



PBLQ

Evaluatie Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (BIHR)

rapport
versie 1.0
8 mei 2025

Managementsamenvatting

De evaluatie van de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (BIHR) richt zich op het beoordelen van de huidige status en toekomstmogelijkheden van de BIHR. De BIHR is een 2009 vastgesteld normenkader dat de basis vormt voor duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie. Het bestaat al meer dan vijftien jaar en is toe aan een evaluatie, mede vanwege de ontwikkeling van andere kwaliteitskaders en standaarden.

De evaluatie is door PBLQ uitgevoerd in opdracht van CIO Rijk. De evaluatie kende verschillende onderzoeksactiviteiten, te weten: deskresearch, interviews, een enquête, en een validatiesessie. De enquête is uitgezet via de KIA Community, LinkedIn en het CIO-beraad. Tijdens de validatiesessie is in overleg met de opdrachtgever verkend welke aanbevelingen het beste passen om vervolg te geven aan de bevindingen uit de evaluatie.

Bevindingen en conclusie van de evaluatie

Uit de enquête en interviews blijkt dat de BIHR weinig bekendheid meer geniet en niet meer actief wordt gebruikt. De BIHR is vooral bekend bij mensen die al langere tijd actief zijn op het gebied van informatiemanagement binnen de Rijksoverheid. Zij willen de BIHR nog wel eens naslaan ter inspiratie. Er zijn geen recente ervaringen bekend met het toepassen van de BIHR binnen de Rijksoverheid noch wordt de BIHR als instrument actief beheerd.

De BIHR heeft zijn waarde gehad, maar speelt momenteel geen rol van betekenis meer. Die lijkt te zijn overgenomen door andere kaders en instrumenten zoals de Monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, de volwassenheidsmeting van het programma Open Overheid en het DUTO-Raamwerk (Nationaal Archief) en door departementen zelf ontwikkelde kaders.

Uit de gehouden enquête en de gespreksronde blijkt dat er behoefte is aan meer samenhang tussen de thans beschikbare kaders en instrumenten op het gebied van informatiehuishouding. Er is behoefte aan een sluitend kwaliteitssysteem met daarin een normenkader en de bijbehorende toetsings- en monitoringsinstrumenten. De scope van dit systeem zou breder dan alleen informatiewetten moeten zijn en ook privacy en informatiebeveiliging moeten omvatten.

Advies

De vraag hoe de toekomst van de BIHR eruit kan zien is niet geïsoleerd te beantwoorden. Het is voorstelbaar dat een samenhangend kwaliteitssysteem zoals hierboven genoemd is zou kunnen doorgroeien naar een nieuwe 'Baseline Informatiehuishouding' en de thans in vergetelheid geraakte BIHR kan vervangen. Het ontwikkelen van zo'n breed, sluitend kwaliteitssysteem is de stip op de horizon. Om daar te komen is het nodig om in overleg te treden met het ministerie van OCW, het Programma Open Overheid, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en het Nationaal Archief. Als onderzoekers geven wij de waarschuwing dat het realiseren van een samenhangend kwaliteitssysteem zoals hiervoor omschreven ambitieus is en alleen goed kan worden opgepakt mits daarvoor aanwezig: commitment, capaciteit en doorlooptijd.

Een advies over de doorontwikkeling van de BIHR is dan ook lastig te geven op dit moment. De toekomst van de BIHR is immers sterk afhankelijk van de keuzes die in het bredere gesprek gemaakt worden. Daarbij kan herijking of herpositionering van de BIHR mogelijkwerijs van toegevoegde waarde zijn. Maar de bestaande kaders en instrumenten zouden evengoed ook delen van de BIHR over kunnen nemen.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	2
1.1	Aanleiding en opdrachtformulering	2
1.2	Aanpak	2
1.3	Leeswijzer	3
2.	De Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid	4
2.1	Tijdlijn	4
2.2	Inhoud van de BIHR	6
2.3	Beheer van de BIHR	7
2.4	Ervaringen met de BIHR en kritiekpunten	8
2.4.1	Gebruik	8
2.4.2	Proces	9
2.4.3	Inhoud	10
3.	Samenhang BIHR met andere kaders en instrumenten	11
3.1	BIHR en DUTO-raamwerk	11
3.2	BIHR en het toezichtskader, toetsingskader en de monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	11
3.3	BIHR en KIDO	12
3.4	BIHR en RODIN	12
3.5	BIHR en volwassenheidsmeting programma Open Overheid	13
3.6	Overzicht en analyse	13
3.7	Tussenconclusies	18
4.	Wensen en behoeften ten aanzien van kaders en instrumenten	20
5.	Conclusies en toekomst van de BIHR	23
5.1	Conclusies	23
5.2	Advies	23
5.2.1	De stip op de horizon (het brede perspectief)	24
5.2.2	De toekomst van de BIHR (het smalle perspectief)	24
Bijlage A	Geïnterviewde personen	27
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	28
Bijlage C	Resultaten enquête	29

1. Inleiding

In dit hoofdstuk staan we kort stil bij de aanleiding voor deze evaluatie en de opdrachtformulering. Vervolgens beschrijven we de gehanteerde aanpak en zetten we in de leeswijzer de structuur van deze rapportage uiteen.

1.1 Aanleiding en opdrachtformulering

De Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (hierna: BIHR) is een normenkader dat de basis vormt voor duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie. De Baseline kent zeven normen, die de voorwaarden beschrijven waaraan Rijksoverheden moeten voldoen om de kwaliteit van hun informatiehuishouding te waarborgen. De BIHR bestaat al meer dan vijftien jaar en is daardoor toe aan een evaluatie. De afgelopen jaren zijn er bovendien ook andere kwaliteitskaders en standaarden ontwikkeld en gebruikt met als doel de kwaliteit van de informatiehuishouding van de overheid te toetsen of te verbeteren.

Het onderzoek gaat in op de volgende punten:

- Het gebruik van de BIHR bij Rijksoverheden (zowel nu als in het verleden);
 - Welke organisaties maken actief gebruik van de BIHR?
 - Wie (welke rollen) maken gebruik van de BIHR?
 - Wanneer en hoe maken ze gebruik van de BIHR?
 - Wat zijn de redenen waarom wel/niet gebruik gemaakt wordt van de BIHR?
- Een beeld (op hoofdlijnen) van de overige instrumenten die gebruikt worden door overheden;
- De wensen van overheidsorganisaties ten aanzien van instrumenten;
- Welke eisen en wensen worden vanuit verschillende rollen gesteld aan een kwaliteitskader;
- Welke onderwerpen zouden wel/niet opgenomen moeten worden in het instrument;
- Op welke manier kan de toepasbaarheid en toepassing van dergelijke instrumenten vergroot worden;
- Hoe kan de toekomstvastheid van dergelijke instrumenten geborgd worden;
- De mate waarin de BIHR voldoet aan deze wensen van overheidsorganisaties;
- De wijze waarop de BIHR aan de eisen voldoet met betrekking tot doorlopend beheer;
- Een advies over de doorontwikkeling van de BIHR met concrete vervolgstappen.

1.2 Aanpak

Om bovenstaande onderwerpen te adresseren is er een onderzoeks aanpak gehanteerd die bestaat uit vier fasen. Onderstaande afbeelding geeft de aanpak schematisch weer.



Figuur 1: Fases van het onderzoek

Door middel van deskresearch en interviews is de inhoud en achtergrond van de BIHR in kaart gebracht. Aanvullend hierop is er een korte enquête uitgezet via de KIA Community, LinkedIn en het CIO-beraad (middels het CIO-weekbericht). Het doel van de enquête was om een beeld van de bekendheid en het gebruik van het instrument te krijgen. In de enquête werd gevraagd naar ervaringen met het gebruik van de BIHR en in bredere zin naar het gebruik van andere instrumenten voor het toetsen en verbeteren van de kwaliteit van de informatiehuishouding¹. Daarnaast zijn er naar aanleiding van de respons op de enquête ook enkele ingangen verzameld voor verdiepende interviews en zijn er aanvullende gesprekken gevoerd met respondenten.

In de verdiepingsfase is er ook een analyse gemaakt van andere kaders en instrumenten die door overheden gebruikt worden. Tijdens de interviews en in de enquête zijn ook de behoeften en wensen opgehaald met betrekking tot instrumenten en kaders.

De bevindingen uit de verdiepingsfase zijn besproken met de opdrachtgever tijdens een validatiesessie. Tijdens deze sessie is er ook stilgestaan bij de mogelijke vervolgstappen met betrekking tot de BIHR. Vervolgens is de eindrapportage van het onderzoek opgesteld.

In de rapportage die voor u ligt zijn de bevindingen van het onderzoek opgenomen, inclusief een advies over de doorontwikkeling van de BIHR met concrete vervolgstappen.

1.3 Leeswijzer

De indeling van deze rapportage is als volgt:

- **Hoofdstuk 2** bevat een analyse van de achtergrond, de inhoud, het beheer en het gebruik van de BIHR. Ook worden ervaringen met en kritiekpunten op de BIHR beschreven.
- **Hoofdstuk 3** bevat een overzicht van andere kaders en instrumenten en geeft weer hoe de BIHR zich hiertoe verhoudt.
- **Hoofdstuk 4** bevat een analyse van de wensen en behoeften die er zijn met betrekking tot kaders en instrumenten voor informatiehuishouding.
- **Hoofdstuk 5** bevat de conclusies en aanbevelingen van het onderzoek.
- **Bijlage A** bevat een overzicht van de personen die voor dit onderzoek geïnterviewd zijn.
- **Bijlage B** bevat een lijst van bestudeerde documentatie.
- **Bijlage C** bevat een samenvatting van de resultaten van de enquête.

¹ Zie Bijlage C voor een samenvatting van de resultaten van de enquête.

2. De Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid

In dit hoofdstuk geven we een overzicht van de achtergrond en context waarin de BIHR is ontstaan en welke ontwikkelingen er de jaren daarna op dat terrein zijn geweest. Ook beschrijven we de inhoud van de BIHR en hoe het beheer van de BIHR eruitziet. Tenslotte geven we een overzicht van de ervaringen die (voormalige) gebruikers van de BIHR met het normenkader hebben en welke kritiekpunten er zijn.

2.1 Tijdlijn

De BIHR is in **2006** opgenomen als onderdeel van het Actieprogramma Informatie op Orde²: een uitwerking van de in datzelfde jaar gepubliceerde kabinetsvisie met betrekking tot informatiehuishouding³. In die visie beschreef het kabinet dat de informatiehuishouding bij de Rijksoverheid niet op orde was. Er waren volgens het kabinet dringend verbeteringen nodig, want een informatiehuishouding die op orde is draagt bij aan goede bedrijfsvoering en beleidsvorming en is belangrijk voor het juist beschikbaar kunnen stellen van informatie ter verantwoording richting burgers en de politiek. De visie van het kabinet is uitgewerkt in acht actielijnen, waarvan de eerste actielijn een Rijksbrede baseline aankondigt met kwaliteitseisen waar de informatiehuishouding minimaal aan dient te voldoen. Deze baseline moest op 1 januari 2008 zijn vastgesteld en zijn bekrachtigd door alle departementen, waarna de departementen de baseline konden invoeren⁴.

