



Rijksoverheid

document opgemaakt voor dubbelzijdige afdruk: 091210.3

# KennisLAB Digitale Informatiehuishouding

## voor duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie

‘Lessons (*to be*) learned: Evaluatie Pilots Baseline

ter vaststelling in de Project Board KennisLAB:  
het CIO-directeurenoverleg Modernisering Informatiehuishouding  
d.d. 10 december, 10.30 - 12.00 uur



### Meer weten

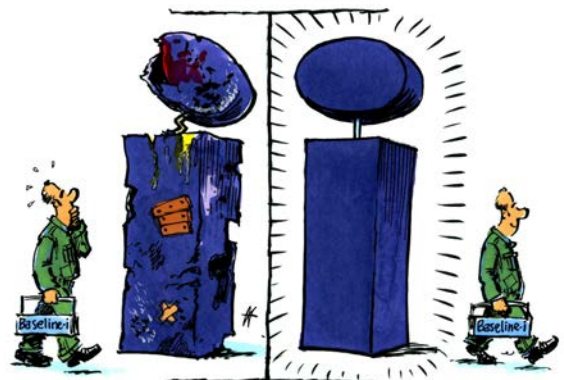
Alle informatie over de Baseline, het Kennisprogramma Digitale Informatiehuishouding én KennisLAB is te vinden op [www.kennislab.info](http://www.kennislab.info)

### Contact

KennisLAB  
Beatrixpark, Kamer DR02.01 en DR02.02  
Postbus 84011, 2508 AA Den Haag  
Wilhelmina van Pruisenweg 104, 2595 AN Den Haag  
T (070) 889 6082

*Neeltje M. Kuijpers*  
Adviseur Opleiding & Communicatie  
E [neeltje.kuijpers@ictu.nl](mailto:neeltje.kuijpers@ictu.nl)

*Rianne (M.) A.L. Blacquièr*  
Programmasecretaris  
E [rienne.blacquièr@ictu.nl](mailto:rienne.blacquièr@ictu.nl)



## Managementsamenvatting

Voor u ligt het evaluatierapport van de ervaringen van een klein jaar lang Baseline 1.0. In de afgelopen 10 maanden (januari tot oktober 2009) zijn verschillende ministeries, de Rijks Audit Dienst, de Erfgoedinspectie en de lokale en provinciale overheid aan de slag gegaan met de basisnormenset voor goed informatiebeheer, gebaseerd op de huidige wetgeving. De betreffende periode heeft in de 'A' van Awareness (bewustwording) gestaan. Bewustwording met betrekking tot de onderliggende materie en de praktische toegevoegde waarde van het ontwikkelde instrumentarium. Doelstelling was om enerzijds dat bewustzijn te stimuleren en anderzijds een context te faciliteren waarin die betreffende transitie 'gecontroleerd' zou kunnen plaatsvinden.

### Pilotfase

Gaandeweg de looptijd hebben zich 10 ministeries betrokken getoond en zijn evaluatiemomenten georganiseerd of gefaciliteerd. Enige begripsverwarring met betrekking tot het begrip 'pilot Baseline' en moeite met de term 'implementatie' hebben geresulteerd in een effectief leermoment van de programmaorganisatie. Het 'ABCtje', dat staat voor respectievelijk Awareness, Begrip en Control is ontwikkeld als reactie op de onderkende driedeling in behoefte, namelijk: Communicatie, Inrichting en In Control willen komen, zijn en blijven.

### Bevindingen

Een klein jaar Baseline heeft geleerd dat de behoefte aan transparantie en houvast op het gebied van de informatiehuishouding voorwaardelijk is om 'in control' te kunnen zijn en alom aanwezig is. Behoeft aan een eenduidig juridisch kader en praktische nieuwe referentie waarin de weg naar de digitale informatiehuishouding geschetst en aangegeven wordt. In opzet en functie heeft de Baseline zich bewezen. De toepassing vraagt echter om een meer concrete aanpak. De normenstructuur biedt een samenhangende context waarin de ontwikkeling naar een nieuwe, (inter)departementale gefaciliteerd kan worden. De selfassessment vragenlijst zal in aangepaste vorm en doelgroepgericht opgesteld worden. Bovendien is rekening gehouden met de mogelijkheid om naast een initiële beoordeling van de stand van zaken, een toekomstperspectief te schetsen en dienovereenkomstig maatregelen te formuleren.

In het proces van 'bewustwording' heeft communicatie een voorwaardelijke en confronterende rol. Het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen informatiehuishouding op basis van een gedegen risicoafweging wordt door de Baseline expliciet gemaakt. Dat is geen maatregel of richtlijn, maar een fundamenteel andere manier van werken. De 7 normen bieden een structuur waarin dat mogelijk gemaakt wordt. Ze is niet heilig, noch absoluut, maar in beweging, en vindt haar toegevoegde waarde in de toepassing. De volgende stap is het zich bekwamen in het toepassen ervan, met voorwaardelijke bestuurlijke betrokkenheid.

### Proces is een deel van het resultaat

Een kenmerk van veranderen is dat het tijd nodig heeft. De Baseline draagt niet alleen bij aan de verandering, maar voorziet ook in een arena waarin de verandering integraal gefaciliteerd kan worden. Leren, aanpassen en ontwikkelen dat is het devies van de Baseline en voor de toekomst.

“... Het is klaar als het tijd is...”

Peter Hennephof, directeur Bedrijfsvoering DJI, vm. pSG SZW



## Versiebeheer

Versie	Datum 2009	Product	Actie	Actor(en)
0.2	05 november	'Lessons (to be) learned'	Ter kennisname	CIO-directeurenoverleg MI
0.2	12 november	'Lessons (to be) learned'	Afstemming	Contactpersonen pilotdepartementen
0.3	24 november	'Lessons (to be) learned'	Finale afstemming	Expertteam KennisLAB (13 departementen)
1.0	10 december	Evaluatie Pilots Baseline	Vaststelling	CIO-directeurenoverleg MI



# Inhoudsopgave

Managementsamenvatting .....	i
------------------------------	---

## Deel I: Wat is de Pilot Baseline

<b>1. Inleiding.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Doelstelling .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Pilotorganisatie .....</b>	<b>5</b>
<b>4. Betrokken organisaties .....</b>	<b>7</b>
4.1 Ministeries .....	7
4.1.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties .....	7
4.1.2 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap .....	8
4.1.3 Ministerie van Algemene Zaken .....	9
4.1.4 Ministerie van Defensie .....	9
4.1.5 Ministerie van Justitie .....	10
4.1.6 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit .....	10
4.1.7 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu .....	11
4.1.8 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid .....	11
4.1.9 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport .....	12
4.1.10 Ministerie van Verkeer en Waterstaat .....	12
4.2 Gemeenten .....	13
4.3 Provincie .....	13
4.4 Rijks Audit Dienst .....	13
4.5 Erfgoedinspectie .....	14

