

VAN ARCHIEF NAAR INFORMATIEVOORZIENING. EEN OMSLAG?

door F.G. Kordes

Lezing voor de Koninklijke Vereniging van Archivarissen
in Nederland op 14 mei 1992 in Lelystad

34⁸

VAN ARCHIEF NAAR INFORMATIEVOORZIENING. EEN OMSLAG?

F.G. Kordes
14 mei 1992

In 1988 publiceerde de Algemene Rekenkamer het rapport "Archiefbeheer en behoud bij het Rijk". Daarin werden enige signalen gegeven over gebrekkig archiefbeheer bij de rijksoverheid. Naar aanleiding van dit rapport stelden de bewindspersonen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Binnenlandse Zaken een aantal activiteiten in het vooruitzicht, zoals:

- herziening van de Archiefwet 1962, alsmede daarop te baseren regelgeving, die rekening houdt met technologische ontwikkelingen;
- het doen van onderzoek naar status, houdbaarheid, opslag en bewaring van machineleesbare gegevens-bestanden (MLG's);
- het ontwikkelen van een beleidsvisie op doel en nut van documentaire ondersteuning.

Zoals de Rekenkamer altijd doet wanneer ministeriële toezeggingen worden gedaan, nam zij na verloop van tijd de stand van zaken op. Zij was met name geïnteresseerd in hoeverre er al een beleid was voor het opslaan, vernietigen en bewaren van MLG's, waarvoor zij in 1988 een pleidooi had gehouden. Hoe de stand is, vindt U in het rapport "Machineleesbare gegevensbestanden", dat mij op 31 oktober '91 als een van de vele geschenken bij mijn afscheid als President van de Algemene Rekenkamer is aangeboden en dat vervolgens op de normale wijze is gepubliceerd.

Kort geschetst was de stand toen, dat er nog geen nieuwe Archiefwet is, dus ook nog geen daarop gebaseerde regelgeving

die rekening houdt met technologische ontwikkelingen, wel uitspraken zijn gedaan over de bewijs- en rechtskracht van archiefbescheiden en reproducties daarvan, maar geen onderzoek is ingesteld naar houdbaarheid, opslag en bewaring van MLG's. Daarvan zouden de resultaten van een gelijksoortig onderzoek van de International Council on Archives worden afgewacht. Tenslotte zijn er wel activiteiten ontplooid om te komen tot een beleidsvisie op doel en nut van documentaire ondersteuning. Het is wel heel toevallig dat een boek daarover, getiteld "Omslag in opslag" één dag na het verschijnen van het Rekenkamerrapport over de MLG's, namelijk op 1 november 1991, door Binnenlandse Zaken aan de Tweede Kamer is aangeboden.

In deze beleidsvisie is wel een opvallende uitspraak verwoord, die misschien wel een aantal van U het bloed zou kunnen doen stollen. Als dat zo zou zijn, hopelijk maar heel kort. Die uitspraak komt op bladzijde 82 en 83 van het boek vier maal voor: afscheid van archief en terugkeer naar informatievoorziening. Dit lijkt niet zozeer een omslag in opslag, maar eerder een omslag in denken: een inkeer van de verloren zoon die na een verkeerd leven het huis van zijn vader weer terugvindt.

Wat moet de Koninklijke Vereniging van Archivarissen nu doen met zo'n uitspraak, die mij inspiratie gaf voor de titel van deze lezing "Van archief naar informatievoorziening. Een omslag?". De archivaris besteedt vooral aandacht aan de cultuur-historische waarde van documenten. Daarom dient vooral die informatie bewaard te blijven, die bijdraagt tot de mogelijkheid om in de toekomst het handelen van de rijksoverheid in hoofdlijnen te kunnen reconstrueren. En waaruit wordt die informatie verkregen?

Sinds jaar en dag uit de administratie en daar hoort het archief ook bij. Informatievoorziening en informatieverzorging zijn betrekkelijk nieuwe termen, waar je vroeger nooit van

hoorde. Toen noemden we dat gewoon administreren: het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en verstrekken van gegevens ten behoeve van het besturen en doen functioneren van een organisatie en de verantwoording die daarover moet worden afgelegd.

