

De vergeetachtige overheid

‘Met het recht heeft overheidsinformatisering een precare relatie’, zo luidt een gevleugeld bestuurskundig woord. Dat kan mr. Frank Kuitenbrouwer, oud-commentator van NRC Handelsblad en 25 jaar lid van de redactie van het juridisch tijdschrift Computerrecht, beamen. Toch kunnen ICT een recht niet zonder elkaar. Dit is het derde deel van een korte serie over de gevoelige relatie van gemeenten en ICT-recht.

mr. Frank Kuitenbrouwer Oud-commentator van NRC Handelsblad en lid van de redactie van het juridisch tijdschrift Computerrecht

‘Als je het opslaat met ICT ben je het kwijt’, zo wil een apocrief bon mot. Het is slechts een grapje, maar – zoals de befaamde conferencier Wim Kan placht op te merken – wél met een kern van waarheid. Deze betreft niet alleen gevaren als virussen en problemen met de backup, maar zeker ook het minder spectaculaire aspect van de bewaarbaarheid. Niet iedereen is zich bewust van het verschil tussen opslaan en archiveren. Het eerste is vooral bedoeld om gegevens zo snel mogelijk terug te vinden, het tweede beoogt ze – in context – voor lange duur te behouden. De digitale duurzaamheid, zoals dit laatste wordt genoemd, vormt een onderschat aspect van de informatiemaatschappij. Zeker voor de e-overheid die in aanbouw is.

Digitale tijdbom.

Afhankelijkheid is het sleutelwoord. Afhankelijkheid van moderne opslagmedia en formaten, die vaak een korte omloop-snelheid hebben - niet in de laatste plaats vanwege de commerciële hypecultuur die

de ICT-sector kenmerkt. De waarschuwingen liegen er niet om. ‘Papier is geduldig maar digitale gegevens verdampen waar men bij staat. Een digitale chaos geeft geen recht op een tweede kans’, zeiden de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur in een gezamenlijk advies. De Rijksarchiefinspectie zag al ‘een demeterende overheid’. Nog wel met een vraagteken, maar de boodschap was duidelijk. Er tikt een ‘digitale tijdbom’ onder het democratisch functioneren van de overheid. Dat laat ook de gemeenten niet onberoerd.

Het probleem van de digitale duurzaamheid valt te illustreren met geografische informatiesystemen. Als daarbij de ene versie over de andere wordt geschreven kan dat lastig uitpakken voor besluitvorming over de ligging van percelen of leidingen. Het wordt helemaal griezelig als het om oude gifstortplaatsen gaat. Hoewel ICT het in principe mogelijk maakt informatie eeuwig te bewaren is paradoxaal genoeg de kans daarop kleiner dan

ooit. NASA kwam tot de ontdekking dat het data die in de jaren zeventig tijdens de Saturnus vluchten waren verzameld niet meer kon lezen omdat de betreffende banden door geen enkele computer meer geaccepteerd werden.

Er zijn meerdere redenen om het bewaren van elektronische gegevens serieus te nemen, zei de regering al twintig jaar geleden:

- De eigen bedrijfsvoering
- Het afleggen van externe verantwoording
- Historisch-cultureel onderzoek

De opsomming was niet uitputtend. Aparte vermelding verdient bijvoorbeeld:

- De zorg voor een betrouwbaar rechtsverkeer.

Grijs gebied

De technische veroudering van media en systemen is slechts één van de manco's. Bij veel (overheids)instellingen is een ‘grijs schemergebied’ ontstaan. Nog steeds zijn processen vaak geënt op de papieren

situatie terwijl de praktijk in toenemende mate is gedigitaliseerd. Voor de zekerheid bestaan er twee stromen – papier en digitaal – naast elkaar. Deze twee stromen zijn niet identiek en elk niet volledig. En niemand weet precies op welke punten ze van elkaar afwijken.