## Deel II: Wat heeft dat opgeleverd

<b>5. Communicatie, inrichting en control.....</b>	<b>15</b>
5.1 Baseline 'implementeren' .....	15
5.2 Verschillende functies .....	15
<b>6. ABC.....</b>	<b>17</b>
6.1 Awareness .....	17
6.2 Begrip .....	17
6.3 Control .....	17
<b>7. Toolkit.....</b>	<b>19</b>
7.1 OCP .....	19
7.2 Self assessment .....	19

## Deel III: Wat is er geleerd

<b>8. Lessons (to be) learned.....</b>	<b>21</b>
Les 1: Vraag ≠ behoefte .....	21
Les 2: Bestuurlijke betrokkenheid is voorwaardelijk .....	21
Les 3: Proces is onderdeel van het resultaat .....	22
Les 4: Contextafhankelijkheid is bepalend voor tempo .....	22
Les 5: Ambitie = behoefte, gerelateerd aan risico .....	23
Les 6: Voorwaardelijke samenhang: inrichten, control en toezicht .....	23



## Deel IV: Wat wordt daarmee gedaan

<b>9. Maatregelen .....</b>	<b>25</b>
9.1 Voor het programma .....	25
9.2 Voor de Baseline.....	26
<b>10. Concluderende aanbeveling .....</b>	<b>27</b>
<b>11. Tot slot .....</b>	<b>29</b>
11.1 (On)bewust.....	29
11.2 Bekwaam .....	29
<b>Bijlagen.....</b>	<b>i</b>
<b>1. Excel: aanpassingen Baseline 1.0</b>	
[digitaal te verkrijgen via <a href="mailto:rienne.blacquiery@ictu.nl">rienne.blacquiery@ictu.nl</a> ]	



Rijksoverheid

## Deel I

**Wat is de Pilot Baseline**



Rijksoverheid



# 1. Inleiding

Eind 2008 is, als gevolg van de inspanningen in het kader van de actielijn 1 van het programma Informatie op orde, de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid 1.0 opgeleverd en vastgesteld. In de betreffende inleiding omschreven als: een basisset van normen voor een goed informatiebeheer, gebaseerd op de huidige wetgeving. Het doel van de Baseline is om te komen tot:

- Verbetering en beheersing van de (digitale) informatiehuishouding;
- Digitalisering van de werkprocessen (bij ministeries en hun diensten);
- Meting en sturing van de kwaliteit van de (digitale) informatiehuishouding door het management;
- Een toetsingskader aan de hand van de kwaliteitscriteria op hoofdlijnen voor de departementale auditdiensten, de Erfgoedinspectie en de Algemene Rekenkamer.

Naast een managementstatement en een, in 7 normen gestructureerde, uitgeschreven set aan geduide richtlijnen is een selfassessmenttool ontwikkeld, voornamelijk samengesteld uit reeds bestaande vragenlijsten. Vernieuwend uitgangspunt bij deze interpretatie van de vigerende wet- en regelgeving is het expliciet benoemen van risicomanagement gerelateerd aan verantwoord kwaliteitsmanagement en de continuïteit van de ontwikkeling.

## Pilotfase

Na oplevering van Baseline 1.0 is een pilotfase benoemd van een jaar waarin het gehele concept, van opzet tot juridische juistheid en consistentie tot aan praktische toepasbaarheid en relevantie getoetst is. Dit document is de neerslag van dat proces, de ervaringen en constatering. Daar waar mogelijk zijn, gedurende het proces, de fundamentele principes direct en effectief toegepast en hebben de verworven inzichten meteen tot aanpassingen en/of oplossingen geleid.

Deel I is een beschrijving van de Ausgangssituatie en de aanvankelijke doelstellingen (van het programma KDI). In Deel II wordt de verbinding gemaakt met de praktijk en staat omschreven welke behoeften hebben geleid tot de, eveneens aangeduide, aanpassingen. Deel III is een evaluatie met daaraan gekoppeld de genomen of geplande maatregelen. En in Deel IV worden, op basis van de geleerde lessen, nog enkele algemene aanbevelingen gedaan.

## Lessons (to be) learned...

Geleerde lessen of lessen die geleerd (zouden moeten) worden. Niet voor niets staat het actieve, nog onvervoegde, werkwoord tussen haakjes. Het gaat hier zowel om inzichten die, gedurende het afgelopen jaar, hebben geleid tot concrete acties en maatregelen: geleerde lessen. Maar ook om constatering en bevindingen die nog vragen om antwoorden: lessen die nog niet geleerd zijn. En uiteraard is dit document een aanzet om continu lessen te blijven leren uit deze, en soortgelijke trajecten.





## 2. Doelstelling

De Baseline is, hoe concreet ook, een abstract instrument waarvan de toegevoegde waarde in de toepassing gevormd wordt. 7 normen, 2 regulerende principes, een toelichtende tekst en een selfassessmentvragenlijst - Wat kun je ermee? Wat moet je ermee? Wat zou je ermee moeten willen kunnen? En, voorziet het ontwikkelde instrumentarium in de gestelde behoefte? Het antwoord op deze vragen zijn het uitgangspunt geweest voor de opzet van deze pilotfase.

Het doel van de evaluatie is concreet geformuleerd als validatie van, achtereenvolgens:

- Juridische en integrale consistentie van normenkader (en tool);
- Praktische toepasbaarheid;
- Inrichtings- en controlefunctie (interne controle en extern toezicht).

Oftewel: is de beoogde integrale samenhang gerealiseerd met in achtname van de gerelateerde wet- en regelgeving en zijn de afzonderlijke producten congruent? En is de opgestelde Baseline 'te gebruiken' als inrichtingsinstrument en als toetsingsinstrument ter beheersing en controle van de (inter)departementale informatiehuishouding.





### 3. Pilotorganisatie

#### **Pilot, pilots, pilotfase....**

Het Kennisprogramma Digitale Informatiehuishouding (KDI) heeft, in het kader van actielijn 1 van het programma Informatie op Orde, de Baseline 1.0 opgesteld en op die manier invulling gegeven aan de uitvoering. Het KDI heeft vervolgens de taak op zich genomen om het product te toetsen in de praktijk gebruik makend van of aansluitend bij reeds ontwikkelde (departementale) initiatieven. Met ander woorden: bestaande pilots zijn uitgebreid of (in opzet of achteraf) geëvalueerd met behulp van de Baseline. Deze 'pilotfase' heeft geduurd van januari 2009 tot en met september 2009. De looptijd van de verschillende, gerelateerde initiatieven verschilt, maar de samenhangende doelstelling is in de betreffende periode expliciet behandeld.

De programmamanager heeft voor de duur van de betreffende periode een pilotcoördinator aangesteld met de specifieke taak de verschillende initiatieven te duiden en in samenhang te beschrijven om de opgestelde Baseline op zoveel mogelijk facetten te toetsen. Daarbij zowel rekening houdend met de praktische doelstelling - verbeteren van Baseline 1.0 - maar ook het stimuleren van de interdepartementale samenwerking op het gebied van de integrale informatiehuishouding.