Tot het domein van de administratie behoren natuurlijk niet alleen de brieven, kaarten en tekeningen, maar ook de boekhouding: het kasboek, het voorraadboek, de financiële verantwoording. Die kunnen ook van cultuur-historische waarde zijn. En het kan voor historisch onderzoek zeer vervelend zijn wanneer dit soort zaken in de loop van de jaren verloren is gegaan.

Zo bleek bij de samenstelling van het boek over 600 jaar Rekenkamergeschiedenis, waaraan de Rijksarchiefdienst alle medewerking heeft verleend, dat er nauwelijks gegevens aanwezig waren over het functioneren van de Generaliteitsrekenkamer in de tijd van de Republiek.

Laten we nog wat dieper ingaan op de historie van administreren, van informatievoorziening. Geschiedenis zal ongetwijfeld Uw belangstelling hebben.

Het is nog geen 100 jaar geleden dat bij de meeste bedrijven en overheidsinstellingen de administratie volledig met de hand werd gevoerd. Dat gold zowel voor het cijferwerk als voor het schrijfwerk. En de registratie gebeurde in boeken. Ik noemde bijvoorbeeld al het kasboek, maar er waren ook verschillende soorten brievenboeken. Bij de Koninklijke Marine waren die tot kort na de Tweede Wereldoorlog nog in gebruik. Hier lag een taak voor de schrijver, een dienstvak voor schepelingen, dat anno 1992 niet meer bestaat.

Een splitsing, een omslag als je het zo wilt noemen, ontstaat bij het introduceren van informatiedragers, ook weer zo'n nieuw woord, anders dan boeken. Men gaat kaartsystemen

gebruiken, die worden bewerkt met de hand of met een schijfmachine danwel een boekhoudmachine.

Nu ontstaat ook de term gestructureerde informatie, waarin bepaalde soorten gegevens op een bepaalde manier worden gestructureerd om daarmee een bepaalde soort informatie te kunnen construeren.

Zo zijn vele jaren lang de boekhoudingen bij overheid en bedrijfsleven bijgehouden, alsmede ook de rekeningcourant-administraties bij banken en giro.

Een voordeel van deze systemen is, dat ze direct zijn te raadplegen door de gebruiker. Dit is in mindere mate het geval met de teksten in brieven, de ongestructureerde informatie die centraal is opgeslagen bij algemene secretarieën, hoewel die informatie veelal is geordend naar gebruiker en onderwerp, waardoor deze secretarieën zich voor hun klanten dienstbaar opstellen. Mijn persoonlijke ervaring bij de Koninklijke Marine, zelfs bij Binnenlandse Zaken en zeker bij de Rekenkamer is, dat het archief daar geen doel op zichzelf was, maar in feite fungeerde als de smeerolie om het bedrijf goed te laten lopen. Toch bleek de afstand tussen archief en gebruiker vaak te groot. Misschien dat daarom zoveel wordt gefotocopieerd en persoonlijke archiefjes worden gevormd. De overvloedige aantallen fotocopieerapparaten op de diverse ministeries nodigen daartoe natuurlijk wel uit.

De mogelijkheid van directe raadpleging van gestructureerde informatie door de gebruiker komt op vele kantoren tot een einde wanneer in de jaren vijftig in groten getale ponskaarteninstallaties in gebruik worden genomen. Verwerking én gebruik van gestructureerde informatie in één kantoorafdeling worden dan gescheiden. De gegevensverwerking geschiedt centraal in een ponskaartencentrale, die diensten verleent aan diverse gebruikers. De eerste MLG's ontstaan in de vorm van ponskaartenbestanden.

Een bezwaar is dat ponskaartenmachines hun bewerkingen alleen

in een bepaalde cyclus kunnen uitvoeren. Dat betekent, dat de uitdraaien alleen op bepaalde vaste tijdstippen, bijv. éénmaal per week of per maand voor de gebruikers beschikbaar komen.

