's moet vergroot worden.

7 Aan het archiveringsaspect moet al in de ontwikkelingsfase van een informatiesysteem aandacht worden besteed.

8 Wanneer de eigenaar gebruik maakt van de diensten van een reken-centrum, moeten – schriftelijk vastgelegde – afspraken over het beheer en de archivering van MLG's worden gemaakt.

De Rekenkamer heeft voor het onderzoek naar het beheer een aantal instellingen geselecteerd. Selectiecriteria waren:

- er moest sprake zijn van evident belangrijke of omvangrijke MLG's die de moeite van het archiveren waard zouden kunnen zijn. De Rekenkamer heeft er niet naar gestreefd om zelf een oordeel te geven of een MLG al dan niet de moeite van het archiveren waard is. Wel is er naar gestreefd om die MLG's op het spoor te komen waarvan redelijkerwijs verwacht mag worden dat de eigenaar of beheerder zich zelf ten minste de vraag heeft gesteld of deze gearchiveerd of vernietigd moesten worden;
- redelijke spreiding over de verschillende departementen van de verantwoordelijkheid voor de instellingen zonder hiermee de pretentie te willen hebben van volledigheid.

Eigenaren van administratieve gegevensbestanden

(bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3)

- directoraat-generaal voor Openbare Orde en Veiligheid van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en directoraat-generaal Politie en Vreemdelingenzaken van het Ministerie van Justitie (Opsporingsregistratie Systeem en Herkenningsdienstensysteem)
- directoraat-generaal Wetgeving van het Ministerie van Justitie (systeem Centraal Testamenten Register)
- directoraat-generaal voor het Hoger Onderwijs en Wetenschappelijk Onderzoek van het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (systeem Arbeidsplaatsen-ontwikkeling in het wetenschappelijk onderwijs – APOWO)
- dienst Gebouwen, Werken en Terreinen van het Ministerie van Defensie (systeem Bestandsinformatie onroerend goed – BIOG)
- directoraat-generaal van de Volkshuisvesting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne (systeem Individuele Huursubsidie – IHS)
- directoraat-generaal Milieubeheer van het Ministerie van Volksgezondheid, Ruimtelijke ordening en Milieuhygiëne (systeem Emissieregistratie – ERI/ERC)
- dienst Binnenwateren/RIZA van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (systeem Waterkwaliteitsgegevens opslag retrieval systeem voor routinematige onderzoek – WOSRO)

Rekencentra

(bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 3)

- Departementaal computercentrum (Ministerie van Justitie)
- Rijks Computercentrum
- Rekencentrum bij de Centrale Services van het Algemeen burgerlijk pensioenfonds (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Rekencentrum bij de directie Automatisering van de Belastingdienst (Ministerie van Financiën)
- (directie) Duijverman Computercentrum (Ministerie van Defensie)
- Dienst VROM Computercentrum (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne)

- Rekencentrum van de directie Sociale en Economische Ontwikkeling van de Rijksplanologische Dienst (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne)
- (bureau) Computercentrum van de directie Rijksdriehoeksmeting, Fotogrammerie en Automatisering van de dienst van het Kadaster en de Openbare Registers (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieuhygiëne)
- Rekencentrum van de (Hoofddirectie) Rijksdienst voor het Wegverkeer (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Rekenafdeling van de Meetkundige dienst (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- (afdeling) Rekencentrum van het Centraal Bureau voor de Statistiek (Ministerie van Economische Zaken)
- Rekencentrum directie Financieel-Economische Zaken van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
- Rekencentrum van de de Landinrichtingsdienst (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
- Rekencentrum van het bureau Heffingen (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)

Eigenaren van statistische gegevensbestanden

(bevindingen zijn opgenomen in hoofdstuk 4)

- Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (Ministerie van Justitie)
- Rijks Psychologische Dienst (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (Ministerie van Verkeer en Waterstaat)
- Economisch Instituut voor het Midden- en kleinbedrijf (Ministerie van Economische Zaken)
- Rijks Geologische Dienst (Ministerie van Economische Zaken)
- Staring Centrum Instituut voor onderzoek van het Landelijk Gebied (Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij)
- Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur).