Naast een coördinator zijn er, onder deskundige begeleiding, verschillende expertteams bezig (geweest) die op deelgebieden kennis en ervaring hebben ontwikkeld en uitgewisseld. Deze taak is niet specifiek ingericht voor deze pilotfase, maar vormt, samen met de duidende en faciliterende functie, de basis voor het KDI.





## 4. Betrokken organisaties

Bij de evaluatie van de Baseline 1.0 zijn verschillende organisaties betrokken. Er is geprobeerd om een zo groot mogelijke diversiteit in benadering en toepassing te organiseren. Dat heeft geresulteerd in een vergelijkbare verscheidenheid aan betrokkenheid en deelname. Participerende ministeries hebben zelf het initiatief genomen en naast concrete inhoudelijke commentaren op het instrument en de tekst is het proces van omgaan met de Baseline als vernieuwend concept aangegrepen om van te leren.

Het bestaan van de Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid is ook in andere gelederen van het publieke domein doorgedrongen en ook gemeenten en een enkele provincie heeft zich in deze pilotfase gebogen over de werking en, mogelijk aangepaste, toepassing. Ook deze commentaren zijn meegenomen in de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie.

Naast 'doelgroeporganisaties' zijn ook de Rijks Audit Dienst (RAD) en de Erfgoedinspectie nauw betrokken geweest bij zowel de opzet als de evaluatie van de Baseline. Verbonden door een integraal belang en aanvullende doelstellingen vanuit het overkoepelende programma Informatie op Orde was de samenwerking een gegeven.

### 4.1 Ministeries

De Baseline is door verschillende ministeries aangegrepen als een stimulans en argument om de eigen informatiehuishouding in samenhang te structureren. Onderstaand is een opsomming van de initiatieven van ministeries die in de pilotfase betrokken zijn geweest. Betrokkenheid is relatief en kan variëren van een oriënterend gesprek met betrekking tot het onderwerp tot het actief toepassen van de selfassessment.

Achtereenvolgens staat genoemd het ministerie (afdeling of eenheid), naam het project of de betreffende pilot en de aandachtspunten specifiek gerelateerd aan de Baseline. Met kleur is aangegeven aan welke doelstellingen expliciet of impliciet aan de orde zijn geweest, te weten:

- juridische en integrale consistentie
- praktische toepasbaarheid
- inrichtende en control functionaliteit

#### 4.1.1 Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Selfassessment Digidoc 2

##### *Betrokken personen*

Nico Gietema en Peter Kloosterboer

##### *Specifieke Baselinecriteria*

- integrale consistentie
- praktische toepasbaarheid

##### *Omschrijving*

De selfassessment vragenlijst is gebruikt en toegepast bij de interne evaluatie bij dat deel van de informatiehuishouding georganiseerd in Digidoc 2.

##### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De toepassing en de functie wordt als toegevoegde waarde onderschreven en onderkend, maar de concrete uitvoering wordt als beperkt effectief ervaren. Inconsistent en soms vaag taalgebruik, naast een niet evenredige opbouw van vragen maken de uitkomst weinig objectief. Het proces van de formulering van de antwoorden daarentegen wordt als uiterst leerzaam ervaren. Aandachtspunt is wel dat de selfassessmenttool met name als een communicatie-



instrument wordt ervaren. Hierdoor wordt de eigen situatie soms positiever beoordeeld dan feitelijk waar is.

Opgemerkt wordt dat de beperking van de Baseline door zich enkel te richten op de digitale informatiehuishouding een negatief effect kan hebben op de brede acceptatie en gewenste algemene toepassing.

#### *Aanbevelingen*

De structuur van het kader van de 7 normen en de stimulerende werking van de vragen gebruiken in de ontwikkeling van de eigen organisatie.

### **4.1.2 Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap Implementatie Informatie op Orde bij OCW**

#### *Betrokken personen*

Miguel Lopez

#### *Specifieke Baselinecriteria*

- juridische en integrale consistentie
- praktische toepasbaarheid
- inrichtende en control functionaliteit

#### *Omschrijving*

OCW heeft in het afgelopen jaar de intentie en de daaraan gekoppelde noodzakelijke inzet geanalyseerd en verwoord. Het resultaat is een pilotplan waarin de Baseline niet alleen als een structurerende factor heeft gediend, maar ook als inhoudelijk onderzoeksobject geformuleerd staat.

#### *Samenvatting omschrijving pilotplan*

- Baseline  
Het is de bedoeling om met de Baseline een jaarlijkse audit uit te voeren op de digitale informatiehuishouding en daarmee (deels) IKZ-DIV te vervangen. Daarmee wordt de Baseline de audittool voor het digitale archief en IKZ-DIV voor het papieren archief.
- Systeemtoezicht  
De Erfgoedinspectie (EGI) wil naar een nieuwe manier van toezicht: systeemtoezicht. Dit is toezicht op afstand welke zich richt op het interne systeem van controle en verantwoording bij een organisatie.
- Risicoanalyse  
Risicomanagement één van de pijlers van de Baseline. De nieuwe aanpak voor selectie (actielijn 5) gaat eveneens uit van een risicoanalyse uitgevoerd door de zorgdrager zelf.
- E-Doc  
OCW is bezig met het implementeren van een DMS/RMA: E-Doc. Alle DIV-ers en secretariaten werken met E-Doc en er worden 2 pilots uitgevoerd bij CO/BIC en bij de eenheid burgervragen (BOA/EBV). De Baseline richt zich op de gedigitaliseerde documenthuishouding. De betreffende evaluatie zal zich richten op het gebruik van E-Doc bij BOA/EBV. Met de Baseline wordt ook de pilot E-Doc bij BOA/EBV geëvalueerd.

Het plan voorziet in een opzet om bovenstaande elementen en de integrale samenhangende werking in de alledaagse praktijk te toetsen.

#### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

Omwille van het gebrek aan interne adviseurs is de pilot uitgesteld tot het eerste kwartaal van 2010.

#### *Aanbevelingen*

Maak gebruik van de ervaringen van afgelopen jaar en verwerk de aanbevelingen in de aanpak.



#### 4.1.3 Ministerie van Algemene Zaken Baseline AWARENESS

##### *Betrokken personen*

Astrid Goseling

##### *Specifieke Baselinecriteria*

- praktische toepasbaarheid

##### *Omschrijving*

Een awareness-sessie waarbij de structuur en de normen van de Baseline enerzijds in de concrete praktijk van het CID (Communicatietechnologie, Informatie en Documentmanagement) worden getoetst en toegelicht op de toegevoegde waarde. Anderzijds de gelegenheid om het eigen functioneren in een bredere, interdepartementale context te duiden en te plaatsen.

##### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De behoefte aan een toelichting op en invulling van het begrip 'implementatie' hebben geleid tot deze concrete aanpak. Louter het lezen van een Baseline en het invullen van een vragenlijst zonder samenhangende notie van de achterliggende bedoeling heeft, naar eigen zeggen, niet het beoogde effect en levert niet het gewenste inzicht. De opzet en intentie worden onderschreven maar de praktische uitwerking mag en moet concreter.