In de jaren zestig worden de ponskaarteninstallaties geleidelijk aan vervangen door computers. De ponskaarten-centrales worden computercentra. Die zijn het domein van specialisten: systeemontwerpers, programmeurs en operateurs. De gegevens worden niet meer opgeslagen in ponskaarten, maar op magneetbanden, schijven en kernengeheugens, nieuwe technieken om MLG's te creëren. De computers werken als het ware tijdloos. Daardoor zijn zij in staat verschillende bewerkingen te integreren en een veelheid van informatie in onderling verband te bezien. Dat maakt het ook voor de manager en de beleidsmedewerker op een ministerie aantrekkelijk een beroep op de computer te doen om in hun behoefte aan informatie te voorzien. Men gaat spreken over bestuurlijke informatievoorziening.

Aanvankelijk is het een handicap, dat ook computerinformatie slechts periodiek wordt afgeleverd en niet op elk gewenst moment voor directe raadpleging door de gebruiker beschikbaar is.

Daarin komt verandering in de loop van de jaren zeventig. De computertechnologie zien we met sprongen vooruitgaan. De apparaten worden relatief klein en goedkoop. De gegevens kunnen worden opgeslagen in massa-geheugens met steeds grotere capaciteit. Die worden eveneens goedkoper. Er ontstaan zogenaamde gegevensbanken (data-bases), die direct toegankelijk zijn voor de gebruikers, ook als die zich op grote afstand bevinden. Die toegang is mogelijk wanneer er via telefoonlijnen (communicatie-lijnen) een verbinding is gelegd tussen zogenoemde eindtoestellen (terminals), die we kennen in de vorm van een toetsenbord met afdrukeenheid en/of beeldscherm. Daardoor wordt weer teruggekeerd naar de situatie uit de tijd

van de boekhoudmachine toen gestructureerde informatie direct op kantoor werd verwerkt en beschikbaar kon worden gesteld. Nu echter in een vorm die enerzijds veelzijdiger en vollediger is, anderzijds meer geselecteerd en ingedikt, al naar gelang de gebruiker zulks wenst en die ook de mogelijkheid van direct muteren in zich bergt.

Opvallend is dat deze gestructureerde informatie in MLG's nagenoeg niet voor blijvende bewaring bij de Rijksarchiefdienst in aanmerking is gebracht; dit in tegenstelling tot delen van boekhoudingen die vroeger in boekvorm werden bijgehouden. In de door de VAN-commissie opgestelde notitie "Archiefzorg en informatietechnologie" wordt daarvoor een verklaring gegeven in die zin dat het hier vooral gaat om routinematige en frequent te verrichten handelingen, die gegevens voortbrengen die vrijwel zonder uitzondering in de papieren archiefwereld voor vernietiging vatbaar zijn, zoals salarissystemen, verbruikersadministraties en dergelijke. Misschien verklaart dit ook een uitspraak van de Rijksarchiefdienst van nog niet zo lang geleden, dat MLG's vanuit het oogpunt van historische en culturele waarde nauwelijks van belang zullen zijn. Is dat werkelijk waar?

Alvorens die vraag te beantwoorden gaan we eerst nog even terug naar de computer die de informatie, al naar gelang de behoefte van de gebruiker, op een beeldscherm kan presenteren en die de mogelijkheid biedt daarin rechtstreeks mutaties aan te brengen. U begrijpt, dat dit natuurlijk ook grote mogelijkheden biedt voor het verwerken van ongestructureerde informatie, voor het maken van teksten. En dat doen we door middel van de tot tekstverwerker ontwikkelde schrijfmachine. Men zou kunnen denken, dat die tekstverwerker juist een welkome hulp is voor onze secretaresse en onze typiste. Dat is inderdaad waar, maar degenen die het meest profiteren van de tekstverwerker zijn de auteurs die teksten schrijven, die

getypt moeten worden. Hun grote probleem bij het maken van een tekst voor een rapport, nota of verslag was in het verleden de noodzaak om de hele tekst over te moeten typen wanneer een paar wijzigingen moesten worden aangebracht.

Nu is dat niet meer nodig. De auteur behoeft alleen maar de nodige correcties aan te brengen en de computer zorgt voor een schone tekst op de diskette, een kleine makkelijk te hanteren schijf. De auteur behoeft dus niet meer terughoudend te zijn en de kans vermeerderd dat zijn rapport of nota alleen maar beter wordt. De efficiency van het werk is hiermee gediend.

