

# Steekproef wijst uit: het digitale archief van gemeenten faalt

Gemeenten falen met het digitaal opslaan van documenten. Dat blijkt uit een minimale steekproef onder twaalf Nederlandse gemeenten. Veel van de gevraagde elektronische bestanden zijn niet meer te openen, slecht leesbaar of opgeslagen in foute, fabriekseigen formaten.

Gijsbert Kruijthof en Gijs Hillenius ■

a

Dat de overheid moeite heeft met het beheer van digitale documenten is al decennia bekend. De Algemene Rekenkamer en de Erfgoedinspectie waarschuwden reeds diverse malen voor de risico's van digitaal archiveren. Het meest bekend is het onderzoeksrapport *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal informatiebeheer bij de centrale overheid* (1995).

Anno 2011 blijken Nederlandse gemeenten nog steeds veel moeite te hebben met het duurzaam archiveren van digitale documenten. Dat merkt in ieder geval de burger die aanklopt voor digitale bestanden, wijst onderzoek uit. Dit artikel beschrijft de resultaten van een minimale steekproef bij Nederlandse gemeenten.<sup>1</sup> Eerst wordt kort het beleid en de wet- en regelgeving op het gebied van digitale archivering beschreven. Er volgt een korte samenvatting van het Zweedse onderzoek dat aanleiding was voor de steekproef. De rest van het artikel bespreekt onze Nederlandse proefneming, met als slot de conclusies en een aantal suggesties voor verder onderzoek.

## Enige Europese context

“Geen enkele burger of organisatie zou

gedwongen of aangemoedigd moeten worden om de technologie van een bepaald bedrijf te gebruiken om toegang te krijgen tot overheidsinformatie.” Dit zegt Neelie Kroes in 2008 als Europees Commissaris voor de Mededinging. Ze noemt met opzet geen namen, maar uit het vervolg van haar toespraak blijkt duidelijk waarop ze doelt: “We moeten niet vertrouwen op één leverancier, we moeten gesloten standaarden afwijzen en we moeten weigeren ons vast te pinnen op één bepaalde technologie waarmee we grote risico's lopen het volledige beheer te verliezen over onze eigen informatie.”

Precies op dit terrein blijven overheden volledig in gebreke. Een recente inventarisatie (zie G. Hillenius, 2011) wijst uit dat van alle vijftien miljoen ambtenaren in Europa (zorg en onderwijs niet meegerekend) er slechts een schamele tienduizend werken op een systeem dat onafhankelijk is van IT-leveranciers. Alle andere overheden werken met desktop software gekocht van die ene dominante IT-leverancier waarvoor Kroes waarschuwde. Het gevolg hiervan is dat, alle archiefregels ten spijt, overheden in praktijk gevangen blijken in fabriekseigen

documentformaten van deze leverancier. Dat blijkt in ieder geval uit de resultaten van het onderzoek uit Zweden, en die conclusie wordt versterkt door de resultaten van onze praktijkproef.

## Archiefwet nog niet nagevolgd?

De doorsnee burger zal zich niet bekommeren om de Archiefwet, maar de Nederlandse archiefsector heeft al heel vroeg beseft dat goede regelgeving voor digitale archivering onontbeerlijk is om blijvende toegankelijkheid van overheidsinformatie te kunnen garanderen. Sinds 2009 is er een nieuwe archiefregeling van kracht die specifieke eisen stelt aan het archiveren van digitale archiefbescheiden. De belangrijkste punten daaruit zijn:

- digitale archiefbescheiden worden, uiterlijk op het tijdstip van overbrenging, opgeslagen in een valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat dat voldoet aan een open standaard;<sup>2</sup>
- de zorgdrager koppelt aan archiefbescheiden metagegevens.<sup>3</sup>

Archivarissen weten dat er een enorme kloof gaapt tussen regelgeving en praktijk. De burger en historisch onderzoeker heeft dit nog niet of

nauwelijks in de gaten en zal dit pas over tien à twintig jaar gaan merken, als de overheid de digitale archiefstukken moet gaan overdragen. In onze steekproef laten we zien wat de burger nu al merkt als de overheid digitale documenten beschikbaar stelt.