De ministeries van BZK en OCW hebben een eerste versie van de BIHR gepubliceerd in **2008**. De laatste versie, tevens de enige versie die vindbaar is, dateert uit 2009. De BIHR (versie 1.0) is op 24 juni **2009** vastgesteld in de Stuurgroep Informatie op Orde⁵.

In **2010** publiceerde de Erfgoedinspectie (tegenwoordig de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed) een rapport over de invoering van de BIHR. Daarin concludeert de Erfgoedinspectie dat er op verschillende plekken aanzetten zijn gedaan voor de implementatie van de BIHR, maar dat dit nog nergens succesvol uitgevoerd is. Ook is er bij de departementen te weinig aandacht voor de verankering van de BIHR in de audit- en controlsystematiek⁶. De staatssecretarissen van OCW en BZK reageerden middels een brief op het rapport. Hierin herbevestigen ze dat de BIHR door het Rijk gehanteerd moet worden voor de digitale informatiehuishouding. Ook zeggen ze toe dat de bevindingen uit het rapport verwerkt zullen worden in de volgende versie van de BIHR⁷.

In vervolg op deze brief is in de periode **2010 – 2011** door de departementen onder coördinatie van Kennislab gezamenlijk gewerkt aan de doorontwikkeling en implementatie van de baseline. De departementen hebben een zelfevaluatie uitgevoerd. De ervaringen die daarmee zijn opgedaan

² Bron: Rapport Informatiehuishouding van het Rijk, vergaderjaar 2009-2010. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32307-2.pdf>

³ De kabinetsvisie is uitgewerkt in de kabinetsnota *Informatie op Orde* uit 2006. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-101.html>

⁴ Zie ook Actielijn 1 uit de kabinetsnota *Informatie op Orde* uit 2006. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-101.html>

⁵ Bron: [https://www.noraonline.nl/wiki/Baseline_Informatiehuishouding_Rijk_2009#:~:text=De%20Baseline%20Informatiehuishouding%20Rijksoverheid%20\(versie%20toelichtende%20document%20inclusief%20managementsamenvatting.](https://www.noraonline.nl/wiki/Baseline_Informatiehuishouding_Rijk_2009#:~:text=De%20Baseline%20Informatiehuishouding%20Rijksoverheid%20(versie%20toelichtende%20document%20inclusief%20managementsamenvatting.)

⁶ Bron: *Invoering van zelfregulering en zelfevaluatie in de informatiehuishouding van ministeries. Een themainspectie*, Erfgoedinspectie, 15 juli 2010. Geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-73370>

⁷ Bron: Kamerstuk 29362, nr. 179. Modernisering van de overheid, brief van de staatssecretarissen van OCW en BZK, 8 juli 2010. Geraadpleegd via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-179.html>

hebben geleid tot een nieuwe versie van de vragenlijst, overdracht van het beheer aan BZK CIO Rijk (toen: DGOBR) en een advies hoe de baseline beter in de controlcyclus kan worden opgenomen. Hoewel deze producten eind 2011 door het toenmalige CIO-Beraad (toen: ICCIO) zijn overgenomen, is de invoering hiervan niet van de grond gekomen.

De Erfgoedinspectie kreeg de taak om de invoering van de BIHR bij de ministeries te monitoren. In **2014** publiceerde de Inspectie een rapport waarin geconcludeerd wordt dat een aantal organisatieonderdelen van kerndepartementen heeft geprobeerd de BIHR toe te passen, maar dat de BIHR anno 2014 *“op een enkele uitzondering na geen rol van betekenis speelt bij de departementen, noch vinden er systematische audits plaats”*⁸. De uitzonderingen zijn het ministerie van AZ en het ministerie van Defensie. Het ministerie van AZ gebruikte de BIHR als normenkader voor haar zelfevaluatie/audit op de digitale informatiehuishouding. Het ministerie van Defensie had een eigen variant van de BIHR ontwikkeld die daarvoor gebruikt werd⁹. In het rapport uit 2014 benoemt de Inspectie dat de situatie rondom de implementatie van de BIHR nagenoeg hetzelfde is als ten tijde van het rapport uit 2010: de BIHR speelt geen rol van betekenis en de plannen die er in 2010 bij sommige organisaties waren zijn niet tot uitvoering gekomen.

In **2018** is het gebruik van de zelfevaluatie die bij de BIHR hoort geïnventariseerd door de Erfgoedinspectie¹⁰. Hieruit kwam naar voren dat de meeste departementen deze zelfevaluatie niet meer als toetsingsmiddel hanteren, maar dat een deel in plaats daarvan andere uitgangspunten en methodes (zoals de DUTO-scan) gebruikt om de status van hun informatiehuishouding te toetsen. Het grootste deel toetst echter helemaal niet op dat moment.

In **2018** is het Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding 2019-2023 gepubliceerd, waarin staat opgenomen dat de BIHR niet meer actueel is en niet integraal genoeg was. Er worden in het meerjarenplan zeven actielijnen opgenomen, waarvan de eerste luidt: *“Vormgeven van een integraal uitvoeringskader, zoals hierboven geschetst. Dit integrale uitvoeringskader wordt gebaseerd op (de structuur van) het recente kader van de Erfgoedinspectie en zal uiteindelijk de BIHR vervangen en DUTO absorberen.”*¹¹ In de actualisatie van dit meerjarenplan uit **2020** wordt de BIHR niet meer vermeld¹².

Het programma Open Overheid heeft in **2021** de nulmeting informatiehuishouding gepubliceerd: een zelfevaluatie voor de Rijksoverheid om de status van de informatiehuishouding inzichtelijk te maken. De eisen uit de BIHR en het DUTO-raamwerk worden gebruikt als referentiekaders voor deze zelfevaluatie. Er wordt echter ook expliciet benoemd dat niet alle eisen uit de BIHR volledig afgedekt worden met de zelfevaluatie: *“als je de meting uitvoert zal je als organisatie daarnaast nog steeds gehouden zijn om toereikend invulling te geven aan de overige eisen van de BIHR”*¹³. In 2022 zijn er middels de zelfevaluatie 1-metingen uitgevoerd en in 2024 2-metingen. Op die manier wordt het

⁸ Bron: *Duurzaam duurt het langst*, Erfgoedinspectie, 2014. P. 22.

⁹ Bron: *Duurzaam duurt het langst*, Erfgoedinspectie, 2014. P. 22.

¹⁰ Bron: *Wel digitaal, nog niet duurzaam. Informatiebeheer bij departementen*, Erfgoedinspectie, 2018. Geraadpleegd via: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018D28107&did=2018D28107>

¹¹ Bron: *Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding*, BZK, 6 juni 2018. Geraadpleegd via: https://www.eerstekamer.nl/overig/20190102/bijlage_1_meerjarenplan_2/meta

¹² Bron: *Meerjarenplan Verbetering Informatiehuishouding Rijk, actualisatie 2020*, RDDI, 24 februari 2020. Geraadpleegd via: <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/publicaties/2020/02/24/meerjarenplan-verbetering-informatiehuishouding-rijk-2020>

¹³ Bron: *Nulmeting informatiehuishouding*, Programma Open op Orde, 16 juni 2021, p.3. Geraadpleegd via: <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/meten-en-verbeteren/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/01/06/meting-informatiehuishouding-2022>

volwassenheidsniveau van departementen op het gebied van informatiehuishouding gemonitord.

Eind **2023** is het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2024-2025 gepubliceerd, waarin de evaluatie van de BIHR is opgenomen als activiteit¹⁴. Het resultaat hiervan is het voorliggende onderzoek.

Uit deze tijdlijn blijkt dat er op een aantal eerdere momenten aanbevolen is de BIHR door te ontwikkelen of aan te passen, zodat deze beter toepasbaar zou zijn. Het is voor ons als onderzoekers niet mogelijk geweest om te achterhalen waarom er op deze momenten niet doorgepakt is en de voorgestelde acties niet ondernomen zijn.

2.2 Inhoud van de BIHR

De BIHR is een document dat de voorwaarden en richtlijnen beschrijft voor het beheer van informatie binnen de Rijksoverheid. Het bevat de minimale kwaliteitseisen waaraan de informatiehuishouding van de overheid moet voldoen. Deze kwaliteitseisen zijn gebaseerd op wet- en regelgeving¹⁵ en andere, bestaande kwaliteitsstandaarden zoals de NEN-ISO normen. Bovendien ligt het concept van risicomanagement ten grondslag aan de BIHR: afhankelijk van het risiconiveau van een werkproces wordt bepaald welk beheerregime voor de informatie in dat proces van toepassing is.

Het doel van de BIHR is om de kwaliteit van de informatiehuishouding te waarborgen, zodat de overheid effectief en efficiënt kan functioneren. De basisprincipes van de BIHR omvatten onder andere het systematisch beheren van informatie, het zorgen voor transparantie en toegankelijkheid van overheidsinformatie en het bevorderen van een digitale, duurzame informatiehuishouding.

In de BIHR worden verschillende doelen van informatiebeheer behandeld, namelijk:

- **Toegankelijkheid:** Het waarborgen van de toegankelijkheid van de informatie voor de relevante belanghebbenden, zoals ambtenaren, de overheid zelf en het publiek.
- **Vindbaarheid:** Het kunnen terugvinden van documenten door middel van een logische orderingsstructuur en het bijhouden van contextinformatie.
- **Uitwisselbaarheid:** Het toegankelijk zijn van informatie voor verschillende partijen en doeleinden en het kunnen uitwisselen van deze informatie.
- **Betrouwbaarheid:** Het op betrouwbare wijze kunnen verstrekken van overheidsinformatie.
- **Authenticiteit:** Het kunnen garanderen van de authenticiteit van informatie draagt bij aan de betrouwbaarheid ervan.
- **Volledigheid:** Het bijhouden van een volledig informatiebestand met de relevante informatieobjecten.
- **Duurzaamheid:** Het streven naar een digitale en duurzame informatiehuishouding, zodat informatie op lange termijn behouden blijft.

¹⁴ Bron: *Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2024-2025*, Programma Open Overheid, 8 december 2023. Geraadpleegd via: <https://www.open-overheid.nl/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/12/8/meerjarenplan-openbaarheid-en-informatiehuishouding-rijksoverheid-2024-2025>.

¹⁵ De wetten die uitgangspunt vormen voor de BIHR zijn: de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Archiefwet 1995, de Auteurswet, de Databankenwet, het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR), het Besluit Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid- bijzondere informatie (VIR-bi), de Compatibiliteitswet, de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp), de Wet elektronische handtekeningen en de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Bron: Basics van de Baseline (toelichting), p. 7-8.