Op de een of andere manier zal er doorgaans wel een eindresultaat overblijven. Maar wat heeft men daaraan wanneer de wijze waarop de informatie is vergaard en beheerd niet meer is na te volgen? De vakmensen spreken van ‘metagegevens’, informatie over informatie. Anders gezegd: informatie-sec is niet te vertrouwen. Aan elektronische bits kan men niet zoals bij een papieren document direct iets aflezen over essentiële vragen als ‘door wie, aan wie, wanneer’? Metagegevens vormen de achilleshiel van de digitale duurzaamheid.

Baseline

Er zijn wel initiatieven ondernomen er iets aan te doen. Staatsecretaris Van der Ploeg lanceerde een regeling geordende en toegankelijke staat voor archiefstukken (2003). Een belangrijke stap was vooral de nota ‘Informatie op orde’ die de bewindslieden Pechtold en Van der Laan nog net voor de val van het kabinet Balkenende III in 2006 uitbrachten. Deze leverde een ‘baseline’ op voor het Rijk als normenkader. Elk overheidsorgaan is overigens zelfstandig verantwoordelijk voor zijn eigen digitale duurzaamheid. Maar de baseline is wel richtinggevend voor de gemeenten. Sinds 2003 bestaat er een informeel netwerk van mensen die zich bezig houden met documentaire informatievoorziening (DIV) op lokaal niveau met de naam OZO (‘orde op zaken, zaken op orde’). Secretaris is mr. Kees Duyvelaar, senior beleidsmedewerker informatiebeleid van de VNG.

OZO is nu bezig de baseline van het Rijk te testen in een aantal gemeenten. Ook zij hebben als ‘proceseigenaar’ hun eigen beslissingruimte maar die moet wel passen in de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA) die in aanbouw is voor de elektronische overheid en voldoen aan de verschillende wetten die relevant zijn voor digitale duurzaamheid. Dat zijn er nogal wat. Aanvankelijk werden 41 wetten geteld. Volgens sommigen is dat nog aan de lage kant, maar er is ook een trend ze terug te brengen tot een harde kern van



Er tikt een ‘digitale tijdbom’ onder het democratisch functioneren van de overheid.

elf. Die lijkt met enige aanpassing geschikt voor vertaling naar de gemeenten. Bezinning op bewaarbelangen impliceert boven alles selectie van het te bewaren materiaal. Deze gaat hand in hand met de integriteit van digitale processen. Beveiligers en bewaarders zijn wel betiteld als natuurlijke bondgenoten, al kunnen zij in de praktijk verschillend denken over standaarden en conversie. ‘Select before you collect’ is het motto van de Nijmeegse professor ICT-beveiliging Bart Jacobs die zich zorgen maakt over de kwetsbaarheid van al maar uitdijende informatiesystemen.

Zaakgericht werken

Duyvelaar kan het alleen maar beamen. Dat de overheid publieke verantwoording voor haar handelen moet kunnen afleggen leidt al gauw tot ‘de risicomijdende neiging om zaken (meer dan) volledig te documenteren, mede ingegeven door de misvatting dat digitale opslag haast niets kost en

Een nieuwe ontwikkeling op het gebied van digitale duurzaamheid heet e-depot. De naam spreekt voor zichzelf. Het Rijksarchief is er mee bezig, maar er zijn ook gemeentelijke initiatieven, met Rotterdam en Amsterdam als voortrekkers. De VNG waarschuwt wel dat een stelsel van e-depots niet moet worden ontwikkeld naast de elektronische overheid maar als onderdeel daarvan, de laatste schakel in een ‘records continuum’.

altijd eenvoudig kan worden teruggevonden’. Zo wordt de achterstand in dossierbeheer alleen maar groter, aldus Duyvelaar. Beter is het niet achteraf, na afloop van een zaak, maar al voor en tijdens de behandeling te selecteren op de werkelijk relevante informatie. Zaakgericht werken heet dat.

Selectie vooraf is wel een verraderlijk probleem. Zo worden e-mails al gauw over het hoofd gezien. Toch komen heel wat beslissingen tot stand via dit fluïde medium.