### Zweedse onderzoek

Aanleiding voor ons steekproefje zijn de artikelen van twee Zweedse onderzoekers, Björn Lundell en Brian Lings van de universiteit Skövde. Het duo test al enige jaren in hoeverre de Zweedse overheid kan voldoen aan haar eigen beleid met betrekking tot open en gedocumenteerde standaarden. Zij maken daarbij handig gebruik van de Zweedse wet die alle overheden verplicht antwoord te geven op alle vragen van burgers. Het leverde de academici een respons op van 99 procent bij hun onderzoek uit 2009, wanneer ze bij alle 290 gemeenten de notulen opvragen van de gemeenteraadsvergaderingen. Het verzoek:

1. de digitale notulen van de laatste raadsvergadering uit 2008;
  2. de digitale notulen van de eerste raadsvergadering uit 1999;
  3. de oudste digitaal beschikbare notulen.
- Van alle gemeenten kon 40 procent niet langer bij de notulen uit 1999. Een gemeente stelde geen digitale documenten te bewaren. Andere bekenden de digitale documenten gewist te hebben, wisten niet meer waar ze waren opgeslagen of lieten weten dat ze door technische problemen niet langer toegankelijk waren.

Documenten van een meer recente datum waren er meer, maar in veel gevallen niet langer leesbaar in de meest recente versie van de software waarmee de documenten waren vervaardigd. Zeker Lundell maakt zich ongerust over de enorme verwevenheid van de dominante IT-leverancier met overheden. "Overheden vergeten de langetermijnbelangen wanneer ze software aanschaffen", concludeert hij eerder dit jaar, na een volgende test bij de Zweedse gemeenten.

### Nederlandse steekproef

Voor onze Nederlandse steekproef vroegen wij dezelfde documenten op: de digitale notulen van de laatste raadsvergadering uit 2008; de notulen van de eerste raadsvergadering uit 1999;

de oudste digitaal beschikbare notulen. We prikten willekeurig 12 Nederlandse gemeenten uit een lijst van Nederlandse gemeenten: Landsmeer, Eemnes, Haarlemmerliede, Katwijk, De Bilt, Barneveld, Utrecht, Maassluis, Tilburg, Geldrop, Aalten en Coevorden.

De resultaten waren schokkend:

1. we ontvingen slechts 20 van de 36 gevraagde documenten digitaal;
2. slechts 10 van de 20 digitale documenten waren in een open en gedocumenteerd format;
3. al 2 van de 20 documenten waren niet meer leesbaar;
4. de presentatie van digitale bestanden op de websites van gemeenten was vaak onduidelijk en onvolledig;
5. van veel van de digitale documenten was de status niet duidelijk.

### Geen open formaten

De meerderheid van documenten die we ontvingen, waren aangeleverd in het formaat van Microsoft Word. Dit is geen open documentformaat. De Archiefwet schrijft voor dat archiefbescheiden *uiterlijk* bij overbrenging moeten worden opgeslagen in een valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat. Formeel gezien kunnen de gemeenten nu nog Word-documenten leveren aan de burger. Ze maken het zichzelf daarmee wel erg moeilijk, want ze zullen vroeg of laat die documenten moeten migreren naar een open format zoals PDF/A en zullen bovendien die migratie uitgebreid moeten documenteren en verantwoorden in de metadata van de digitale archiefbescheiden. Het is bovendien niet erg vriendelijk voor de burger. Hij wordt gedwongen met een commercieel pakket te werken om de documenten te kunnen bekijken.