De betreffende sessie moet nog plaatsvinden, maar het traject heeft tot dusver praktische inzichten opgeleverd voor de concrete positionering van de Baseline.

##### *Aanbevelingen*

Gebruik de Baseline als strategisch ontwikkelinstrument voor de positionering en professionalisering van de eigen dienstverlening. Gebruik de ervaringen en de aangepaste vragenlijst als stimulerend en richtinggevend.

#### 4.1.4 Ministerie van Defensie Invoering XpostWeb Bestuursstaf

##### *Betrokken personen*

Jodi Krol

##### *Specifieke Baselinecriteria*

- juridische en integrale consistentie
- praktische toepasbaarheid
- inrichtende en control functionaliteit

##### *Omschrijving*

Defensie werkt al grotendeels volgens de filosofie van de Baseline. In het kader van de verbetering van de uitvoering van de documentaire informatievoorziening van Defensie is de governance opnieuw ingericht, met als voornaamste kenmerk een functiescheiding in beleid, uitvoering en diensten en audits. Naast het organiseren van de DI bij de CIO in de bestuursstaf (HDIO) is een actieplan opgesteld om de hoogrisicoprocessen te identificeren. Gevolgd door het opstellen van een documentair structuurplan (DSP) en de invoering van eenvoudig elektronisch depot en -behandelsysteem (XpostWeb). De voorgenomen pilot betrof het laatste deel van het actieplan, de invoering van het DSP en XpostWeb bij het laatste defensieonderdeel, de Bestuursstaf, gevolgd en voorafgegaan door een meting met de selfassessment tool. Toetsing vooraf is niet uitgevoerd, omdat de selfassessment tool bij de start van het project nog beschikbaar was. De pilot loopt nog.

##### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De in de Baseline voorgestelde werkwijze is uitvoerbaar. Het toepassen van risicomangement om prioriteiten te stellen en het (cyclisch) opstellen en uitvoeren van een actieplan waardoor op

afzienbare termijn (1 jaar) voor de prioriteitgebieden significant beter aan de 7 normen kan worden voldaan. De selfassessment tool is hierbij niet geëvalueerd.

#### *Aanbevelingen*

Het alsnog toetsen van het selfassessment tool teneinde de bruikbaarheid hiervan voor de praktijk vast te stellen.

### **4.1.5 Ministerie van Justitie Immigratie en Naturalisatie Dienst: INDiGO**

#### *Betrokken personen*

Audrey Theunisz

#### Specifieke Baselinecriteria

- praktische toepasbaarheid
- inrichtende en control functionaliteit

#### *Omschrijving*

'INDiGO' = de naam van het nieuwe IT systeem van de IND. Het specifieke traject betrof de digitalisering van de IND dossiers. Gekeken is naar de mogelijkheden om de 7 normen van de Baseline te gebruiken om het proces (van digitalisering) en de inrichting (van het systeem), als concrete uiting van de veranderende organisatie, in samenhang te structureren.

#### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De doorlooptijd van het project overschrijdt de grenzen van de pilotfase en het leermoment zit dus ook in die tijdigheid. Een criterium voor de bruikbaarheid van een Baseline is veelzijdige toepasbaarheid: in uiteenlopende organisaties op verschillende momenten een vergelijking kunnen maken. Het normenkader biedt, in dat opzicht, een theoretisch houvast. De self-assessment sluit niet aan, door praktische en inhoudelijke inconsistentie met de concrete praktijk.

#### *Aanbevelingen*

Gebruik het normenkader om het huidige traject in een begrijpelijke context te plaatsen en duidt de nog komende acties in dezelfde structuur.

### **4.1.6 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit Baseline en LNV**

#### *Betrokken personen*

Marijke Marchal - van Middendorp, Reuben Maduro en Ramon de Louw

#### Specifieke Baselinecriteria

- integrale consistentie
- praktische toepasbaarheid
- inrichtende functionaliteit

#### *Omschrijving*

De intentie om de Baseline als inrichtend en toetsend instrument te gebruiken voor de implementatie van de E-doc's processen voor de staf- en beleidsprocessen is niet in een concrete actie omgezet. Bij de strategische herpositionering van de DI functie wordt de Baseline wel gebruikt bij de opzet van het projectplan en als inrichtend principe.

#### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

Behoeftte aan een duidelijk strategisch kader en tactische richtlijnen.

#### *Aanbevelingen*

Begin bij de 'A' van Awareness en organiseer bestuurlijk draagvlak.

#### 4.1.7 Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu DigiVROM

##### *Betrokken personen*

Bert van Polen en Harry Verkaik

##### *Specifieke Baselinecriteria*

- praktische toepasbaarheid

##### *Omschrijving*

Invoeren digitale basisoplossing bij VROM voor: documentbeheer, postprocessen voor wat betreft brieven, ondersteuning van de processen Collegiaal Advies en Besluiten (Vaststellen), archiefbeheer (RMA en Archiveringsproces), Documentair StructuurPlan (DSP) en Custodian gebruikersinterface.

De bedoeling is om

- een voldoende (vertrouwens)basis te verkrijgen om digitalisering de komende periode breed in de organisatie te implementeren
- de aanwezigheid van een voldoende functionele basis om hiermee op het gebied van digitalisering door te ontwikkelen
- een voldoende technische basis om het systeem kostenefficiënt te onderhouden en te beheren

Er vinden tijdens de pilot uitgebreide metingen plaats bij de diverse gebruikersgroepen om te bepalen of aan de vooraf gestelde criteria en normen is voldaan.

Afgesproken is om na de departementale implementatie en interne evaluatie de Baseline te gebruiken als onafhankelijk toetsingsinstrument.

##### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De evaluatie heeft nog niet plaatsgevonden.

#### 4.1.8 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid Digitalisering Burgerbrieven

##### *Betrokken personen*

Richard Hovinga en Jurgen Pauwels

##### *Specifieke Baselinecriteria*

- praktische toepasbaarheid
- inrichtende functionaliteit

##### *Omschrijving*

Het proces van de digitalisering van de burgerbrieven is gebruikt om de werking en de toegevoegde waarde van de Baseline voor SZW te onderzoeken. In een drietal sessies is de noodzaak en de importantie van een integraal normenkader onderkend en onderschreven, maar de effectieve praktische toegevoegde waarde, gerelateerd aan de inspanning, werd marginaal geschat. Er is bewust voor gekozen om de schaarse capaciteit op deze fase van de pilot te steken in de eigen projectwerkzaamheden.

##### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

Het normenkader werkt structurerend en verhelderend. Een aantal hoofdstukken uit de selfassessment tool heeft overlap met de baseline informatiebeveiliging. In gezamenlijkheid met de informatiebeveiligingsambtenaar wordt bekeken hoe dit intern bij SZW beter op elkaar afgestemd kan worden. Als instrument werkt de Baseline.

De Baseline heeft in praktische zin grote toegevoegde waarde omdat zij ook toepasselijk is voor de analoge informatiehuishouding.