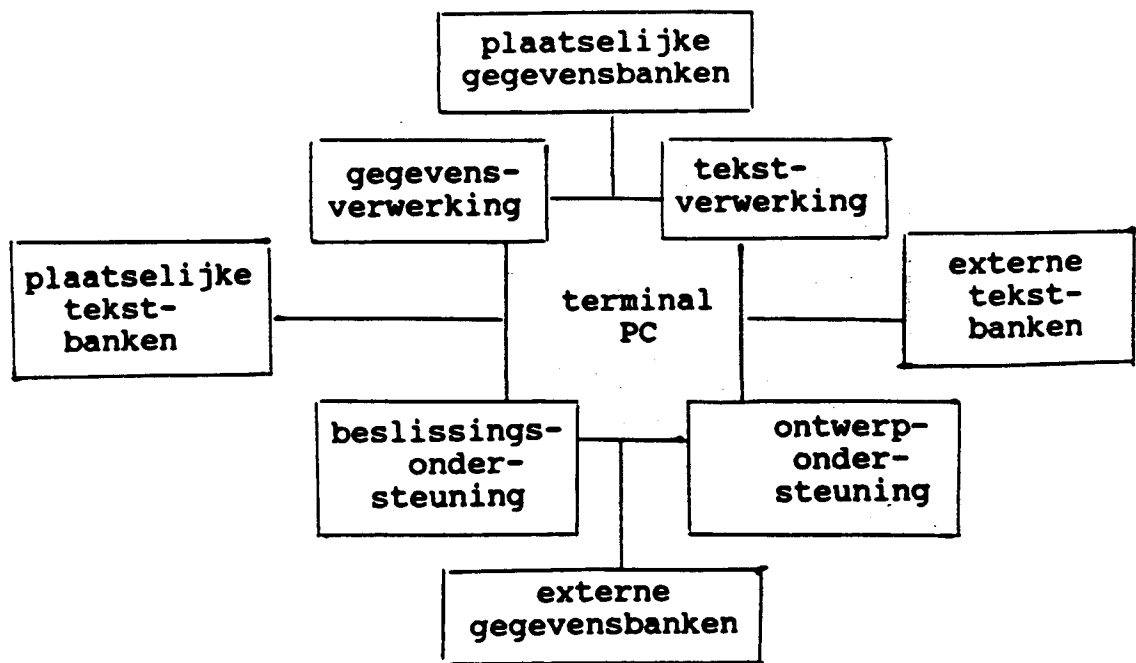
Ik sprak U over gegevensbanken, die zich dichtbij of veraf van Uw werkplek bevinden en waartoe U toegang kan krijgen door middel van een terminal. Het zal U duidelijk zijn dat die gegevensbanken zonder meer kunnen worden uitgebreid met zogenaamde tekstbanken. Die kunnen zich ook dichtbij of veraf van Uw werkplek bevinden. Deze banken zijn samengesteld uit optisch leesbare schijven, waarop alle vormen van informatie kunnen worden opgeborgen, zoals complete pagina's tekst, afbeeldingen en andere informatie. Daardoor kan ook de ongestructureerde informatie, opgeborgen in algemene secretarieën en bibliotheken, voor directe raadpleging ter beschikking van de gebruiker komen. Wij moeten ons dan wel verzekerd weten van een goed werkend "information storage and retrieval system". Onder goed werkend versta ik dan zowel technisch goed functionerend als voor de gebruiker begrijpelijk en gemakkelijk te hanteren.

Op deze wijze kunnen gestructureerde én ongestructureerde informatie op één werkplek voor onmiddellijk gebruik beschikbaar komen.

Beide soorten informatie kunnen ook in onderling verband aan bewerkingen worden onderworpen.

Daarbij kan ons van dienst zijn de "personal computer" -de PC- die meer is dan een terminal om informatie toe te voeren,

op te slaan of op te vragen en die meer is dan slechts een tekstverwerker. Met behulp van de PC ^{kunnen} ~~komen~~ -mede met gebruik van gegevensbanken, waarin naast gegevens ook speciale programma's zijn opgeslagen- allerlei bewerkingen worden verricht die ondersteunend zijn voor manager en beleidsmedewerker. Daartoe kunnen worden gerekend bepaalde statistische bewerkingen, grafische voorstellingen of een simulatiemodel om diverse mogelijkheden van uitkomsten van een beslissing op hun waarde te kunnen bezien (decision support). Hier zou pas met recht gesproken kunnen worden van bestuurlijke informatievoorziening. In de ontwerpsfeer liggen hier ook mogelijkheden van computer interventie (computer aided design). De zogenaamde "local area networks" bieden mogelijkheden voor communicatie en gegevensuitwisseling tussen gebruikers van PC's onderling. Zo ontstaat de multifunctionele werkplek, weergegeven in schema 1.