### Onduidelijke presentatie

De meest recente gemeenteraadsnotulen worden vaak door gemeenten beschikbaar gesteld op hun website. Dat is natuurlijk een mooie dienstverlening maar we merkten ook dat er vaak nogal wat aan schort. We ondervonden dat er meestal niet duidelijk wordt gemaakt wat er nu wel en niet digitaal is en wat er wel of niet op de website beschikbaar wordt gesteld. Vaak bleek er meer digitaal te zijn dan op de website staat. Bij de digitale notulen die wel beschikbaar werden gesteld, is niet of



nauwelijks metadata te vinden. Bij het nagaan of een digitaal document authentiek is, is metadata onontbeerlijk. Je zou de presentatie van digitale documenten op de websites van gemeenten kunnen vergelijken met het toeschuiven van een aantal dozen met nog niet-geinventariseerd archief.

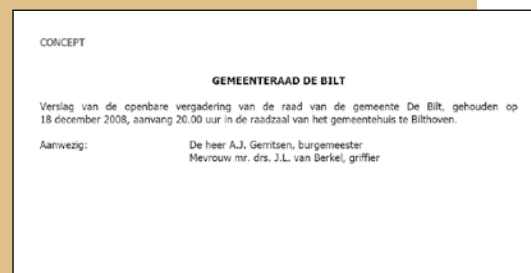
### Niet meer leesbaar

Al twee van de twintig documenten zijn niet meer goed leesbaar, zoals de onleesbare notulen van een raadsvergadering in Tilburg hieronder (november 2005). Dit is het resultaat bij opening van het document in onze werkomgeving. Vermoedelijk is dit document opgemaakt in een verouderde versie van Microsoft Word. Dit document is overigens wel perfect leesbaar als je het opent met Open Office en Libre Office, twee publiekelijk beschikbare suites van kantoor toepassingen.



### Onduidelijke status

Bij veel documenten die de gemeenten leverden, was de status onduidelijk. We ontvingen onder andere gemeenteraadsnotulen van gemeente De Bilt, met bovenin het document de aanduiding 'concept'. Bij navraag bleek men niet in staat het 'definitieve' document te leveren. >>



## raadsnotulen

1995, nr.1

NOTULEN van de openbare vergadering van de raad der gemeente Maassluis gehouden op dinsdag 31 januari 1995 om 20.00 uur in het stadhuis, Koningshoek nr. 93.050 te Maassluis.

Voorzitter: mevrouw J. Sterkenburg-Versluis, burgemeester  
Secretaris: de heer F. Zandman, loco-gemeentesecretaris.

>> Een ander voorbeeld van een onduidelijke status zijn de notulen van een raadsvergadering in Utrecht uit 1997. Uit de eigenschappen van het Word-document blijkt dat het is gemaakt in 2007! Vermoedelijk heeft er in 2007 een migratie plaatsgevonden van WordPerfect (Corel) naar Word (Microsoft) of iets dergelijks. Maar dit is niet het authentieke document uit 1997. Bij historisch onderzoek zou dit archiefstuk de bronnenkritiek niet doorstaan. Nog een voorbeeld waarbij de status van het document voor de burger onduidelijk is: gedigitaliseerde notulen van de raad van Maassluis uit 1995. Het betreft hier overduidelijk een papieren, getypt document dat gescand is. Wat is de status ervan? Heeft er substitutie plaatsgevonden? Is het papieren document er ook nog? Welk document zal uiteindelijk bewaard worden? Kan de burger erop vertrouwen dat deze scan compleet is?

zijn die gegevens er wel. Wij concluderen alleen dat we als burger en onderzoeker deze gegevens niet automatisch krijgen, maar dat we ze wel nodig hebben om de status van een document te kunnen bepalen.

De onduidelijkheid over de status van digitale documenten kan misschien het best samengevat worden door het mailtje van gemeente De Bilt bij het opvragen van bepaalde notulen. Het antwoord: "... bij deze de notulen van de laatste raadsvergadering van 2008. Dit is dus een niet-getekend, niet-gearchiveerd document..."