#### *Aanbevelingen*

Propageer het normenkader en pas het toe in alle komende projecten en bij de profilering van de afdeling en betreffende dienstverlening. Zoek, op basis van overeenkomstige indeling van de departementale informatiehuishouding, aansluiting bij de overige ministeries.

### **4.1.9 Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport Baseline en Informatiebeveiliging**

#### *Betrokken personen*

Arnold van Rijn en René van der Veen

#### *Specifieke Baselinecriteria*

- juridische consistentie
- praktische toepasbaarheid
- inrichtende en control functionaliteit

#### *Omschrijving*

Inventariseren van de mogelijkheid om de reeds in gebruik zijnde applicatie voor informatiebeveiliging in te zetten als praktisch instrument voor de Baseline.

#### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De toegevoegde waarde van een integraal juridisch kader voor informatiemanagement wordt onderkend maar tegelijk in verband gebracht met reeds bestaande 'Baselines'. Voor de implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging zijn de nodige inspanningen verricht en van zowel de ervaringen als de resultaten van dat traject zou gebruik gemaakt moeten worden.

#### *Aanbevelingen*

Gebruik naast het normenkader de gelegenheid om de relatie inrichting en beveiliging te onderzoeken.

### **4.1.10 Ministerie van Verkeer en Waterstaat Rijkswaterstaat: Dienst ICT en Data**

#### *Betrokken personen*

Roland Drijver, Mieke van Opdam en Ada le Pair

#### *Specifieke Baselinecriteria*

- praktische toepasbaarheid
- inrichtende functionaliteit

#### *Omschrijving*

RWS voldoet niet aan de wettelijke plicht de toestand van objecten tijdig en juist te rapporteren, mede omdat de administratie van de documentaire informatie van het onderhoud en beheer niet op orde is. Uit onderzoek naar de contracten is gebleken dat een belangrijke oorzaak is gelezen in de opzet van de prestatiecontracten, met name de dataparagraaf. Duurzame verbetering van het model prestatiecontracten is noodzakelijk. Voorstel is om het (huidige en nieuwe stijl) prestatiecontract te voorzien van een dataparagraaf met daarin:

- wettelijke eisen en plichten
- een geldige decompositie aangevuld met wettelijke eisen en plichten als attributen
- onderhoudsstrategie en evaluatiemodel op informatieprocessen



De intentie is om de selfassessment van de Baseline te gebruiken als meetinstrument voorafgaand aan de projectwerkzaamheden om zowel de omvang van het probleem als de noodzaak van een oplossing te illustreren. Het normenkader van de Baseline biedt dan vervolgens de bepalende structuur voor de inrichting van de DI processen.

#### *Uitkomsten inzake doelstellingen Baseline*

De voorstellen zijn besproken met een tweetal provincies, te weten: Zeeland en Limburg. In beide provincies staat men positief tegenover de mogelijkheid om middels de Baseline een integrale structuur te implementeren op basis waarvan beheersing en transparantie gerealiseerd kunnen worden. Voorwaarde is wel dat de toepassing niet meer tijd kost dan het oplevert. De toegevoegde waarde is theoretisch voorstelbaar en wenselijk, maar de concrete toepassing zal zich in de praktijk moeten bewijzen.

#### *Aanbevelingen*

Gebruik het 'ABC' van de Baseline als implementatieprotocol in de eigen organisatie. Begin bij algemene Awareness op het hoogste bestuurlijke niveau.

Maak de Baseline 'RWS proof', zonder de inhoudelijke structuur geweld aan te doen. Specificeren met respect voor de fundamentele integrale toegevoegde waarde.

## 4.2 Gemeenten

#### *Betrokken personen*

Kees Duyvelaar, VNG

Naast ministeries heeft zich ook de lokale overheid de mogelijke toegevoegde waarde van de Baseline in praktijk eigen gemaakt. Er is inmiddels een Gemeentelijke Baseline en in de erkende opleidingen op het gebied van document- en recordmanagement wordt aandacht besteed aan het onderwerp. De gemeente Rotterdam heeft de indeling van de 7 normen als basis gebruikt voor de inrichting van de informatievoorziening.

## 4.3 Provincie

#### *Betrokken personen*

Ingmar Koch, Provincie Noord-Brabant

Evenals de gemeente Rotterdam heeft de provincie Noord-Brabant de Baseline opgepakt en toegepast in de eigen praktijk.

De vragen, opmerkingen en suggesties die voortgekomen zijn uit de interactie met de Baseline worden meegenomen en 'zijn' in dat opzicht de Baseline. Met andere woorden: de interactie en het proces van het zich bewust eigen maken van het normenkader is nog meer het bedoelde praktische effect, dan een concrete aanpassing op papier.

## 4.4 Rijks Audit Dienst

#### *Betrokken personen*

Marcel de Bruijn en Stephanie van den Broek

De RAD heeft, vanuit haar inhoudelijke betrokkenheid bij het onderwerp en het strategisch belang van de effecten van een dergelijke ontwikkeling voor het eigen functioneren, deskundigheid beschikbaar gesteld. Nauw betrokken bij het opzetten van de vragenlijst voor de selfassessment van Baseline 1.0 heeft men in de pilotfase voornamelijk gekeken naar



praktische toepasbaarheid ervan en de mogelijkheid om die te verbeteren. In de praktijk kwam het erop neer dat de ervaringen en opmerkingen of suggesties uit de andere deeltrajecten teruggekoppeld en verwerkt zijn in de opzet voor een aangepaste vragenlijst.

## 4.5 Erfgoedinspectie

### *Betrokken personen*

Lodewijk Hovy en Paula Velthuys

De Erfgoedinspectie heeft evenals de RAD een evenredig belang bij een eenduidig geaccepteerd begrip van wat een duurzaam toegankelijke informatiehuishouding is en wat de betreffende criteria zijn. Verantwoordelijk voor de mogelijke opzet van systeemgericht toezicht is de relatie met de inrichting een gegeven. Bovendien heeft de inspectie de opdracht gekregen om de implementatie van de Baseline bij de ministeries te toetsen. Verbonden door eenzelfde overtuiging heeft de samenwerking een stimulerend en constructief karakter. Er is op regelmatige basis contact en de constatering worden gedeeld en waar nodig toegelicht zodat de leermomenten direct geëffectueerd kunnen worden.



Rijksoverheid

## **Deel II**

**Wat heeft het opgeleverd**



Rijksoverheid



## 5. Communicatie, inrichting en control

Na oplevering van de Baseline 1.0 (december 2008) blijkt in de praktijk al gauw dat de vraag en de vorm van de oplossing onvoldoende aansluiten bij de behoefte. En dat had niet zozeer te maken met de kwaliteit van de oplossing, maar met de aard van de vraag en de mate van bewustwording ten aanzien van de eigen behoefte. Bedoeld of onbedoeld, maar de vorm lokte de interactie uit, en dat is de basis geworden voor het proces en de transitie van het afgelopen jaar. Uiteindelijk gaat het niet om de Baseline, maar om wat de organisatie met de Baseline doet. De Baseline als spiegel, methode om de eigen, nieuwe referentie te vormen.