De BIHR kan worden samengevat in zeven hoofdnormen¹⁶:

- 1. Verantwoordelijkheden:** De verantwoordelijkheden die het lijnmanagement namens de minister draagt voor de duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van informatie zijn belegd en beschreven.
- 2. Inrichting organisatie:** De inrichting van organisatie, processen, personeel en hulpmiddelen is kwantitatief en kwalitatief toereikend voor de borging van duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van informatie.
- 3. Informatiebeleid:** Voor verschillende aspecten van het informatiebeheer zijn binnen het ministerie of bestuursorgaan standaarden gedefinieerd en in gebruik.
- 4. Informatieontwerp:** Er is een - geprioriteerde - classificatie gemaakt van producten, processen, informatie en verantwoordelijkheden, waarbij rekening is gehouden met wet- en regelgeving.
- 5. Informatiesysteem:** Een - al of niet geautomatiseerd - systeem waarmee overheidsinformatie wordt beheerd ondersteunt aantoonbaar de eisen van duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid, op het niveau van het geldende beheerregime.
- 6. Creatie en gebruik van informatie:** Bij het creëren en gebruiken van overheidsinformatie worden de kwaliteitseisen voor duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid in acht genomen.
- 7. Beheer van informatie:** De duurzame toegankelijkheid en betrouwbaarheid van overheidsinformatie is tot het moment van verwijdering gewaarborgd, en de verwijdering verloopt conform vastgelegde procedures.

Per norm is vastgelegd wie daar binnen een organisatie verantwoordelijk voor is. Afhankelijk van de norm is dat de leiding van het ministerie (de SG) of de integraal manager. Advisering en uitvoering wordt gedaan door informatiemangers/informatiebeheerders, IT-beheerders, informatiebeveiligers of auditors. Ook daarbij is het afhankelijk van de norm waar de verantwoordelijkheden precies liggen.

In de begeleidende tekst wordt het volgende gesteld: “*De Baseline stelt de integraal manager in staat om de normen te operationaliseren en maakt ze bovendien auditable.*”¹⁷ Uit de documentatie van de BIHR blijkt dat er een vragenlijst is opgesteld met auditvragen door de EDP Audit Pool, die dezelfde indeling volgt als de normen uit de BIHR. Deze vragenlijst was een resultaat van actielijn 2a van het programma Informatie op Orde en is tegelijkertijd met de BIHR opgeleverd. De vragenlijst kan worden gebruikt door departementen om de informatiehuishouding te auditen, waarna aan de hand van het auditrapport verbeteringen doorgevoerd kunnen worden.

2.3 Beheer van de BIHR

De implementatie van de BIHR is niet vanuit een centraal punt aangestuurd. Ieder departement was daar zelf verantwoordelijk voor. In de begeleidende documenten bij de BIHR wordt vermeld dat een toezichtsregime, inclusief bijbehorende instrumenten, later nog uitgewerkt en ontwikkeld zou worden¹⁸. Dit is echter nooit gebeurd.

Het beheer van de BIHR zou in eerste instantie worden toebedeeld aan het kennisprogramma van actielijn 3 van het programma Informatie op Orde (niet te verwarren met het thans lopende programma Open op Orde). Het programma viel onder de verantwoordelijkheid van het DG

¹⁶ Bron: Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid. Deel III: de 7 Normen van de Baseline.

¹⁷ Bron: Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid. Deel II: Basics van de Baseline (toelichting). P. 14.

¹⁸ Bron: Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid. Deel II: Basics van de Baseline (toelichting), p. 17.

Bedrijfsvoering van het ministerie van BZK. Er zou een Change Advisory Board worden opgericht waardoor doorontwikkeling van de BIHR gedaan zou worden. Ook zou er door het Change Advisory Board gekeken worden op welke plek het beheer van de BIHR in de toekomst belegd zou kunnen worden.¹⁹ Dit Change Advisory Board is er niet gekomen. Eind 2011 is het beheer belegd bij CIO Rijk, maar er heeft als gevolg van een herprioritering geen actief beheer plaatsgevonden door CIO Rijk. De laatste versie van de BIHR dateert uit 2009 en deze is sindsdien niet beheerd en doorontwikkeld. In het kader van deze evaluatie zijn alle drie de documenten die bij de BIHR horen beschikbaar gesteld aan het onderzoeksteam²⁰. Online is echter alleen deel III: de 7 Normen van de Baseline uit 2009 vindbaar via de website van de Rijksoverheid²¹.

2.4 Ervaringen met de BIHR en kritiekpunten

Voor dit onderzoek zijn we via een breed uitgezette enquête en interviews op zoek gegaan naar Rijksambtenaren die hebben gewerkt of werken met de BIHR. Uit zowel de interviews als de enquête komt het beeld naar voren dat slechts weinig mensen bekend zijn met de BIHR. Een vergelijkbaar beeld komt uit de ervaringen van de onderzoekers die eerder werkten aan het Whitepaper Vooronderzoek Kwaliteitssystemen in opdracht van RDDI²². Uit een gesprek met de onderzoekers kwam naar voren dat in het kader van dat onderzoek de BIHR niet of nauwelijks is genoemd door de verschillende respondenten.

De BIHR lijkt vooral bekend bij mensen die al langere tijd actief zijn op het gebied van informatiemanagement binnen de Rijksoverheid en daarmee ook bekend zijn met de historie van de BIHR. In een paar gevallen was er ook ervaring met het toepassen van de BIHR. Gelet op het beperkte aantal ervaringen met de BIHR dat we hebben kunnen achterhalen is het lastig te stellen dat deze ervaringen representatief waren. Desondanks komt uit het beperkte aantal ervaringen toch een redelijk eenduidig beeld naar voren²³.

2.4.1 Gebruik

- De meeste beelden hebben betrekking op de periode kort na het ontstaan van de BIHR en zijn daarmee al van enige tijd – 10 tot 15 jaar – terug. Het is niet gelukt om recente ervaringen (laatste vijf jaar) met het gebruik van de BIHR te vinden.
- De BIHR is 'neergezet' als een normenkader waaraan de informatiehuishouding van een overheidsorganisatie binnen de Rijksoverheid dient te voldoen en zodanig beschreven dat het geaudit zou kunnen worden. De beoogde doelgroep was de 'integraal manager': hij/zij die verantwoordelijk is voor het primaire proces waar een afdoende bedrijfsvoering en goed functionerende informatiehuishouding onderdeel van uitmaken. In de praktijk bleek deze rolinvulling van 'integraal manager' meer bij uitvoerende diensten te zijn geïmplementeerd en minder binnen de beleidskernen van departementen. Gevolg hiervan was dat juist binnen de beleidskernen de verantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding bij de afdelingen Informatiebeheer lag, met een toezichtsrol voor het CIO-Office en vandaaruit de inhoudelijke beleidsafdelingen erbij betrokken moesten worden. Eigenlijk was en is er binnen de beleidskernen

¹⁹ Bron: Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid. Deel II: Basics van de Baseline (toelichting), p. 18.

²⁰ Het betreft de volgende documenten, opgesteld door de ministeries van OCW en BZK en ICTU: Deel I:

'Managementstatement' Baseline, Deel II: Basics van de Baseline (toelichting) en Deel III: de 7 Normen van de Baseline.

²¹ <https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/richtlijnen/2018/05/01/baseline-informatiehuishouding-rijksoverheid>

²² Bron: *Whitepaper Vooronderzoek Kwaliteitssystemen*, RDDI, 2024. Geraadpleegd via:

<https://www.informatiehuishouding.nl/documenten/publicaties/2024/07/25/whitepaper-vooronderzoek-kwaliteitssystemen>

²³ Deze beelden zijn een reflectie op de BIHR, niet op het onderwerp informatiehuishouding als geheel. Met die blik moeten ze dus ook gelezen worden.

geen sprake van 'integraal management'. Zo werd de BIHR vooral gebruikt door de mensen die actief werkten aan de inrichting en/of de uitvoering van de informatiehuishouding en bleek het leggen van een verbinding met de managementlaag weerbarstig.

- Vanuit de positie van de informatieprofessionals bleek het lastig om het gesprek binnen de bredere organisatie te voeren over het voldoen aan de normen van de BIHR en daarmee het onderwerp verder te brengen. Vaak waren daar ook maar beperkt capaciteit en middelen voor beschikbaar. Informatiehuishouding had geen prioriteit.
- Daarnaast is aangegeven dat de BIHR wellicht zijn tijd wat vooruit was en dat de toenmalige stand van zaken binnen organisaties nog heel ver afstond van de normen die in de BIHR werden gesteld.
- Verder ontbraken voldoende concrete handvatten en instrumenten om de BIHR te implementeren en waren volgens een aantal respondenten de normen te weinig concreet om in de praktijk toe te passen en toe te zien op de handhaving ervan. Bijkomend euvel was en is volgens de respondenten dat informatiebeheer voor beleidsprocessen zich moet richten op andere vraagstukken dan het informatiebeheer bij uitvoerende diensten. Bij uitvoerende diensten kan het informatiebeheer gerelateerd worden aan 'zaken' met een afgebakende 'scope'. Bij wordingsprocessen van beleid gaat het om verkennen, doen van onderzoek naar verbanden, beoordelen van effecten, ontwikkelen van scenario's, etc. waarvan aan de voorkant niet precies geduid kan worden welke waarde de informatie heeft verderop in het proces.

2.4.2 Proces

- Na het opleveren van de versie 1.0 van de BIHR is dit normenkader nooit actief beheerd geworden met als gevolg dat het nauwelijks bekendheid geniet bij noch de 'integraal manager' die verantwoordelijk is voor een voldoende functionerende informatiehuishouding, noch bij de informatiemanagers, informatiespecialisten en andere vakinhoudelijke betrokkenen. Alleen degene die toentertijd betrokken zijn geweest bij de ontwikkeling van de BIHR weten er nog van.
- Ook geven respondenten aan dat het gebrek aan doorontwikkeling van de BIHR een groot obstakel was voor het kunnen implementeren van de BIHR. De punten waar men tegenaan liep bij de implementatie werden niet opgepakt, waardoor men vastliep en er uiteindelijk gestopt is met verdere implementatie.
- Na de totstandkoming van de BIHR is in 2010 – 2011 een campagne geweest vanuit Kennislab om de BIHR binnen de Rijksoverheid te implementeren. Na deze periode is hier geen verdere invulling aangegeven. Het beloofde aanvullende instrumentarium om de BIHR toepasbaar te maken, is niet van de grond gekomen.
- Toch is de BIHR van waarde geweest – en is dat nog steeds voor hen die ermee bekend zijn – als inspiratiebron bij het opstellen van zelf te ontwikkelen kaders voor de eigen organisatie. Anno 2025 sluit de BIHR echter niet meer aan op vigerende wet- en regelgeving en is deze meerwaarde tanende²⁴.

²⁴ De BIHR neemt de volgende (deels verouderde) wetten als uitgangspunt: de Algemene wet bestuursrecht (Awb), de Wet elektronisch bestuurlijk verkeer (2004, in 2024 is er een nieuwe versie van deze wet aangenomen), de Archiefwet (1995, in 2025 is er een nieuwe versie van deze wet aangenomen door de Tweede Kamer. De wet ligt nu bij de Eerste Kamer.), de Auteurswet, de Databankenwet, het Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid (VIR, 2007) en het Besluit Voorschrift informatiebeveiliging rijksoverheid- bijzondere informatie (VIR-bi, 2007), de Compatibiliteitswet (2001, in 2018 is een nieuwe versie van de wet in werking getreden), de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp, 2001, de Wbp is in 2016 vervangen door de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), de Wet elektronische handtekeningen (2003), de Wet openbaarheid van bestuur (Wob, 1992, de Wob is in 2022 vervangen door de Wet open overheid (Woo)). Bron: Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid. Deel II: Basics van de Baseline (toelichting). p. 7-9.