**INTEGRAAL CITAAT UIT BRIEF DD. 27 SEPTEMBER 1991 VAN
DE STAATSSECRETARIS VAN BINNENLANDSE ZAKEN AAN DE
ALGEMENE REKENKAMER**

– citaat –

«1 De kern van het nieuwe beleid

Als reactie op het rapport van de Rekenkamer inzake «Archiefbeheer en behoud bij het Rijk» uit 1988, heb ik nieuw beleid geformuleerd in nauwe samenwerking met de Rijksarchiefdienst en de Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging. Dat beleid, verwoord in het op 1 november a.s. aan de voorzitter van de Tweede Kamer aan te bieden boek «Omslag in Opslag», wijkt nogal af van de nu nog gangbare praktijk. Niet langer staat archiveren «als doel op zich» centraal, maar informatievoorziening gericht op de (primaire) taakuitvoering van de overheidsonderdelen. Het nieuwe beleid moet er toe bijdragen dat medewerkers bijtijds de juiste informatie krijgen die zij voor hun huidige werk nodig hebben en dat zij zich daarnaast kunnen verantwoorden met behulp van de daartoe opgebouwde bestanden.

Pas als medewerkers nut ervaren van de opgebouwde bestanden, bestaat er een basis om ook andere belangen die de informatie moet dienen, te honoreren.

Ook dan pas is er een basis om dubbele werkzaamheden achterwege te laten. Immers, waarom zouden medewerkers meervoudig registreren en schaduwarchieven bijhouden wanneer zij al een goed en betrouwbaar bestand bij de hand hebben?

Centraal in het nieuwe beleid staat de vraag waarom het nodig is om informatie te registreren en te bewaren. Al die duizenden mensen die (archiverings)werkzaamheden dubbel doen, moeten daar toch een bedoeling mee hebben. Uit analyses bleek dat de informatiebehoeften van medewerkers sterk van elkaar verschillen. Die variatie in informatiebehoeften bleek vooral geconditioneerd door de aard van de werkprocessen waarmee zij bezig zijn. Pas wanneer zij als vanzelfsprekend de informatie krijgen die zij voor hun taakuitvoering nodig hebben zullen ze de zogenaamd dubbele werkzaamheden laten vallen. Bestanden moeten dus zodanig worden opgebouwd, dat ze beantwoorden aan die informatiebehoeften. Die informatiebehoeften zijn vertaalbaar naar belangen. Belangen die spelen zijn onder meer bedrijfsvoering (externe) verantwoording en later historisch onderzoek. Maar er kunnen ook andere belangen in het spel zijn.

Voor een optimale informatievoorziening moet al bij de opbouw van bestanden aandacht worden besteed aan actuele, erkende, belangen. Andere belangen dienen bekend gemaakt te worden wil erkenning mogelijk zijn. Informatie moet slechts zolang bewaard blijven als voor een belang nodig is. Dat betekent dat informatie vernietigd moet worden wanneer zo'n belang niet meer geldig is. Zonder belang is bewaring niet zinvol.

Vernietiging heeft daarnaast het voordeel dat de toegankelijkheid van de resterende informatie verhoogd wordt. In een kleine hooiberg vind je gemakkelijker een speld dan in een grote.

Jarenlang is geprobeerd de bestaande archiveringsmethode te verbeteren. Het werd slechts «meer van hetzelfde» met het door de Rekenkamer in 1988 gesignaleerde resultaat. De gangbare archiefmethodieken voldoen kennelijk onvoldoende aan de eisen die de bedrijfsvoering stelt. Al die overwegingen leidden tot de omslag van archiefbeheer naar informatievoorziening. Door het beperkte begrip «archiefbeheer» te verlaten en deze functie op te nemen in het veel meer omvattende begrip

«informatievoorziening gericht op werkprocessen» wordt een belangrijke omslag in het beheer van informatiebestanden mogelijk. Dergelijke overwegingen betekenen ook dat de uniformiteit in methodiek die het Koninklijk Besluit Algemene Secretarie Aangelegenheden Rijksdienst (KB ASA) voorschrijft zijn zin verliest. Daarvoor moet in de plaats komen de pluriformiteit van methodieken voor informatievoorziening gericht op werkprocessen.

2 De reikwijdte van het nieuwe beleid

Het KB ASA is sterk documentgericht, dat wil zeggen het bevat vrijwel uitsluitend bepalingen die afzonderlijke, in de praktijk meestal papieren, archiefstukken betreffen. Ook de bepalingen inzake de toegankelijkheid en de bewaring van archiefstukken zijn afgestemd op (papieren) documenten. Bij een inventarisatie bleek zelfs dat de meeste ministeries aparte procedures hebben voor post, fax-berichten, telexberichten, electronic mail en dergelijke. Opvallend is dat daarmee de informatiedrager bepalend is voor de te volgen procedure en niet de inhoud van het bericht. Terwijl voor de informatiegebruiker de inhoud toch veel belangrijker is dan de aard van de informatiedrager.