### 5.1 Baseline 'implementeren' ...

Of, 'voldoen aan de Baseline' kan dat? En hoe moet dat dan? De Baseline is een normenset gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving. Die wetten zijn niet nieuw en worden door het bestaan van de Baseline niet aangetast. De Baseline is een hulpmiddel om de vigerende wetten, in relatie tot elkaar en met betrekking tot de informatiehuishouding integraal te duiden. Het biedt een context en een overzichtelijke structuur om uiteenlopende ontwikkelingen, op het gebied van de informatiehuishouding, in samenhang te positioneren. De normenset kan als structuur toegepast worden en is daarmee het begin van een ontwikkelingsproces. Het woord implementeren is uiterst ongelukkig gekozen, omdat het *impliciet* uitgaat van een bestaande referentie waar iets aan toegevoegd wordt. De Baseline faciliteert juist de ontwikkeling naar een nieuwe referentie. De term ontwikkelen of toepassen doen meer recht aan het proces en de effecten.

### 5.2 Verschillende functies

De Baseline 1.0 helpt managers bij het nemen van verantwoordelijkheid voor de eigen informatiehuishouding en is een instrument voor risicomanagement. De Baseline bestaat uit een uitgeschreven normenset en een vragenlijst met scoreschema. De toegevoegde waarde zit in de toepassing van het gedachtegoed en de ontwikkeling ervan. In de toepassing werd de behoefte aan de specifieke functionaliteit duidelijk. Feitelijk was er behoefte aan een drietal zaken: een communicatie instrument, inrichtingsinstrument en control instrument.

#### I. Communicatie

De Baseline als integrale structuur om eenduidig te communiceren in de eigen, departementale omgeving, maar juist ook daarbuiten. Om van en met elkaar te kunnen leren is het nodig om een gemeenschappelijke arena te creëren waarin één taal gesproken wordt en iedereen op de hoogte is van de regels.

#### II. Inrichting

De Baseline als inrichtend principe. Dat betekent enerzijds dat de normenset als leidraad kan dienen voor de inrichting. Anderzijds dat het leidend principe van Baseline toegepast kan worden voor een nieuwe inrichting. Met andere woorden: het schept een mogelijkheid om, vanuit een departementaal ontwikkelt zelfbewustzijn, een integrale groei door te maken. De ontwikkeling wordt in perspectief en een bredere context geplaatst.

#### III. In Control

En naast duiding en interpretatie ook de behoefte aan sturing en control. Het initiërende programma heeft niet voor niets de naam: 'Informatie op Orde'. Oftewel: dweilen en tegelijk zorgen dat de kraan gerepareerd wordt, en ook niet weer gaat lekken. 'In control' komen en blijven. Daarvoor moet je allereerst weten waar je staat, maar ook weten waar je heen wilt en vooral wat je moet doen om daar te komen.

De eerste versie van 'selfassessment' vragenlijst is als basis gebruikt om die functionaliteiten verder uit te bouwen. Alle op- en aanmerkingen zijn, met respect voor bovenstaande ervaring, gewaardeerd en meegenomen in het proces. De uitkomst is geen aangepaste vragenlijst, maar een methodiek waarin een deel van de vragenlijst verwerkt is.



### **Inventarisatie Baseline Barometer**

De bovengenoemde functies worden concreet gefaciliteerd in een technische omgeving die zich praktisch al bewezen heeft, maar inhoudelijk nog aangepast moet worden. In nauw overleg en in samenwerking met de Rijks Audit Dienst (RAD) zal deze activiteit opgepakt worden.



## 6. ABC

Het *ABC* van de Baseline staat respectievelijk voor: *Awareness*, *Begrip* en *Control* - en is ontwikkeld om als programmaorganisatie invulling te geven aan het proces en de ontwikkeling, die door de interactie met de Baseline op gang is gekomen. De hierboven genoemde functies *Communicatie*, *Inrichting* en *Control* corresponderen met de gekozen aanpak van bewustwording (*Awareness*), begrip en in control zijn. Gaandeweg de pilotfase werd de behoefte achter de vraag steeds concreter en functie van de Baseline als instrument moest expliciet gemaakt worden. De Baseline is, noch biedt een oplossing, maar creëert in de toepassing ervan de integrale arena om (inter)departementaal tot ontwikkeling, en daarmee tot mogelijke oplossingen te komen.

### 6.1 Awareness

Oftewel: bewustwording. Geen verandering of verbetering als niet eerst duidelijk is waarom de huidige context ontoereikend is voor een mogelijke oplossing. Met andere woorden: de *WIL* om te bewegen moet expliciet gemaakt worden. Bovendien moet het vertrouwen bij het verlaten van de oude, weliswaar beperkte, maar vertrouwde structuur, veilig gesteld worden om een nieuwe orde te kunnen toelaten of scheppen.

### 6.2 Begrip

De 'B' van begrip staat voor inzicht in wat is en acceptatie van wat nodig is om de geambieerde situatie te realiseren. 'Zelf'bewust van de betreffende verantwoordelijkheden en op basis van een weloverwogen risicoanalyse keuzen maken ten aanzien van de informatiehuishouding.

### 6.3 Control

Na wil, vertrouwen en inzicht volgt de actie en daarmee de behoefte om te ontwikkeling te managen of sturen. Niet zozeer het 'controleren' van het proces, als wel het blijvend toepassen van de verworven inzichten waardoor een continue ontwikkeling gefaciliteerd kan worden.





## 7. Toolkit

Het gereedschap om zich de Baseline eigen te maken is even nieuw en onwennig als de vaardigheid zelf. Alhoewel de vormen veelal vertrouwd zijn - workshops, kennissessies, doe-het-zelf pakket - is de materie zelf altijd even eenduidig en daarbij voortdurend in ontwikkeling. Er zijn meerdere instrumenten ontwikkeld om hier praktisch invulling aan te geven.

### 7.1 OCP

OCP is de afkorting voor Online Communicatie Platform en als dusdanig integraal onderdeel van het KennisLAB (KDI) en niet specifiek voor de Baseline operationeel. Het is een digitale arena waarin kennisdeling centraal staat. Dat betekent dat het mogelijk is om actief te participeren in relevante discussies, al dan niet zelf geagendeerd, en informatie toe te voegen door documenten beschikbaar te stellen aan de overige deelnemers.

### 7.2 Self assessment

Een vragenlijst met als doel een indruk te krijgen van de status van de informatiehuishouding gerefereerd aan de ontwikkelingsstadia van digitalisering en uitgelegd in termen van de Baseline. Opgezet conform de 7 normen van de Baseline en ingedeeld naar 5 volwassenheidsniveaus deels uitgedrukt in termen van begrip en gedrag.