2.4.3 Inhoud

- Het normenkader wordt als theoretisch ervaren. Het normenkader geeft aan wanneer een organisatie haar informatiehuishouding qua organisatie en processen op orde heeft, maar dat is iets anders dan bijvoorbeeld de vraag of alle Woo-verzoeken op tijd zijn/worden afgehandeld. Maar omdat dergelijke doelen door elkaar lopen, is het geen garantie dat wanneer een organisatie voldoet aan de BIHR deze toch niet publiekelijk 'veroordeeld' wordt.
- Kortom, de BIHR is net zoals vele ISO-normen 'procesmatig' van aard en moet gezien worden als een instrument om de dingen goed te doen. Maar voor het doen van de goede dingen zijn aanvullend geheel andere instrumenten nodig zoals het hebben van een toepasbare selectielijst, afspraken over het gebruik van gemeenschappelijke werkruimten (SharePoint, Google Docs of toch de samenwerkingsfunctionaliteit van het Rijk), etc.
- De BIHR is gebaseerd op versies van wet- en regelgeving en normen en standaarden die inmiddels verouderd zijn. Daardoor is het normenkader niet meer of onvoldoende passend op nieuwe wetgeving en richtlijnen (AVG, Wet Open Overheid, FAIR, High Value Datasets, etc.), waarvoor organisaties zelf instrumenten moeten ontwikkelen om aan die nieuwe wetten en richtlijnen te voldoen.
- Daarbij speelt ook nog het beeld dat de BIHR te veel ervaren wordt als een 'verlengstuk van de Archiefwet' met focus op duurzaam beheer van informatie ten behoeve van 'erfgoed', terwijl het vooral zou moeten gaan over goed gebruik van informatie in de dagelijkse werkprocessen.
- Ten slotte wordt als belangrijk kritiekpunt opgemerkt dat de BIHR er niet in is geslaagd om samenhang aan te brengen tussen data, documenten, informatie en archieven, waardoor er soms onnodig verschillende kaders en instrumenten worden ontwikkeld. Het woord- en taalgebruik dat vanuit de verschillende disciplines wordt gebruikt, leidt tot verwarring. En dat terwijl het op de keper beschouwd over hetzelfde gaat.

Dit beeld over de BIHR wordt onderschreven door eerder onderzoek uit 2018²⁵ waaruit bleek dat 'vier onderzochte departementen hun informatiehuishouding allemaal op verschillende manieren toetsen'. Daarbij wordt uit het onderzoek duidelijk dat voor drie van de vier onderzochte departementen geldt dat deze niet voldoen aan een groot aantal eisen van de BIHR. Ook geeft het onderzoek aan dat 'departementen kiezen hiervoor omdat ze de huidige BIHR te complex, niet compleet en te gedateerd vinden'. Het in 2018 reeds opgehaalde beeld is sterk in lijn in met het beeld dat in ons eigen onderzoek ook naar boven komt.

²⁵ Bron: *Onderzoeksrapport: Een zoektocht naar evenwicht tussen verantwoording en progressie in kwaliteit*, Thomassen, (2018).

3. Samenhang BIHR met andere kaders en instrumenten

In de volgende paragrafen wordt voor relevante andere kaders en instrumenten beschreven hoe deze zich verhouden tot de BIHR. Er wordt daarbij in het bijzonder gekeken in hoeverre de eisen uit de BIHR afgedekt worden door andere kaders en instrumenten. Dit hoofdstuk richt zich op kaders en instrumenten die breed beschikbaar zijn voor één of meerdere bestuurslagen. Veel organisaties maken op basis daarvan ook eigen versies van kaders en instrumenten, die toegespitst zijn op de werkwijzen, processen en structuur van de eigen organisatie. Deze organisatie-eigen kaders en instrumenten laten we in dit onderzoek buiten beschouwing.

3.1 BIHR en DUTO-raamwerk

Het DUTO-raamwerk (Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie) is een hulpmiddel voor het treffen van maatregelen, waardoor duurzame toegankelijkheid van informatie in de systemen van de overheid geborgd wordt. Informatie is volgens het DUTO-raamwerk duurzaam toegankelijk als deze vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar, betrouwbaar en toekomstbestendig is. Het DUTO-raamwerk bestaat uit verschillende modules die nadere invulling geven aan het wat, waarom en hoe van DUTO. Module 1 en 2 gaan over het wat en waarom en zijn gericht op managers en bestuurders. De overige zes modules gaat over het hoe en zijn gericht op informatieprofessionals.

In 2015 zijn door een werkgroep van het programma Rijk aan Informatie verschillende scenario's onderzocht voor hoe de BIHR en DUTO samengebracht konden worden. Uit het onderzoek bleek dat DUTO geen directe gevolgen heeft voor de normen 1 tot en met 3 van de baseline: Verantwoordelijkheden, Inrichting organisatie en Informatiebeleid. Deze konden volgens de onderzoekers in een nieuwe, overkoepelende standaard dan ook geheel ongewijzigd blijven. Voor norm 4 tot en met 7 van de BIHR gold dat deze sterk zouden moeten wijzigen als gevolg van de DUTO eisen. De werkgroep adviseerde om deze normen uit de BIHR te verwijderen en te vervangen door de DUTO eisen. De Stuurgroep DUTO ging akkoord met het voorstel, maar er is voor zover bekend geen opvolging aan gegeven door CIO Rijk, de beheerder van de BIHR. Uiteindelijk is het Nationaal Archief doorgegaan met de ontwikkeling van DUTO en is de BIHR van de radar verdwenen. De ontwikkelaars van DUTO stellen dat het doel was dat de DUTO-raamwerk de rol kon spelen die de BIHR niet speelde en ook niet kon spelen. Ze stellen dat het DUTO-raamwerk daarmee de eisen 4 tot en met zeven vervangt, maar wel moderner en met implementatie ondersteuning en beheer.²⁶ Andersom geldt nog wel dat bij het opstellen van het DUTO-raamwerk de BIHR is geraadpleegd (met name norm 4 tot en met 7), net als een aantal andere normenkaders en standaarden²⁷.

3.2 BIHR en het toezichtskader, toetsingskader en de monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Het toetsingskader Informatie van de Centrale Overheid van de Inspectie Overheidsinformatie geeft normen waarmee de Inspectie toetst in hoeverre een organisatie voldoet aan de Archiefwet. Per norm van het toetsingskader is uitgewerkt hoe aangetoond kan worden of hieraan is voldaan. Het aantonen

²⁶ Bovenstaande informatie is opgehaald uit interviews met het Nationaal Archief. Ook hebben we interne stukken ingezien over de scenario's, het voorstel en het uitgevoerde onderzoek door de werkgroep. Deze stukken zijn niet openbaar beschikbaar.

²⁷ Voor de overige geraadpleegde normen en standaarden, zie <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/geraadpleegde-bronnen-duto-raamwerk>

dat bepaalde normen van de BIHR zijn toegepast is daarbij vaak één van de mogelijkheden. Andere mogelijkheden zijn bijvoorbeeld het aantonen dat DUTO-eisen zijn toegepast.

Met de monitor bevestigt de Inspectie alle organisaties onder haar toezicht over de invulling van de archiefwettelijke bepalingen. De monitor is een vragenlijst die tweejaarlijks verstuurd wordt en die door de organisaties zelf ingevuld moet worden (zelfevaluatie). Op basis van de antwoorden krijgt elke organisatie een kleurenrapportage, waaruit blijkt wat er goed gaat en wat er nog verbeterd kan worden. Tot en met de monitor van 2017-2018 bevatte de vragenlijst ook een vraag of de organisatie een zelfevaluatie heeft uitgevoerd op basis van de BIHR, zo valt te lezen in de monitor van 2021-2022²⁸. In latere monitoren is deze vraag weggelaten en wordt algemener gevraagd of de organisatie een kwaliteitssysteem heeft ingericht voor het informatiebeheer en op welke wijze eventueel getoetst wordt.

Het toezichtskader en het toetsingskader zijn bedoeld om aan de organisaties onder toezicht en aan derden duidelijk te maken op welke wijze de Inspectie haar toezicht heeft ingericht en hoe zij in de praktijk toetst. De monitor is een instrument waarmee de Inspectie een vinger aan de pols houdt bij de organisaties onder haar toezicht, ook als deze niet worden onderworpen aan een inspectie. In de praktijk wordt de monitor ingevuld door informatieprofessionals. De eindverantwoordelijke voor informatiebeheer accordeert de antwoorden en ontvangt de resultaten.

3.3 BIHR en KIDO

Het Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO) is een handreiking om een kwaliteitssysteem op te zetten, met eisen voor de informatiehuishouding van decentrale overheden. KIDO richt zich op informatiemanagers. De kwaliteitseisen zijn gebaseerd op wetgeving en bestaande normenkaders. In 2011 is als onderdeel van GEMMA (de gemeentelijke referentiearchitectuur) de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten gepubliceerd. KIDO is een invulling van norm 6 van de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten, die gebaseerd is op de BIHR²⁹. Norm 6 uit de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten en norm 6 van de BIHR zijn één op één vergelijkbaar. De overige normen van de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten zijn doorontwikkeld onder het GEMMA-thema Informatie- en archiefbeheer. De Baseline is niet vervallen, maar is doorontwikkeld en daardoor niet meer in zijn huidige vorm in gebruik³⁰.

3.4 BIHR en RODIN

Het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer (RODIN) is een toetsingsinstrument dat kan worden gebruikt voor het bepalen van, sturen op en afleggen van verantwoording over de kwaliteit van de beheeromgeving waarin digitale informatie ontstaat of wordt ontvangen³¹. Het doel van RODIN is om organisaties inzicht te geven in de mate waarin deze in control is op het gebied van digitaal informatiebeheer. RODIN is bedoeld voor informatiemanagers, adviseurs DIV en informatiebeheer, interne auditors, archiefinspecteurs en externe auditors. RODIN is gebaseerd op wet- en regelgeving, normen en standaarden (onder andere NEN-ISO en DUTO). De BIHR wordt niet als bron genoemd

²⁸ Bron: *Benchmark monitor Ministeries en dienstonderdelen 2021-2022*, Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022. Geraadpleegd via: <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/publicaties/publicatie/2022/11/30/benchmark-ministeries-en-departementen-monitor-2021-2022>

²⁹ Bron: *Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO)*, IPO, UvW en VNG, 2016, p. 13-14. Geraadpleegd via: <https://vng.nl/kennisbank-grip-op-informatie/handreiking-kwaliteitssysteem-informatiebeheer-decentrale-overheden-kido>

³⁰ Bron: *Uitwerking Informatie- en archiefbeheer*, GEMMA Online. Geraadpleegd via: https://www.gemmaonline.nl/wiki/Uitwerking_Informatie- en _archiefbeheer

³¹ Bron: *Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer versie 2.0*, Landelijk overleg van provinciale archiefinspecteurs, 2017. Geraadpleegd via: <https://vng.nl/kennisbank-grip-op-informatie/rodin-referentiekader-opbouw-digitaal-informatiebeheer>

voor RODIN, maar RODIN maakt gebruik van dezelfde wetten en normen als de BIHR (al gebruikt BIHR verouderde versies aangezien het bijna 10 jaar ouder is dan RODIN).