Teneinde de inhoud van de informatie weer centraal te stellen en daarnaast minder afhankelijk te zijn van de elkaar in hoog tempo opvolgende technologische vernieuwingen, is het nieuwe beleid onafhankelijk van de informatiedrager geformuleerd.

3 De verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer

In de Archiefwet 1962 wordt expliciet aangegeven dat elke minister verantwoordelijk is voor het archiefbeheer binnen zijn ministerie. In het Besluit Informatievoorziening Rijksdienst wordt dat bevestigd voor de gehele informatievoorziening, zij het dat daar voor een beperkt aantal met name genoemde beleidsterreinen een bepaalde minister als eerstverantwoordelijk bewindspersoon wordt aangewezen. De minister van Binnenlandse Zaken heeft de verantwoordelijkheid voor de coördinatie op het gebied van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel. Verder is de minister van Binnenlandse Zaken eerstverantwoordelijk voor de documentaire informatievoorziening (wat breder is dan het archiefbeheer alleen). Het nieuwe beleid neergelegd in «Omslag in Opslag» sluit volledig aan bij die toewijzing van verantwoordelijkheden.

Daarnaast is het zo dat de ministers van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur beiden beleidsverantwoordelijk zijn voor specifieke delen van het archiefbeheer. Die beleidsverantwoordelijkheid zal resulteren in een nieuwe Archiefwet en in een vervanging van het KB ASA.

In de concept regelgeving die het KB ASA moet gaan vervangen, wordt zoals gezegd de verantwoordelijkheid voor het (documentaire) informatiebeheer van elke minister bevestigd. Daarnaast wordt aangegeven dat bij dat informatiebeheer de belangen van bedrijfsvoering en verantwoording en erkende belangen die de (documentaire) informatievoorziening kan dienen buiten de betreffende organisatie-eenheid, moet worden gewaarborgd.

4 Hoe om te gaan met belangen

Zoals al is aangegeven staat in «Omslag in Opslag» de vraag centraal: «waarom bewaren we informatie.» Zonder belang is bewaren immers niet nodig. Bij de opbouw en het beheer van informatieverzamelingen dient dan ook rekening gehouden te worden met actuele erkende belangen die

die informatie kan dienen. Die belangen kunnen ook buiten de eigen organisatie zijn gelegen.

Wanneer het gevaar bestaat dat belangen van derden in het gedrang komen, kan dat aanleiding zijn voor formele erkenning van die belangen. Dat kan ook gebeuren wanneer nieuwe belangen ontstaan. Al naar gelang de reikwijdte van een belang kan zo'n formele erkenning plaatsvinden door middel van een wet, een Koninklijk Besluit, een richtlijn, een circulaire en dergelijke. Een recent voorbeeld moge dat verduidelijken. Het belang van burgers bij een beperkt gebruik van over hen verzamelde persoonsgegevens heeft geresulteerd in de wet op de Persoonsregistraties. Vanwege de aard en de omvang van het belang is dit bij wet geregeld. Een ander voorbeeld. Onderwijs en Wetenschappen geeft in circulaire aan hoe binnen onderwijsadministraties de financiële belangen van onderwijsgevers behartigd dienen te worden. Omdat die onderwijsadministraties alleen binnen het eigen zorggebied voorkomen, kon met een circulaire volstaan worden.

Het belang van de geschiedwetenschap wordt erkend (en is vastgelegd in de Archiefwet c.a.). Die belanghebbenden zijn georganiseerd in de Rijkscommissie voor de Archieven, een commissie van de Raad voor het Cultuurbeheer. Andere wetenschappelijke disciplines lijken echter niet georganiseerd en laten hun belang niet gelden. De Rijkscommissie voor de Archieven heeft grote invloed waar het vraagstukken van bewaring en vernietiging betreft. Zo moet de commissie verplicht gehoord worden bij de vaststelling van nieuwe «vernietigingslijsten». Op analoge wijze zouden belanghebbenden uit andere wetenschappelijke disciplines hun belangen voor het voetlicht kunnen brengen.

Voor de belangen van bedrijfsvoering, verantwoording en historisch onderzoek bestaat aldus voldoende en adequate regelgeving. (...) Aanvullende overkoepelende regelgeving voor die belangen is dan ook niet nodig.»

– einde citaat –