In de praktijk bleek de vragenlijst veel vragen op te roepen. En, alhoewel het de opzet was en is om het zelfkritische bewustzijn te stimuleren, was het kritisch geluid meer gericht op de vorm en de toepassing dan op de behandelende materie. Zelfstandig de vragenlijst invullen kost veel tijd en moeite en levert niet het gewenste inzicht op dat men had verwacht. De vragenlijst wordt daarom momenteel met de nodige op- en aanmerkingen herzien en als input gebruikt voor de Baseline applicatie.





Rijksoverheid

## **Deel III**

**Wat is er geleerd**



Rijksoverheid



## 8. Lessons (*to be*) learned

Het afgelopen jaar stond in het teken van leren, ervaring opdoen, collectief en individueel. Wat werkt wel en wat werkt niet? Het KDI heeft deze periode aangegrepen om, met in acht neming van de gegeven opdracht, te luisteren naar de behoeften en de dienstverlening daarop af te stemmen. Het is een jaar van eerste 'kennis'making geweest met de mogelijkheid van het ontwikkelen van een nieuwe referentie. In de dialoog met de omgeving definieert het KDI haar bestaansrecht en in dat opzicht zijn de hier te noemen lessen geleerd. De consequenties van de geleerde effecten vormen enerzijds de basis voor de opzet en invulling van het programma voor de komende jaren. Anderzijds zijn de ervaringen, in een bredere context geduid, onderdeel van de betreffend voorwaardelijke verandering.

De lessen die geleerd zijn, moeten worden geplaatst vanuit het perspectief van het KDI en hebben in eerste instantie betrekking op de manier waarop zij haar eigen handelen en functioneren ervaart, waardeert en beoordeelt. Als uitvoerend onderdeel van een grotere ontwikkeling zijn de ervaringen en inzichten in een bredere context relevant en toepasbaar.

Onderstaand zijn de lessen in blauw aangegeven. Vervolgens is hetgeen *geleerd* is in de schuin gedrukte tekst daaronder verwoord. De kracht van het *to be* element is relatief en wordt bepaald door het begrip van de lezer.

### Les 1: Vraag $\neq$ behoefte

De vraag is niet hetzelfde als de behoefte. Een vraag gesteld vanuit een context die (nog) niet duidelijk is, is eerder illustratief voor de oorzakelijke aanleiding dan een indicator van de voorwaardelijke oplossingsrichting. Een generiek inzicht, maar gerelateerd aan deze context, uiterst waardevol om de acties en de daaruit voortkomende effecten te zien en te waarderen. De letterlijke vraag om de Baseline te toetsen in de praktijk gaat voorbij aan de behoefte aan houvast en een nieuwe referentie waarin men vorm en richting kan geven aan alle uitdagende, maar even bedreigende ontwikkelingen die de huidige en toekomstige realiteit kent; en heeft niets te maken met de, verondersteld aanwezige, achterliggende intentie interdepartementale te groeien en te ontwikkelen. Natuurlijk wordt de interpunctie aangepast als eenieder daarbij gebaat is, en worden de vragen anders gegroepeerd, samengevoegd of weggelaten als dat de consistentie ten goede komt en de gebruiker helpt. Maar het leermoment zit in de acceptatie dat iedere vraag een sleutel is naar de oorspronkelijke behoefte en als dusdanig bijdraagt aan het antwoord, het begin van een oplossing.

*Het programma KDI heeft als uitvoerende entiteit een directe betrokkenheid en belang bij de ontwikkeling van concreet beleid. De vraag naar beleid is zelden een doel op zich, maar komt voort uit de behoefte aan duidelijkheid in tijden van verandering. Uiteindelijk gaat het niet om de regel, maar het gemeenschappelijke proces dat daartoe geleid heeft: dat is de verandering. Een integraal en samenhangend begrip van de functie van een vraag is in deze context een groot deel van de oplossing.*

### Les 2: Bestuurlijke betrokkenheid is voorwaardelijk

De Baseline is geen doel op zich, maar moet geplaatst worden als een veelzijdig instrument in een grotere ontwikkeling inzake informatiemanagement. Van een oude, naar een nieuwe referentie waarin de verschijningsvorm van informatie losgelaten wordt als bepalende constante, en vervangen wordt door de relatieve intrinsieke waarde van de informatie. Dat betekent dat het losrekken van vorm en inhoud niet langer in stand gehouden kan worden zonder de betekenis geweld aan te doen. De 'levende' Baseline kan gezien worden als de bijdrage van de I- deskundigen (DIV, Documentatie- en Informatiemanagers) in deze transitie. Bepaald, en daardoor beperkt door de vorm. De volgende, noodzakelijk voorwaardelijke stap is de bewuste betrokkenheid van diegenen,



waar het eigenlijk allemaal om te doen is. Zij, die namens ons allemaal, de integrale verantwoordelijkheid hebben en zomede oorzaak en gevolg beheersen.

*In het afgelopen jaar is de kracht, maar ook de beperking van het instrumentarium gebleken. Bestuurlijke betrokkenheid is een volgende, noodzakelijke stap voor effectieve waardering in deze ontwikkeling. Dat betekent dat de ambtelijke top met begrip voor, en door toepassing van de Baseline in de eigen context de praktische toegevoegde waarde intrinsiek kunnen aantonen.*

### Les 3: Proces is onderdeel van het resultaat

Een 'Baseline' wordt letterlijk omschreven als de achterlijn onder ieder basket of van een tennisveld. Het is een statische afbakening die allesbehalve beweegt. Net als in de sport is er bij de (rijks)overheid sprake van behoefte aan een duidelijke grens: eenduidige wetgeving, heldere normen en concrete richtlijnen. Wat de intentie betreft is de term treffend gekozen. Maar wat is nou de functie van zo'n Baseline? Het gaat feitelijk niet om de lijn zelf, maar om de afspraken die we met elkaar hebben gemaakt: de lijn symboliseert en concretiseert die gemeenschappelijke afspraak. En hoe zijn we tot die afspraak gekomen? Veelal gewoon door het spel te spelen. Misschien dat door omstandigheden de positie of lengte van de lijn wordt aangepast, maar de functie van de lijn is alom geaccepteerd en een toelichting betreffende het waarom wordt meestal begripvol geaccepteerd. Toegepast op deze context zou je kunnen zeggen dat het spel nog niet integraal gespeeld is en wordt. Niet op departementaal niveau, noch op interdepartementaal niveau. Dan ligt het toch voor de hand om te zeggen dat het handig is om eerst de contouren van het speelveld te bepalen? Ja, dat kan zeker helpen, maar het spel zal alsnog gespeeld moeten worden. De Baseline informatiehuishouding is die eerste aanzet. Op basis van de relevante bestaande wetgeving, de nodige contemporaine kennis en een flinke dosis eigentijdse ervaringen heeft een interdisciplinair team de lijn 'gewoon' getrokken. En wat blijkt? Het proces komt op gang. Het gaat uiteindelijk om het spel en niet de regels.