3.5 BIHR en volwassenheidsmeting programma Open Overheid

Zoals eerder in dit rapport beschreven worden er sinds 2021 zelfevaluaties uitgevoerd door Rijksorganisaties om de status van hun informatiehuishouding te meten. De SG of de hoogste ambtelijke leidinggevende is officieel verantwoordelijk voor het laten uitvoeren van de meting, maar in de praktijk moet dit door de tweedelijns control binnen de organisatie gedaan worden. De eisen uit de BIHR en het DUTO-raamwerk worden gebruikt als referentiekaders voor deze zelfevaluaties³². Er wordt echter ook expliciet benoemd dat niet alle eisen uit de BIHR volledig afgedekt worden met de zelfevaluatie: *“als je de meting uitvoert zal je als organisatie daarnaast nog steeds gehouden zijn om toereikend invulling te geven aan de overige eisen van de BIHR”*³³.

Er bestaat dus een link tussen de BIHR en de zelfevaluaties, maar ze zijn niet één op één uitwisselbaar. Met andere woorden: een hoge score op de volwassenheidsmeting betekent niet automatisch een hoge score op het voldoen aan de eisen uit de BIHR.

3.6 Overzicht en analyse

De informatie uit de bovenstaande paragrafen is samengevat in de tabel op de volgende pagina. Aangezien het doel en de doelgroep van de verschillende kaders en instrumenten verschilt, is het niet mogelijk om deze één op één met elkaar te vergelijken. In de laatste kolom staat per kader of instrument aangegeven hoe deze zich verhoudt tot de BIHR.

³² Bron: *Nulmeting informatiehuishouding*, Programma Open op Orde, 16 juni 2021, p.3. Geraadpleegd via: <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/meten-en-verbeteren/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/01/06/meting-informatiehuishouding-2022>

³³ Bron: *Nulmeting informatiehuishouding*, Programma Open op Orde, 16 juni 2021, p.3. Geraadpleegd via: <https://www.open-overheid.nl/onderwerpen/meten-en-verbeteren/instrumenten-en-diensten/publicaties/2023/01/06/meting-informatiehuishouding-2022>

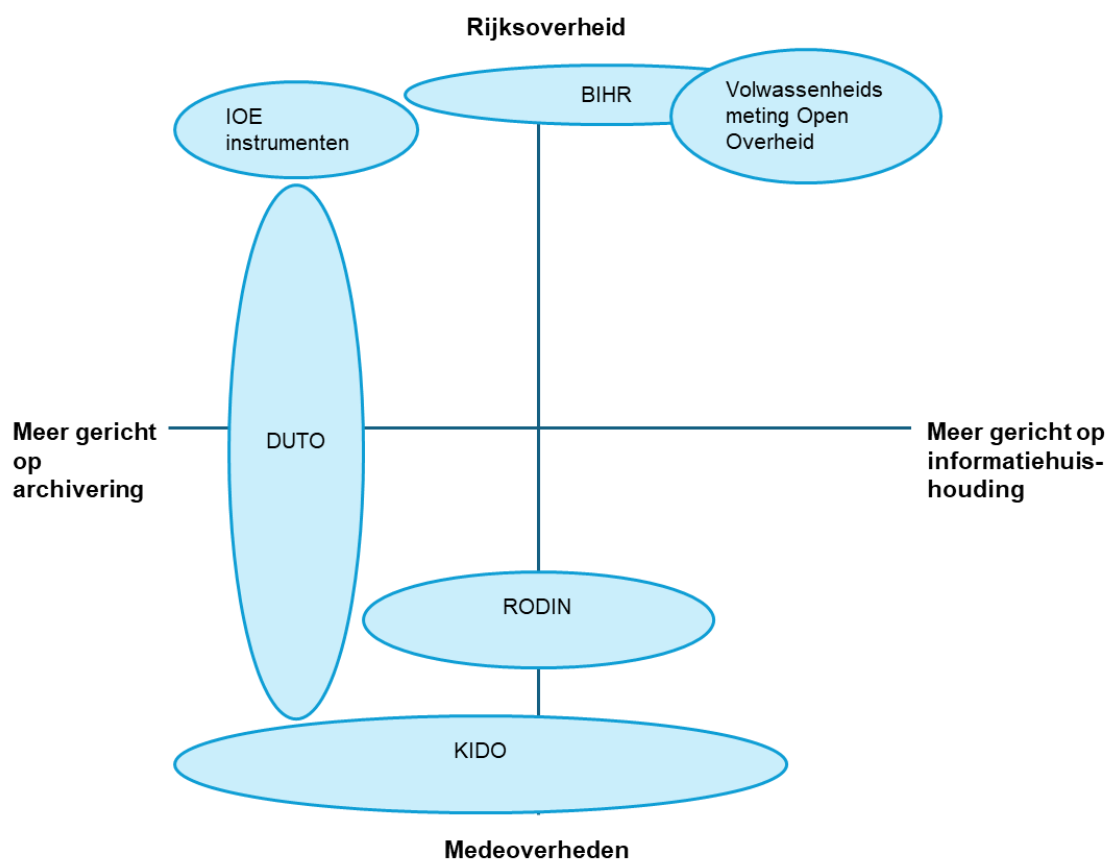
Naam	Vorm	Doel	Doelgroep	Relatie tot BIHR
BIHR	Normenkader	De kwaliteit van informatiehuishouding waarborgen, zodat de overheid effectief en efficiënt kan functioneren.	Integrale lijnmanager	n.v.t.
DUTO	Normenkader	De duurzame toegankelijkheid van informatie in de systemen van de overheid borgen.	- Managers en bestuurders (module 1 en 2) - Informatieprofessionals waaronder architecten, informatimanagers en -beheerders, proces- of informatieanalisten, inkoopadviseurs, projectleiders en adviseurs digitale archivering. Maar ook ontwikkelaars en beheerders (modules 3-8)	Er is een duidelijke overlap tussen het DUTO-raamwerk en eis 4 tot en met 7 van de BIHR.
Toetsingskader en de Monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed	Toetsingsinstrumenten	Toetsen in hoeverre een organisatie voldoet aan de Archiefwet.	Verantwoordelijken voor informatiebeheer	Er wordt naar de BIHR verwezen in het toetsingskader, maar deze is daar geen integraal onderdeel van. Het voldoen aan de eisen van de BIHR is niet de enige mogelijkheid om te voldoen aan de normen van de Inspectie.
KIDO	Handreiking om een kwaliteitssysteem op te stellen	Het verbeteren van informatiebeheer om te voldoen aan de eisen uit de Archiefwet.	Informatiemanagers (recordmanagers, informatimanagers, archivarissen, DIV-medewerkers en applicatie- en/of functioneel beheerders van informatiesystemen)	KIDO is een invulling van norm 6 uit de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten en daarmee indirect een invulling van norm 6 uit de BIHR. Maar KIDO is gericht op decentrale overheden en de BIHR op de Rijksoverheid. Een invulling op decentraal niveau betekent niet dat die invulling op ook op centraal niveau toepasbaar is.
RODIN	Toetsingsinstrument	Inzicht geven in de mate waarin een organisatie in	Informatiemanagers	Er zit overlap in de wetten en normen waar RODIN en de BIHR op gebaseerd zijn, maar de BIHR wordt niet genoemd als bron voor RODIN. Ook is de BIHR

		control is op het gebied van digitaal informatiebeheer.	adviseurs DIV en informatiebeheer, interne auditors, archiefinspecteurs en externe auditors	gebaseerd op oudere versies van de wetten en normen.
Volwassenheidsmeting Open Overheid	Toetsingsinstrument	Aspecten van de volwassenheid van Rijksorganisaties op het gebied van informatiehuishouding meten.	De tweedelijns control binnen de organisatie moet de meting uitvoeren. Deze geeft het resultaat terug aan de SG of hoogste ambtelijke leidinggevende.	De volwassenheidsmeting is onder andere opgesteld aan de hand van de BIHR maar dekt deze niet volledig af.

Bestuurslaag en doel

Onderstaande afbeelding geeft op hoofdlijnen weer hoe de doelen van de hierboven benoemde instrumenten zich tot elkaar verhouden en op welke bestuurslagen deze gericht zijn. Daarbij is van belang te vermelden dat deze plaat niet de exacte positie op de assen en in de kwadranten weergeeft maar een indicatie geeft van hoe de verschillende instrumenten in de perceptie van gebruikers zijn gepositioneerd.

Tijdens de interviews hebben de respondenten aangegeven dat het voor hen lastig is dat medewerkers die geen informatiespecialist zijn, vooral kijken naar de vraag of een kader/instrument bijdraagt aan archivering dan wel informatiehuishouding. Vanuit het perspectief van de informatiespecialist is dit onderscheid er niet, maar omdat het wel veelvuldig naar voren is gekomen, zijn de instrumenten in figuur 2 langs die lijn geplot. Wij zijn ons er als onderzoekers van bewust dat archivering en informatiehuishouding geen losstaande termen zijn, maar dat er overlap in zit. Tijdens het onderzoek zijn we verschillende terminologieën tegengekomen, zoals de 'achterkant' (meer gericht op archivering) en de 'voorkant' (meer gericht op informatiehuishouding). Ook wordt er gesproken van instrumenten die zich voornamelijk op de Archiefwet baseren en instrumenten die zich ook op andere normen baseren. Een ander perspectief is dat van het beheren van informatie op de lange termijn ('archiveren') en op de korte termijn ('informatiehuishouding'). Kortom, er bestaat in onze ogen geen eenduidige terminologie om deze concepten te duiden. Wij kiezen er in dit onderzoek daarom voor om 'meer gericht op archivering' en 'meer gericht op informatiehuishouding' te gebruiken, met de hierboven genoemde nuances in het achterhoofd.