schema 1

Zal dit schema werkelijkheid worden? Voor een deel is het op sommige plaatsen al werkelijkheid maar op vele plaatsen staan we nog aan het begin van de elektronische communicatie en blijven we terugvallen op papier en op Tante post.

Dat gaat zó: De secretaresse typt de brief met de nodige correcties op de tekstverwerker. De tekst wordt automatisch afgedrukt. De secretaresse neemt de brief uit de machine en brengt hem naar haar baas. De baas tekent en het stuk gaat weer terug naar de secretaresse. Zij doet de brief in een envelop en deponeert die in het bakje "uit". De bode haalt de brief daaruit en brengt hem naar de postkamer. Daar wordt de brief met andere stukken in een postzak gedaan. Iemand brengt die zak naar het postkantoor. Daar wordt de brief gesorteerd op bestemming, weer in een andere zak gedaan en op de trein gezet. Op de plaats van bestemming wordt de zak uitgeladen, in een postauto gelegd, naar het postkantoor gebracht en gesorteerd op adres. PTT levert de post daar af en die wordt verzameld in de postkamer. De bode brengt de bewuste brief naar de secretaresse van de baas die het aangaat. Zij opent de envelop en geeft de brief aan haar baas en die leest hem. Het gehele proces kan zich voltrekken binnen 24 uur, mits de spoorwegen niet staken.

Niet erg efficiënt. Inderdaad. Toch is dit nog steeds het dagelijks proces zowel bij het bedrijfsleven als bij de overheid. Eenvoudiger zou het zijn wanneer de eerste secretaresse op een toets zou drukken waardoor de brief op bijna hetzelfde moment op de plaats van bestemming zou verschijnen.

Inderdaad, "electronic mail". Die zal er mijns inziens komen. Misschien eerst voor intern transport? Toch is al meer en meer een vorm van electronic mail gemeengoed geworden: de fax, die over de telefoon een pagina tekst in 30 seconden overbrengt. Wie had dat 10 jaar geleden gedacht? Toch zullen we mijns

inziens papier niet kunnen missen. Sommige mensen willen iets altijd graag zwart op wit. Maar het zal naar mijn idee veel minder worden. Daarom moet U dat schema van de multifunctionele werkplek toch in gedachten houden, want dat zal over niet al te lange tijd op vele kantoren de werkelijkheid zijn. De ontwikkelingen gaan die kant op. Beperkt papiergebruik en elektronische archieven. Daarop zullen de beheerders van informatie moeten anticiperen. Ook de archivariissen behoren tot die beheerders. Zij mogen hun cliënten in het jaar 2050 niet teleurstellen.

In het schema ziet U gestructureerde en ongestructureerde informatiearchieven -in de vorm van gegevens- en tekstbanken- direkt ter beschikking van de gebruiker. Inderdaad een omslag in opslag. Wel terugkeer naar het brede terrein van informatievoorziening. Geen afscheid van het archief. Want dat wordt in elektronische vorm een onderdeel van het informatievoorzieningssysteem.

Hier is al een eerste antwoord gegeven op de vraag of MLG's vanuit het oogpunt van historische en culturele waarde van belang zijn. In principe, ja dus.

Daarmee is nog geen antwoord gegeven op de vraag welk deel van de gestructureerde en ongestructureerde informatie, opgeslagen in een met het informatievoorzieningssysteem geïntegreerd archief dient te worden bewaard uit een oogpunt van cultuur-historische waarde. Het zal U inmiddels duidelijk zijn dat het bij gestructureerde informatie niet alleen gaat om salaris- en voorrraadgegevens? Wat dan? Het uitgangspunt zal hier dienen te zijn het reeds genoemde bekende bewaarcriterium: "alleen die informatie die bijdraagt tot de mogelijkheid om in de toekomst het handelen van de rijksoverheid in hoofdlijnen te kunnen reconstrueren, moet permanent bewaard blijven". Het lijkt mij goed om daarom nog eens de instrumenten te beschouwen, waarmee de overheid handelt, waarmee zij

activiteiten ontplooit om haar doelen te bereiken, kortom haar beleid vorm te geven. Het zijn er natuurlijke vele. Ik noem er slechts drie. We praten immers in hoofdlijnen. Ik noem hier dan planning, wetgeving en financiering.