### Conclusies

Uit deze steekproef blijkt dat gemeenten ernstig tekortschieten bij de beschikbaarstelling van digitale gemeenteraadsnotulen: onduidelijke presentatie; nauwelijks open en gedocumenteerde standaarden; een aantal onleesbare documenten; en een onduidelijke status. De resultaten werpen nogal wat vragen op over hoe het gesteld is met het recordmanagement van digitale documenten bij de gemeentelijk overheid. Die vraag hebben we niet onderzocht. We concluderen alleen dat er nog heel wat moet gebeuren voordat de overheid relatief eenvoudige digitale documenten, zoals gemeenteraadsnotulen, deugdelijk beschikbaar stelt voor de burger.

### Suggesties

We realiseren ons heel goed dat onze steekproef weinig meer is dan een steekproef. Maar het is zeker aanleiding om een dergelijk onderzoek uit te breiden naar meer gemeenten en andere overheidsorganen. Wij verwachten dat de resultaten vergelijkbaar zullen zijn. Een belangrijk vervolgstap zou zijn om in het onderzoek ook expliciet te vragen naar de metagegevens die de overheid heeft over haar digitale documenten. ■

### Noten

- 1 ■ De test en de resultaten van het onderzoek zijn voor het eerst gepresenteerd en besproken op de jaarbijeenkomst van de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN), op 7 juni 2011 in Leeuwarden.
- 2 ■ Dit is uit artikel 26, algemene eisen aan opslagformaten voor digitale archiefbescheiden.
- 3 ■ Dit is uit artikel 19, metagegevensschema en metagegevens.

### Bronnen

- Erfgoedinspectie, *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal informatiebeheer bij de centrale overheid*, ISBN 90-77510-001. Te downloaden via: <http://www.erfgoedinspectie.nl/archieven/publicaties/detail/-een-dementerende-overheid-de-risico-s-van-digitaal-informatiebeheer-bij-de-centrale-overheid/14>.
- Hillenius Gijs, 'Governments could save millions by reducing their dependence on a single desktop PC software vendor' in: *European Journal of ePractice. E-Government for the Economic Crisis* (March 2011).
- Björn Lundell and Brian Lings, 'How Open Are Local Government Documents in Sweden? A Case for Open Standards' in: *Open Source Software: New Horizons*, Book Series Title: IFIP Advances in Information and Communication Technology (Springer: Boston 2010).
- Björn Lundell and Brian Lings, 'Openness to Standard Document Formats in Swedish Public Sector Organisations' in: Anthony Wasserman (eds.), *Open Source Ecosystems: Diverse Communities Interacting*, IFIP Advances in Information and Communication Technology (Springer: Boston 2009).
- Digitaal archief van de gemeente Maassluis d.d. 26 juni 2011: [http://www.maassluis.nl/index.php?simulation=content&mediumid=2&pagid=1425&pagina\\_id=9&methode=items&archieftype=1](http://www.maassluis.nl/index.php?simulation=content&mediumid=2&pagid=1425&pagina_id=9&methode=items&archieftype=1).

Gijsbert Kruithof ■ adviseur digitale innovatie bij het Nationaal Archief.

Gijs Hillenius ■ zelfstandig IT-journalist

### Metadata

De gemiddelde burger (en archivaris?) zal weinig ophebben met metadata. Maar de eis met betrekking tot metagegevens in de Archiefregeling 2009 staat er niet voor niets. Dit is waar ze voor nodig zijn: om te kunnen bepalen wat de status is van een digitaal document!

Alleen door metagegevens kun je controleren wat het document is, wanneer het gemaakt is, door wie en met welke applicatie. Zonder deze minimale metagegevens is niet na te gaan of het document authentiek is en in het slechtste geval is het zelfs niet te lezen.

We hebben in ons onderzoek de gemeenten niet gevraagd naar de metadata die zij over deze digitale documenten kunnen leveren. Mogelijk