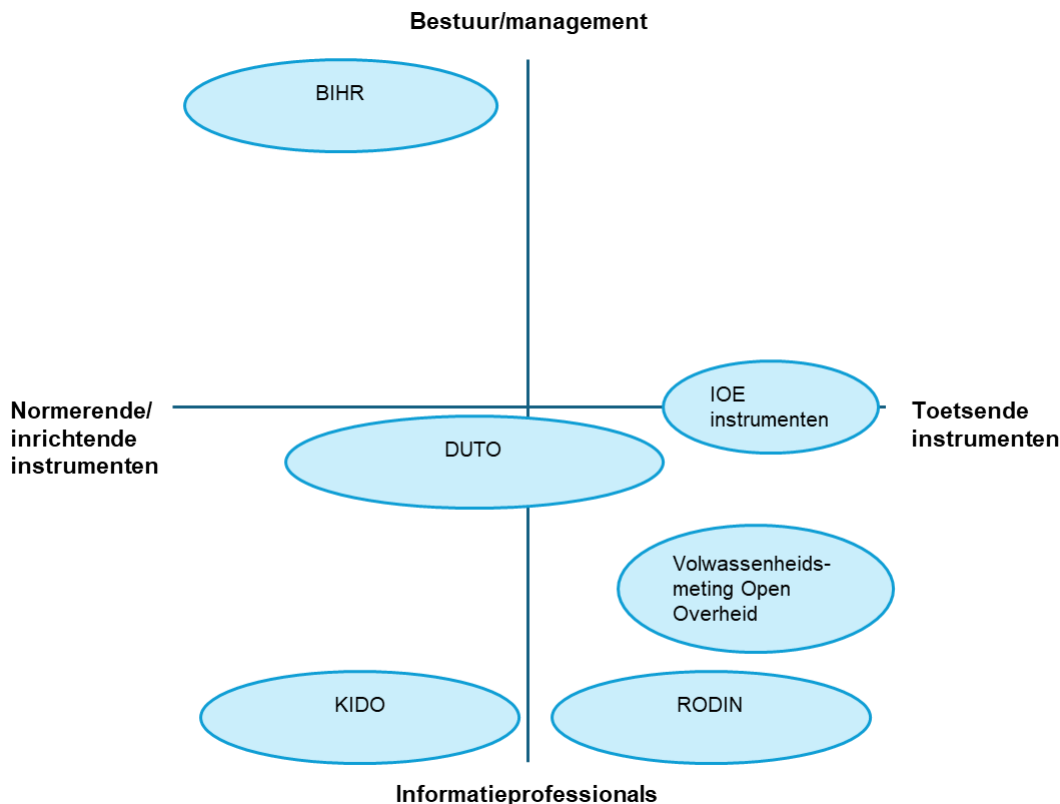
Figuur 2: Bestuurslaag en doel

Het valt op dat de BIHR als enige *normenkader* enkel gericht is op de Rijksoverheid. Het DUTO-raamwerk richt zich op zowel de Rijksoverheid als op de medeoverheden. KIDO richt zich enkel op medeoverheden³⁴. De volwassenheidsmeting van het programma Open Overheid en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed instrumenten zijn ook gericht op de Rijksoverheid, maar zijn geen normenkaders zoals de BIHR dat is.

Het DUTO-raamwerk baseert zich voor een groot deel op een aantal internationale normen, vooral rondom informatiebeheer, zoals ISO 15489 en ISO 16175. Ook de Archiefwet is relevant, net als bij het toetsingskader en de monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en KIDO. De BIHR, de volwassenheidsmeting Open Overheid en RODIN leggen minder de nadruk op de Archiefwet, maar met name de BIHR en RODIN zijn gebaseerd op oudere versies van wetten en normen en daardoor gedateerd. De raamwerken zijn dus vanuit verschillende vertrekpunten opgesteld, waardoor de samenhang ontbreekt. Er ontbreekt een normenkader dat alle, huidig geldende (versies van) informatiewetten bundelt en zich richt op zowel de Rijksoverheid als de medeoverheden. Dit normenkader zou wellicht in het midden van het assenstelsel geplaatst kunnen worden.

Vorm en doelgroep

Onderstaande afbeelding geeft weer wat de aard van de instrumenten is: normerend/inrichtend of toetsend. De verticale as duidt aan op welke doelgroep de instrumenten zich richten: bestuur/management of informatieprofessionals (zoals informatiemanagers, architecten, adviseurs DIV etc.).



³⁴ Het toetsingskader van de Inspectie is ook gericht op organisaties van de centrale overheid en de volwassenheidsmetingen gaan ook alleen over organisaties van de Rijksoverheid. Aangezien dit geen normenkaders zijn, zijn deze instrumenten in de analyse in deze alinea niet meegenomen.

Figuur 3: Vorm en doelgroep

De BIHR is het enige normenkader dat zich nadrukkelijk op bestuur/management richt. Het DUTO-raamwerk doet dit deels maar mist de volledige aansluiting bij bestuur/management, aangezien slechts twee van de acht modules zich daarop richten. Overigens wordt vanuit DUTO momenteel wel gewerkt aan een versie die specifiek op managers is gericht.

De BIHR, het DUTO-raamwerk en KIDO zijn normenkaders/kwaliteitssystemen en zitten meer aan de normerende/inrichtende kant. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed instrumenten, de volwassenheidsmeting Open Overheid en RODIN zijn toetsingsinstrumenten en zitten aan toetsende kant.

3.7 Tussenconclusies

Op basis van bovenstaande analyse kunnen we concluderen dat de BIHR niet als geheel is opgegaan in een later instrument of kader. De BIHR is de afgelopen jaren echter wel geraadpleegd bij de ontwikkeling van nieuwe instrumenten en elementen van de BIHR zijn daarin ook terug te vinden. In sommige gevallen is deze link duidelijker te leggen dan in andere gevallen. Met name het DUTO-raamwerk en de volwassenheidsmeting tonen veel overlap met de eisen uit de BIHR, al zijn de doelen en doelgroepen van die instrumenten anders dan die van de BIHR.

In het bredere speelveld van kaders en instrumenten speelt de BIHR weinig rol van betekenis. Uit het onderzoek komt verder naar voren dat er momenteel niet één sluitend kwaliteitssysteem bestaat dat zowel alle benodigde normerende als toetsende instrumenten bevat. Bovendien ontbreekt de samenhang tussen de bestaande instrumenten: het zijn op zichzelf staande instrumenten van verschillende aard en met verschillende doelgroepen. Dit beeld wordt bevestigd in de gesprekken die gedurende dit onderzoek gevoerd zijn.

Een andere conclusie – die op de keper beschouwd de evaluatie van de BIHR ontstaat – is dat de Rijksoverheid gebruik maakt van diverse kaders en instrumenten om invulling te geven aan de inrichting en professionalisering van de informatiehuishouding, maar dat het daarbij ontbreekt aan samenhang en eenduidig gebruik van begrippen. Gevolg is dat er diverse beelden leven over wat nu precies de strekking en werking is van de beschikbare kaders en instrumenten.

Dit voorgaande is voor ons aanleiding om dit hoofdstuk af te sluiten met een beknopte omschrijving hoe wij de begrippen als kwaliteitssysteem, norm, monitor, volwassenheidsmeting en handreiking zien. De omschrijving is gebaseerd op beschikbare theorieën en praktijkervaringen in dezen.

Een **norm** is een afspraak, richtlijn of standaard die als referentiepunt dient binnen een bepaald vakgebied, industrie of context. Het geeft aan hoe dingen gedaan moeten worden om kwaliteit, veiligheid, efficiëntie, duurzaamheid of consistentie te garanderen. De BIHR kan gezien worden als zo een norm voor informatiehuishouding.

Een **kwaliteitssysteem** is een gestructureerd kader waarmee een organisatie de kwaliteit van haar processen, producten of diensten beheert, bewaakt en continu verbetert. Het dient als een hulpmiddel om consistentie te garanderen, klanten tevreden te stellen en aan wettelijke eisen te voldoen.

Een bekend voorbeeld van een kwaliteitssysteem is ISO 9001, een internationale norm die richtlijnen biedt voor het opzetten van een kwaliteitsmanagementsysteem. De kwaliteitscirkel 'Plan-Do-Check-Act' van Deming is een bekend hulpmiddel voor kwaliteitsmanagement.

Het mooie van een kwaliteitssysteem is dat het niet alleen gaat om regels en procedures, maar ook om het bevorderen van een cultuur van continue verbetering binnen een organisatie.

Een **norm** en een **kwaliteitssysteem** zijn nauw met elkaar verbonden. Eigenlijk is een norm vaak de basis of richtlijn waarop een kwaliteitssysteem wordt gebouwd. Ze verhouden zich als volgt tot elkaar:

- *Norm als fundament:* Een norm, zoals de BIHR, beschrijft de vereisten waaraan een organisatie moet voldoen om een bepaald niveau van kwaliteit te bereiken. Het biedt een gestructureerd kader om hun informatiehuishouding te verbeteren en consistentie te waarborgen.
- *Kwaliteitssysteem als toepassing:* Een kwaliteitssysteem vertaalt die norm naar de praktijk. Het omvat alle processen, procedures, tools en controles die zijn ontworpen om te voldoen aan de vereisten van de norm en om de kwaliteit in een organisatie effectief te beheren.

Kort gezegd, een norm geeft de 'wat' (wat moet worden bereikt), terwijl een kwaliteitssysteem de 'hoe' biedt (hoe dat moet worden gedaan). Samen zorgen ze voor een robuuste aanpak om kwaliteit te garanderen en te verbeteren.

De **monitor** is een hulpmiddel dat ingezet kan worden door iemand die toezicht houdt, controleert of observeert. Binnen de informatiehuishouding van de Rijksoverheid zijn diverse monitors in gebruik: de monitor van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (een 'self-assessment' voor organisaties) en de volwassenheidsmetingen van het programma Open op Orde.

Een **handreiking** is een praktische gids, document of hulpmiddel dat bedoeld is om mensen te ondersteunen bij het uitvoeren van bepaalde taken of bij het begrijpen van complexe onderwerpen. Het biedt richtlijnen, adviezen en vaak voorbeelden om zaken op een efficiënte en correcte manier aan te pakken.

4. Wensen en behoeften ten aanzien van kaders en instrumenten

In de enquête en tijdens de interviews is uitgebreid stilgestaan bij de vraag welke behoeften erbij verschillende rollen in de organisatie zijn op het gebied van kwaliteitskaders- en standaarden inzake informatiebeheer / -huishouding.

Het beeld met betrekking tot de BIHR is eenduidig: er is weinig behoefte aan het reanimeren van de BIHR in de huidige vorm. Dat wil niet zeggen dat er geen behoefte is ten aanzien van instrumenten die zich richten op het verbeteren van de informatiehuishouding.

Een meer integrale blik op informatiehuishouding

Voor veel van de mensen die we spraken in het kader van dit onderzoek geldt dat ze het lastig vinden om door het grote aantal verschillende instrumenten en kaders nog te zien wat er concreet van ze gevraagd wordt op het gebied van informatiehuishouding. De verschillende instrumenten behandelen op hoofdlijnen wel dezelfde onderwerpen maar vaak vanuit een net ander perspectief en met een ander doel.

Een eerste behoefte is dan ook de betere aansluiting van de verschillende instrumenten op elkaar, in termen van doelstellingen, in termen van typen instrument en in termen van het gehanteerde jargon. Daarbij wordt onder meer gepleit om de verschillende doelen die samenhangen met de Archiefwet en de Woo nader tot elkaar te brengen.

Nauw in samenhang met deze behoefte wordt de behoefte uitgesproken om met een bredere blik naar het vraagstuk te kijken. In de bestaande instrumenten gaat het nu vaak over de Woo en de Archiefwet, maar slechts beperkt over andere wet- en regelgeving die ook van belang is voor de inrichting van de informatiehuishouding, zoals de AVG of de gevolgen van de AI Act. Daarnaast wordt er ook gewezen naar de beschikbare NEN/ISO normen voor het inrichten van de informatiehuishouding.

Het beoordelen van de kwaliteit van de informatiehuishouding

In veel gesprekken kwam naar voren dat momenteel onvoldoende helder is wanneer je het als organisatie 'goed' doet. Dit heeft direct te maken met de wens om te komen tot meer concrete en pragmatisch gerichte handvatten c.q. maatregelen die aangeven wat je moet doen om informatiestromen te kunnen beheersen. Maar dit wel met de toevoeging dat een goed ingerichte organisatie van de informatiehuishouding randvoorwaardelijk is. Er is dan ook een sterke behoefte aan meer tactisch uitgewerkte normen, waaruit ook duidelijk wordt waar partijen aan moeten voldoen, en hoe dat getoetst kan worden. Met andere woorden: de BIHR zou moeten evolueren van 'noodzakelijke' voorwaarden naar 'voldoende' voorwaarden. Als je dan aan de BIHR voldoet, dan weet je ook dat je als organisatie je informatiehuishouding op orde hebt.