Planning is in feite het ordenen van wat bereikt moet worden. Ik wil hier slechts spreken over twee soorten planningen. Ik noem ze de strategische en de operationele planning. De strategische planning omvat een systematische en consistente ordening van het te voeren beleid, waarin een eindtoestand voor ogen staat. Zo'n planning is informatief en indicatief van karakter, bijv. het bereikbaarheidsplan randstad, het structuurplan verkeer en vervoer en het nationaal milieubeleidsplan. Strategische planning zal vaak uitmonden in operationele planning, die meer normatief is en bindend voor overheid en burger, bijv. het nieuwe politiebestedel, herinrichtingsplannen voor gemeenten, inrichtings- en beheersplannen op ruimtelijk gebied, planning van voorzieningen op sociaal cultureel en medisch gebied.

Wetgeving behelst -kort gezegd- het regelen van wat bereikt moet worden en vloeit in belangrijke mate voort uit de planning, die immers ordening beoogt.

Onder wetgeving versta ik in dit verband zowel de wetten in formele zin als andere algemeen bindende voorschriften, zoals algemene maatregelen van bestuur en ministeriële beschikkingen. De organisatie en voorbereiding van wetgeving verschilt van departement tot departement.

Bij een enkel departement is sprake van concentratie in een centrale juridische afdeling. Bij andere departementen wordt wetgeving voornamelijk voorbereid door beleidsdirecties.

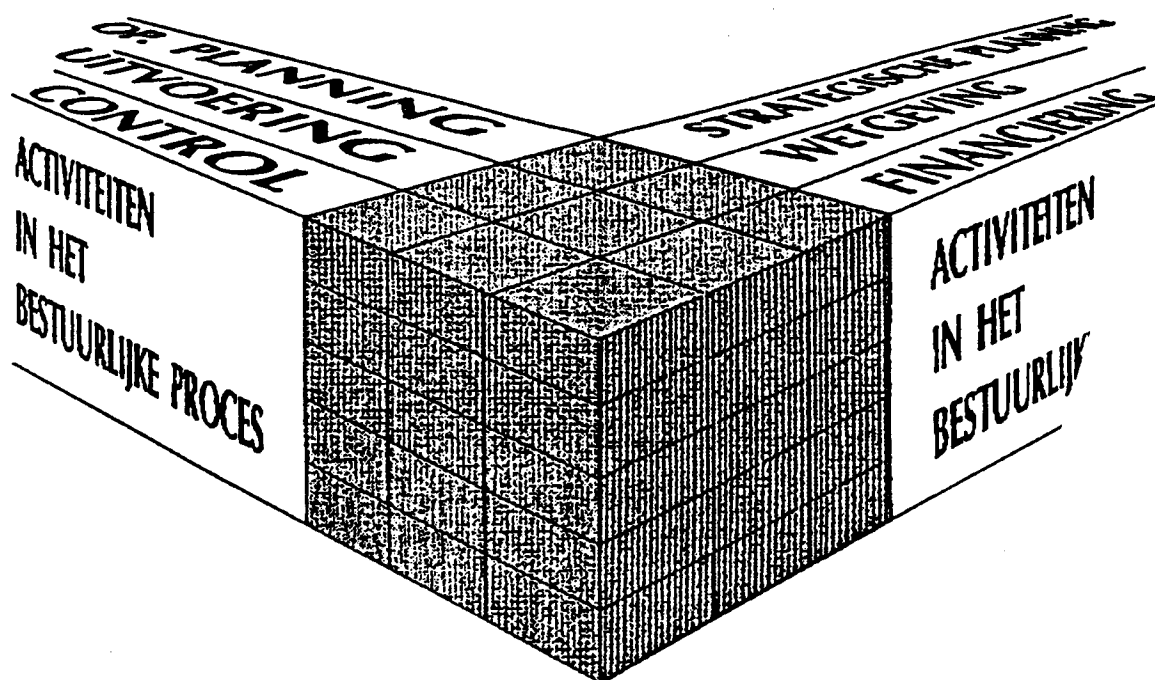
Financiering richt zich op het voorzien in geld voor wat bereikt moet worden en waartoe een beleid is uitgezet. Via het instrument planning zijn voor dat beleid de kaders