Daarnaast is er een sterke behoefte om te onderzoeken hoe de daadwerkelijke kwaliteit van de informatiehuishouding getoetst kan worden. In algemene zin is het risico van normenkaders dat ze verworden tot vinkenlijstjes, die in potentie een groot 'operatie geslaagd, patiënt overleden' gehalte hebben. In onze (de onderzoekers) eigen woorden zou de toets van een gedegen informatiehuishouding in zijn meest simpele vorm moeten zijn of je iets kan vinden als je het zoekt, en of je iets niet meer kan vinden als het vernietigd moet zijn. Vanuit dat perspectief kan gedacht worden

aan de ontwikkeling en het gebruik van een aantal specifieke indicatoren die een daadwerkelijke indicatie geven van de kwaliteit van de informatiehuishouding binnen een organisatie³⁵.

Over het concept van een baseline

Alhoewel de meeste geïnterviewden het erover eens zijn dat de BIHR in zijn huidige vorm niet meer als relevant beschouwd kan worden, pleiten ook veel van hen wel degelijk voor het concept van een baseline. Daarbij komen telkens de volgende aandachtspunten naar voren:

- De baseline zou een breed en actueel overzicht moeten geven van waar je in dit kader aan moet voldoen, en moet opgesteld zijn met een meer integrale blik dan de meeste huidige instrumenten.
- De normen in een dergelijk kader moet beter worden uitgewerkt in concrete handvatten voor organisaties. De huidige normen in de BIHR worden vaak als te strategisch, en te weinig concreet gezien.
- De baseline moet (in lijn met de huidige BIHR) een helder beeld geven van de verschillende rollen en verantwoordelijkheden binnen de organisatie en binnen een breder stelsel van informatiehuishouding binnen de overheid.
- De baseline zou in principe gericht moeten zijn op de hele overheid, en niet alleen op de Rijksoverheid.

De BIO als goed voorbeeld

In de verschillende gesprekken wordt vaak verwezen naar de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) die door velen gezien wordt als een degelijk instrument dat ook breed ingezet wordt.

De BIO is het normenkader voor informatiebeveiliging en geldt voor alle lagen van de overheid. De BIO is in 2018 vastgesteld door de Ministerraad, nadat de medeoverheden ook al hadden ingestemd met de invoering van de BIO. In 2019 is er gestart met de verplichte implementatie en in de jaren daarna is de BIO doorontwikkeld en geactualiseerd. Voor de implementatie is er een ondersteuningsprogramma opgezet met de naam 'Basis op Orde'. Dit programma organiseerde activiteiten en ontwikkelde producten, waarmee de implementatie gestimuleerd werd. Momenteel wordt er gewerkt aan de BIO2, die wettelijk verankerd zal worden in de Cyberbeveiligingswet die naar verwachting in het najaar van 2025 van kracht wordt. Vanaf dan zal er minder vrijblijvendheid zijn in het voldoen aan de BIO, hier zal ook toezicht op gehouden worden.³⁶

Hoewel de BIO en de BIHR met elkaar gemeen hebben dat ze allebei een normenkader zijn, zit het verschil onder andere in het feit dat de implementatie van de BIO verplicht is. De BIHR is vastgesteld door de stuurgroep 'Informatie op Orde', maar niet door de Ministerraad. Daarnaast is de BIO op alle overheidslagen van toepassing en heeft er implementatieondersteuning en doorontwikkeling plaatsgevonden. Dit zijn factoren die bijdragen aan het succes van de BIO, maar die bij de BIHR ontbreken.

³⁵We zijn ons ervan bewust dat artikel 16 van de Archiefregeling stelt dat het bepalen van meetbare normen een taak van de organisatie zelf is. Aangezien deze wens in veel gesprekken naar voren kwam, hebben wij deze toch ook opgenomen in deze rapportage.

³⁶Bron: *Evaluatie Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)*, (17 november 2022), Berenschot. Geraadpleegd via: <https://bio-overheid.nl/category/producten/rapport-bio-evaluatie>

Behoefte aan implementatie, toepassing, toezicht en beheer

Voor elk instrument dat ontwikkeld wordt in het kader van informatiehuishouding geldt dat de behoefte breder is dan slechts helder uitgeschreven en toepasbare normen. Ook de verdere omkadering van het instrument moet duidelijk zijn. Zo is er behoefte aan:

- Een heldere rolverdeling waaruit duidelijk is wie verantwoordelijk is voor de verbetering van de informatiehuishouding en de toepassing van de daarvoor bedoelde instrumenten.
- Capaciteit en middelen voor de implementatie van instrumentarium, eventueel aangevuld met ondersteuning met kennis en expertise.
- Een helder proces om de toepassing van het instrumentarium en de kwaliteit van de informatiehuishouding te kunnen beoordelen. In dit kader is er in verschillende gesprekken aangegeven dat men voorstander is van een externe vorm van controle (bijvoorbeeld in de vorm van een audit), naast het opnemen van de normen in de organisatie-eigen controlcyclus en auditprogramma's.
- Afspraken, capaciteit en middelen voor de doorontwikkeling en het beheer van het instrumentarium. Daarbij is van belang dat instrumenten en de verantwoordelijkheid voor doorontwikkeling en beheer structureel belegd worden en dat duidelijk is hoe de diverse stakeholders betrokken zijn bij de besluitvorming hierover.

5. Conclusies en toekomst van de BIHR

In dit hoofdstuk worden de conclusies van het onderzoek beschreven. Vervolgens wordt er een advies gegeven voor het gevolg en wordt er een aantal opties geschetst voor de toekomst van de BIHR.

5.1 Conclusies

Een belangrijke conclusie van de uitgevoerde evaluatie is dat de BIHR als kader voor informatiehuishouding van waarde is geweest, maar dat door het ontbreken aan een duidelijke 'positionering' van de BIHR en het ontbreken aan duurzaam beheer ervan de toegevoegde waarde nog maar beperkt is. Bovendien zijn er geen actieve gebruikers van de BIHR gevonden, die de BIHR op dit moment gebruiken zoals deze ooit bedoeld was. Een aantal respondenten geeft aan de BIHR wel af en toe gebruikt te hebben ter inspiratie voor het opzetten van kwaliteitskaders voor de eigen organisatie.

Op de vraag of de BIHR in zijn huidige vorm voldoet aan de behoeften/wensen van overheidsorganisaties, is het antwoord 'nee'. Er is behoefte aan meer samenhang tussen de verschillende kaders en instrumenten op het gebied van informatiehuishouding en minder behoefte aan een herziening van enkel en alleen de BIHR. Immers, goed beheer van informatie gaat verder dan het op orde hebben van 'bescheiden' (documenten) zoals dat in de Archiefwet wordt genoemd. Informatie wordt op allerlei manieren in allerlei vormen en diverse media met elkaar gecreëerd, gedeeld en beheerd. En die veelvormigheid en verscheidenheid aan informatie verlangt van degene die er verantwoordelijk voor is om de juiste beheermaatregelen te treffen. Zo vraagt beheer van e-mail een andere wijze van beheer dan het beheer van een databank, en vragen zaaksystemen en documentmanagementsystemen waarin informatie is opgenomen ook weer om andere maatregelen. De geïnterviewden hebben de behoefte om het onderwerp informatiehuishouding nu eens in de volle breedte te beschouwen – alle doelen en invalshoeken bij elkaar – met uiteindelijk een samenhangend kader voor een goed ingerichte informatiehuishouding die niet alleen compliant is aan de Wet open overheid, de Archiefwet en de Wet hergebruik van overheidsinformatie (open data, high value datasets, etc.), maar tegelijkertijd ook het fundament is om te kunnen voldoen aan de wetten aangaande privacy en informatiebeveiliging. En bij het uitwerken van deze geformuleerde behoefte, aldus de geïnterviewden, is het voorstelbaar dat sommige onderdelen van de inmiddels qua tekst verouderde BIHR relevant en van voldoende waarde blijken om onder te brengen in een geheel nieuwe 'baseline informatiehuishouding'.

5.2 Advies

Op basis van de conclusies van deze evaluatie en de wensen en behoeften die zijn opgehaald geven wij een advies. Het advies is 'getrapt': allereerst adviseren wij om in overleg met betrokken stakeholders na te denken hoe het bredere speelveld van normen, kaders en instrumenten voor informatiehuishouding beter met elkaar in samenhang gebracht kan worden om zo te komen tot een breder en sluitend kwaliteitssysteem. In 5.2.1 gaan we verder in op deze eerste stap.

Afhankelijk van de keuzes die op basis van deze eerste stap kan gekeken worden naar de toekomst van de BIHR. Mocht er voldoende draagvlak en middelen zijn voor het werken aan een breder kwaliteitssysteem dan kan gekeken worden hoe de BIHR daarin past.

Mocht blijken dat de verschillende betrokken stakeholders onvoldoende mogelijkheden zien om tot een samenhangend kwaliteitssysteem te komen voor informatiehuishouding dan blijft het mogelijk om

dan vanuit het ministerie van BZK na te denken over de toekomst van de BIHR. De opties hiervoor worden uitgewerkt in 5.2.2.

5.2.1 De stip op de horizon (het brede perspectief)

Vandaag de dag heeft de BIHR nog maar weinig toegevoegde waarde in de praktijk. De vraag hoe de toekomst van de BIHR eruit kan zien is eigenlijk niet geïsoleerd te beantwoorden. In dit onderzoek zijn de behoeften en wensen van overheidsorganisaties geïnventariseerd en is geconcludeerd dat er behoefte is aan meer samenhang en een sluitend kwaliteitssysteem met daarin een normenkader en de bijbehorende toetsings- en monitoringsinstrumenten. De scope van dit systeem zou breder dan alleen informatiewetten moeten zijn, zou ook privacy en informatiebeveiliging moeten omvatten en zou nauw verweven moeten zijn met de plicht tot archiveren. Immers, informatiebeheer en archiveren liggen direct in elkaars verlengde en zijn nauw met elkaar verbonden. Het ontwikkelen van zo'n breed, sluitend kwaliteitssysteem is de stip op de horizon.

Om daar te komen is het nodig om in overleg te treden met het ministerie van OCW, het Programma Open Overheid, de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en het Nationaal Archief. Allereerst moet er een goed overzicht zijn van en een goed inzicht in de samenhang van de bestaande normen, kaders, instrumenten en kwaliteitssystemen voor informatiehuishouding in relatie tot elkaar en in relatie tot wet- en regelgeving (Woo, BIO, AVG, Archiefwet, etc.). Dit overzicht gaat bijdragen aan een duurzame inrichting en borging van die huishouding. Vervolgens moet er door bovengenoemde partijen gezamenlijk een keuze gemaakt worden hoe de stip op de horizon er precies uit moet komen te zien. Een belangrijke keuze die daarbij gemaakt moet worden is of het kwaliteitssysteem alleen op de Rijksoverheid of ook op de medeoverheden van toepassing is. Van daaruit kan er terug geredeneerd worden om te bepalen welke stappen er gezet moeten worden om dat doel te bereiken. Dan kan er ook gekeken worden wat de rol van de BIHR daarin is.