aangegeven en via het instrument wetgeving kunnen daaraan grenzen zijn gesteld. De allocatie van de financiële middelen komt tot stand in de jaarlijkse begrotingen, zelf ook wetten. Claims voor de komende jaren vinden we in de meerjarenramingen. Daarbij kan het gaan om extrapolatie van verondersteld ongewijzigd beleid maar ook om tot uitdrukking te brengen de financiële gevolgen van nieuwe wetgeving en nieuw te voeren beleid.

Het handelen met deze instrumenten geschiedt in een samenspel tussen bewindspersonen en ambtenaren. In beginsel bestaat dat samenspel uit de elementen planning, uitvoering en "control". De planning is hier de beleidsvoorbereiding van een concrete activiteit, waar strategische planning overgaat in operationele planning. De uitvoering behelst het daadwerkelijke verwezenlijken van wat bereikt moet worden. Dit geschiedt op basis van de planning, binnen het kader van wetten en regels en met inachtneming van de begroting. Uitvoering kan ook worden overgedragen aan andere overheden of aan publiekrechtelijke en privaatrechtelijke organen, zoals die op het terrein van de sociale zekerheid en de gezondheidszorg.

"Control" wil ik vertalen als het greep houden op wat bereikt moet worden: het beheersen van het bestuurlijk proces. "Control" dient te geschieden via rapportages, die worden geconfronteerd met de planningen en waarmee de uitvoering kan worden bijgestuurd. Het gaat hier om het toetsen van effecten, het bewaken van de efficiency van het proces; ook of dat zich voltrekt binnen het kader van de wet en de vastgestelde financiële grenzen.

Beschouwen we de geschetste instrumenten en elementen van het bestuurlijk overheidshandelen dan constateren we naast samenhang eveneens complexiteit. In schema 2 is getracht het geheel in elkaar te passen. De daaruit blijkende verbanden wijzen op de noodzaak van een sterke communicatie tussen diverse onderdelen.



schema 2

Een middel om tot communicatie te komen is informatie. De totstandkoming daarvan voltrekt zich in de informatievoorzieningssystemen van departementen en departementsonderdelen als weergegeven in schema 1. Zij zijn als het ware verstrengeld met alle activiteiten, die tot het handelen van de rijksoverheid gerekend kunnen worden.

Naar mijn mening kan dit schema en de toelichting erop een bijdrage leveren aan het verdere denkwerk over de wijze waarop vastgesteld moet worden welke ongestructureerde en met name gestructureerde informatie, neergelegd in MLG's, voor het cultuurhistorisch erfgoed van belang zijn. Planning, wetgeving en financiering bepalen in belangrijke mate het handelen van de overheid. Bij planning en financiering wordt veel gebruik gemaakt van gestructureerde informatie. Voor toekomstig

historisch onderzoek lijkt het mij waardevol te weten hoe in deze tijd daarover is gedacht en hoe daarmee is gehandeld ten behoeve van het besturen.

Het is terecht dat eigenaren van MLG's hun bewaarbeleid met betrekking tot MLG's zelf dienen te bepalen. Het lijkt mij echter een taak van de Algemeen Rijksarchivaris om in overleg met hen te bepalen wat uit cultuurhistorisch oogpunt niet verloren mag gaan. En dat raakt direkt het beheer van gearchiveerde MLG's. Aan een nieuw beleid hieromtrent wordt al gewerkt. Dat valt af te leiden uit het projectplan beheer machineleesbare bestanden en de aangekondigde richtlijnen voor het archiveren van computerarchieven.

Nogmaals: wel omslag in opslag. Geen afscheid van het archief, dat immers deel zal gaan uitmaken van de bredere informatievoorzieningssystemen. Als we dat afspreken gaan we de goede kant op.