Als onderzoekers geven wij de waarschuwing dat het realiseren van een samenhangend kwaliteitssysteem zoals hiervoor omschreven ambitieus is en alleen goed kan worden opgepakt mits daarvoor aanwezig zijn: commitment, capaciteit en doorlooptijd. Er zijn meerdere departementen met verschillende verantwoordelijkheden betrokken, die over de juiste kennis en middelen moeten beschikken. Vervolgens is er ook commitment, capaciteit en doorlooptijd nodig voor de implementatie van het nieuwe kwaliteitssysteem, waarvoor ook ondersteunende instrumenten ontwikkeld moeten worden.

5.2.2 De toekomst van de BIHR (het smalle perspectief)

Zoals gezegd is een advies over de doorontwikkeling van de BIHR lastig te geven op dit moment. De toekomst van de BIHR is immers sterk afhankelijk van de keuzes die in het bredere gesprek gemaakt worden. Indien het bredere gesprek niet gevoerd wordt of niet tot het resultaat leidt dat er een nieuw, samenhangend kwaliteitssysteem ontwikkeld wordt, blijft een aantal opties met betrekking tot de BIHR over. Die zijn bedoeld als opmaat voor het nadenken over de mogelijke toekomst van de BIHR vanuit het brede perspectief (ons hoofdadvis) en komt als keuzevraagstuk pas echt aan de orde als de genoemde stakeholders met elkaar tot de conclusie komen dat er onvoldoende draagvlak is om in gezamenlijkheid te werken aan een samenhangend kwaliteitssysteem voor informatiehuishouding.

Voor de toekomst c.q. doorontwikkeling van de BIHR – sec beredeneerd vanuit de BIHR zelf - is een aantal opties denkbaar:

1. **Trek de BIHR terug**

Uit deze evaluatie blijkt dat de BIHR zijn waarde heeft gehad, maar momenteel geen grote rol van belang meer speelt in het huidige landschap van kaders en instrumenten. De BIHR is gebaseerd op verouderde wet- en regelgeving en verouderde normen en standaarden en daardoor beperkt toepasbaar in 2025. De andere kaders en instrumenten die vandaag de dag in gebruik zijn, zijn gebaseerd op nu geldende wet- en regelgeving. Ook geven organisaties aan gebruik te maken van de NEN-ISO normen als basis voor hun kwaliteitssystemen. Het eventueel terugtrekken van de BIHR uit het kaderboek leidt er niet toe dat andere kaders en instrumenten onbruikbaar worden, sterker nog: in de huidige werkwijze wordt maar zeer sporadisch gebruik gemaakt van de BIHR.

Een tussenstap vóór het volledig terugtrekken van de BIHR als kader, kan zijn dat onderdelen van de BIHR worden ondergebracht in het DUTO-raamwerk. Beide kaders kennen een zekere mate van overlap en er wordt al gewerkt aan het 'DUTO-raamwerk voor managers', precies de doelgroep waarop de BIHR zich heeft gericht. Het overnemen van onderdelen zou het raamwerk kunnen versterken.

2. **Herijk de BIHR**

Uit het onderzoek blijkt dat er wel degelijk behoefte is onder informatieprofessionals aan een baseline voor informatiehuishouding, waarin de relevante wetten, normen en standaarden zijn opgenomen. De vergelijking met de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) wordt daarbij gemaakt. De reden waarom de BIO wordt genoemd heeft te maken met diens positionering. De BIO is namelijk vastgesteld door de Ministerraad en daardoor een 'baseline' waar de Rijksoverheid zich aan heeft te houden.

De inhoud van de BIHR is verouderd en kan geactualiseerd worden naar de huidige relevante wet- en regelgeving en normen en standaarden. Een herijkte BIHR zou echter niet alleen een overzicht van wetten en normen moeten zijn, maar ook meer samenhang moeten aanbrengen tussen de verschillende bestaande kaders en instrumenten. Bovendien is er sterke behoefte aan concrete indicatoren waarmee organisaties de daadwerkelijke kwaliteit van hun informatiehuishouding kunnen toetsen.

Om de BIHR een kans van slagen te geven is dit echter onvoldoende, de positie van de BIHR en de aansluiting op het bredere bestaande landschap van instrumenten moeten duidelijk zijn. Daarnaast moet aanpalend instrumentarium ontwikkeld worden ten behoeve van de implementatie bij organisaties. Dit vergt ook dat de BIHR op de juiste niveaus onder de aandacht gebracht wordt en er voldoende draagvlak en middelen zijn voor de implementatie. Hiervoor is een programma nodig dat de implementatie aanjaagt en er moeten ondersteunende instrumenten ontwikkeld worden, net als de bedoeling was bij de invoering van de BIHR in 2009. Daarnaast is het van wezenlijk belang dat het instrument structureel belegd wordt, waarbij er ruimte moet zijn voor beheer en doorontwikkeling. Destijds is dit instrumentarium niet van de grond gekomen en een dergelijke ondersteuning vraagt ook de nodige kennis, mensen en middelen om samen met stakeholders het instrument te onderhouden.

3. **Stel een nieuwe baseline op**

In plaats van het herijken van de bestaande BIHR is het ook een optie om een geheel nieuwe 'Baseline Informatiehuishouding' op te stellen, eventueel gebaseerd op nog meer wet- en regelgeving en normen en standaarden dan de huidige BIHR. Bij dit scenario gelden dezelfde kanttekeningen als bij het herijken van de BIHR, namelijk dat de positionering en aansluiting op het bredere bestaande landschap goed moet zijn en dat er instrumentarium beschikbaar is voor de implementatie.

Bijlage A Geïnterviewde personen

	Functie	Organisatie
1	Coördinerend Beleidsmedewerker Informatiehuishouding	Ministerie van BZK (CIO Rijk)
2	Strategisch adviseur	Ministerie van OCW (RDDI)
3	Strategisch adviseur	Nationaal Archief
4	Senior Adviseur Kennisontwikkeling	Nationaal Archief
5	Strategisch I-adviseur Informatiehuishouding	Ministerie van Financiën
6	Clustercoördinator openbaarheidsbeleid	Ministerie van BZK (CIO Rijk)
7	Voormalig programmamanager overheidsbrede metadata informatiehuishouding	Ministerie van BZK
8	Meerdere experts op het gebied van informatiehuishouding	PBLQ
9	Senior medewerker IV	RvIHH
10	Manager en kwartiermaker digitalisering- en archiveringsdienst	Justid
11	Strategisch adviseur Informatiehuishouding	Ministerie van IenW
12	Beleidsmedewerker informatiehuishouding	DNB
13	Senior-adviseur informatiehuishouding	Belastingdienst
14	Programmamanager Grip op Informatie	VNG
15	Directeur Identiteitsgegevens	RvIG
16	Strategisch adviseur Regeringscommissaris informatiehuishouding	BZK (CIO Rijk)
17	Senior Adviseur Informatiemanagement	Rijkswaterstaat
18	Senior-adviseur Informatiehuishouding	RvIHH

Bijlage B Bestudeerde documentatie

Documentnaam	Versie	Datum
Whitepaper Vooronderzoek kwaliteitssystemen, Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding	1.0	25 juli 2024
Deel I: Managementstatement Baseline	1.0	2009
Deel II: Deel II: Basics van de Baseline (toelichting)	1.0	2009
Deel III: de 7 Normen van de Baseline	1.0	2009
Rapport Informatiehuishouding van het Rijk	1.0	2009
kabinetsnota Informatie op Orde	1.0	29 juni 2006
Invoering van zelfregulering en zelfevaluatie in de informatiehuishouding van ministeries: een thema inspectie	1.0	11 maart 2010
Modernisering van de overheid, brief van de staatssecretarissen van OCW en BZK	1.0	8 juli 2010
Duurzaam duurt het langst	1.0	16 januari 2014
Wel digitaal, nog niet duurzaam. Informatiebeheer bij departementen	1.0	9 mei 2018
Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding	1.1	6 juni 2018
Meerjarenplan Verbetering Informatiehuishouding Rijk, actualisatie 2020	1.0	24 februari 2020
Nulmeting informatiehuishouding	1.2	16 juni 2021
Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid 2024-2025	1.0	8 december 2023
Benchmark monitor Ministeries en dienstonderdelen 2021-2022	1.0	30 november 2022
Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO)	1.0	December 2016
Toetsingskader Informatie van de centrale overheid	1.0	Maart 2024
Toezietskader Overheidsinformatie en Erfgoed	1.0	Maart 2019
Onderzoeksrapport: Een zoektocht naar evenwicht tussen verantwoording en progressie in kwaliteit	1.0	11 juni 2018
Evaluatie Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO)	1.0	17 november 2022

Bijlage C Resultaten enquête

Gedurende dit onderzoek is er een korte enquête uitgezet via de KIA Community, LinkedIn en het CIO-beraad (middels het CIO-weekbericht). Het doel van de enquête was om een beeld van de bekendheid en het gebruik van de BIHR te krijgen. In de enquête werd gevraagd naar ervaringen met het gebruik van de BIHR specifiek en in bredere zin naar het gebruik van andere instrumenten voor het toetsen en verbeteren van de kwaliteit van de informatiehuishouding. Daarnaast zijn er naar aanleiding van de respons op de enquête ook enkele verdiepende gesprekken gevoerd met de respondenten.

De enquête heeft ruim een maand opengestaan en heeft 9 reacties opgeleverd. Van deze 9 reacties gaven 8 mensen aan bekend te zijn met de BIHR. De respondenten hebben allemaal een functie waarin zij zich veel bezighouden met informatiehuishouding, bijvoorbeeld beleidsadviseur of informatiemanager. Ze kennen geen andere mensen binnen hun organisaties die de BIHR gebruiken of gebruikten.

5 mensen gaven aan in het verleden gebruik gemaakt te hebben van de BIHR, 3 mensen hebben nooit gebruik gemaakt van de BIHR en 1 persoon gaf aan de BIHR momenteel te gebruiken als onderdeel van het kwaliteitssysteem van de organisatie. Ook de 5 mensen die in het verleden gebruik maakten van de BIHR hebben geprobeerd de BIHR als kwaliteitssysteem toe te passen. De 3 mensen die nooit gebruik hebben gemaakt van de BIHR waren niet bekend met de BIHR of maakten gebruik van andere normen zoals ISO-NEN.

De respondenten is ook gevraagd naar welke andere kwaliteitskaders- of instrumenten binnen hun organisaties gebruikt worden. De meest genoemde zijn: NEN-ISO normen, DUTO, kaders van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed en KIDO.

De respondenten geven aan weinig behoefte te hebben aan de ontwikkeling van nieuwe kwaliteitskaders- of instrumenten, maar vooral meer samenhang te willen zien tussen bestaande kaders en instrumenten. Ook moeten de kaders en instrumenten voldoende concreet en bruikbaar in de praktijk van een organisatie zijn. Bovendien moet ook het management/bestuur van een organisatie meer aangesproken worden door deze kaders en instrumenten.

Veel respondenten geven aan momenteel bezig te zijn om zelf een kwaliteitssysteem op te stellen voor hun organisatie, op basis van een eigen inventarisatie van bestaande kaders en instrumenten.