*Eenduidige en heldere spelregels, alom geaccepteerd of niet zullen een keer vastgelegd moeten worden. Dan kan de discussie met respect voor argumenten van de ander beheerst gevoerd worden. Anders blijft het een ongelijkwaardige wedstrijd op verschillende velden.*

### Les 4: Contextafhankelijkheid is bepalend voor tempo

'Alleen ga je sneller, samen kom je verder', een treffende boektitel uit de jaren '60 waarin de voor- en nadelen van de huwelijks verbondenheid toegelicht worden. De Baseline heeft meerdere functies, naast een instrumentele en praktische toegevoegde waarde, heeft ze ook verbindend element. Niet alleen omdat de 7 normen, en de daaraan ten grondslag liggende principes, een kader vormen waarin men elkaar kan vinden, maar ook omdat de Baseline zelf een schakel vormt in het collectieve (inter)departementale ontwikkelingsproces. De vorm van en daarmee de omgang met informatie is zo fundamenteel aan verandering onderhevig dat het alle lagen van het publiekelijk functioneren raakt. Het is daarmee niet een marginale aangelegenheid, maar juist een activiteit die de marges aantast: van binnenuit en van buitenaf. Bedreigend en, in eerste instantie niet leuk, noch erg concreet. Juist in die dynamiek werkt de contextuele afhankelijkheid als katalysator met rem: stimulerend en beperkend tegelijk. De ondertitel van het eerdergenoemde boek luidt: voorkomen en overwinnen van huwelijksmoeilijkheden. Verondersteld wordt dat men al 'samen' in de onderneming zit. Het tempo is met een dergelijk commitment niet langer leidend. Voor wat betreft het rijk, en meer specifiek de versnipperde informatiehuishouding van het rijk, is het begrip 'samen' nog niet bepaald, maar bepalend voor de context.



*Het programma KDI staat als steller en ambassadeur van de Baseline tussen de 'spelende' partijen. Enerzijds afhankelijk van het bewust gevoerde en gemaakte beleid, en anderzijds inspeland op de wisselende en uiteenlopende behoeften van de ministeries (en overige gebruikers). De Baseline is als dusdanig het concrete resultaat van die wisselwerking: een levend product.*

## Les 5: Ambitie = behoefte, gerelateerd aan risico

De Baseline is niet alleen opgebouwd uit 7 normen, maar kent ook 2 fundamentele principes. Feitelijk niet nieuw, maar wel voor het eerst expliciet geformuleerd. Het gaat hier om zelfbewust de verantwoordelijkheid nemen voor de continuïteit van de eigen ontwikkeling en een relatieve inschatting van de risico's die daarbij horen. Met andere woorden: een duidelijke notie van contextuele plaats en positie, gerichte ambitie en een integraal begrip van de factoren die van invloed zijn op de beweging. Risico's horen daarbij en zijn een essentieel onderdeel van de ontwikkeling. Uiteindelijk zijn het de argumenten van de afweging die de ontwikkeling illustreren. Daaruit blijkt de mate van zelfkennis en in hoeverre bewust verantwoordelijkheid genomen wordt, cq kan worden. In de Baseline is gekozen voor het kwaliteitsmodel van Deming (*Plan, Do, Check, Act*) en de term 'risicomanagement' om deze principes toe te lichten. In de praktijk blijkt dat de functie, het begrip en de relatie tussen beide concepten met betrekking tot het managen van de informatiehuishouding nog onvoldoende begrepen en daardoor weinig effectief toegepast wordt.

*Risicomanagement en informatiehuishouding? Dat varieert van het managen van informatie gegenereerd in risicovolle processen, tot het inrichten van de informatiehuishouding gebaseerd op een bewuste afweging van de mogelijke risico's. Zo zie je maar, de uiteenlopende behoeften illustreren niet alleen de kracht van de diversiteit, maar tegelijk ook de (on)mogelijkheid van één ambitie. Enerzijds een beroep doen op de bewuste individualiteit en anderzijds het ideaal van het collectief afdwingen leidt onafwendbaar tot een identiteitscrisis. De individuele belangen en de departementale risicoafweging zijn en, zullen altijd, leidend blijven. De verandering moet gezocht worden in de bepalende factoren die van invloed zijn op de contextuele risico's.*

## Les 6: Voorwaardelijke samenhang: inrichten, control en toezicht

De Baseline is het resultaat van actielijn 1 van het programma 'Informatie op Orde'. De samenhang van en met de overige actielijnen wordt marginaal ondersteund. Van integrale aansturing is in de praktijk weinig te merken en van een bewuste keuze tot ervaringsgerichte ontwikkelingsleer lijkt evenmin sprake gezien de resultaatgedrevenheid. Maar het resultaat moet altijd in samenhang met het doel gewaardeerd kunnen worden. Als het doel niet (langer) duidelijk is, of voortschrijdend inzicht herdefiniëring afdwingt, zijn de aanvankelijke resultaten 'indicatoren' geworden. Richtingaanwijzers, die iets zeggen over een volgend te nemen stap. Het opstellen van een Baseline, het inrichten van audit en control voor de informatiehuishouding en het organiseren van onafhankelijk systeemtoezicht (resp. actielijn 2a en b) zijn allen onderdeel, en uiting van dezelfde dynamiek. In dat begrip schuilt de integrale samenhang.

*In het onderzoek naar de toepassing van de Baseline is de noodzakelijke samenhang met de uitvoering van de overige actielijnen effectief vormgegeven door actief samen te werken met de RAD en de Erfgoedinspectie, resp. betrokken cq verantwoordelijk voor de realisatie van opname van de informatiehuishouding in de controlcyclus en systeemtoezicht. De RAD stelt actief kennis en tijd ter beschikking om de criteria voor inrichting en beheersing integraal te formuleren. En de Erfgoedinspectie baseert zich bij de ontwikkeling van het systeemtoezicht mede op de aanpak en opzet van de beproefde inrichting.*





Rijksoverheid

## Deel IV

Wat wordt ermee gedaan



Rijksoverheid



## 9. Maatregelen

De genoemde inzichten en de verwerking daarvan in de opzet en aanpak van de positionering en toepassing van de Baseline als richtinggevend concept, maar ook als concreet onderdeel van het programma zijn een continue ontwikkeling. De in deel 2 omschreven aanpassingen van het instrumentarium (differentiatie communicatie, inrichting en controle functie) en de daarmee samenhangende bewuste keuze de activiteiten van het programma af te stemmen op de geleidelijke uitrol en toepassing daarvan, zijn een direct gevolg. Het toetsen en toepassen van de Baseline is daarmee onderdeel geworden van een grotere verandering. Uiteindelijk is het ons allemaal te doen om effectief en efficiënt, duurzaam 'in control' te komen en te blijven betreffende de (inter)departementale informatiehuishouding. Verschillen ten aanzien van wat effectief en efficiënt is; wat departementaal en wat interdepartementaal; wat bepalend is voor het 'geheugen' en wat voorwaardelijk voor de 'identiteit', zijn noodzakelijk vraagstukken die expliciet en individueel aan de orde moeten komen. Een bewuste afweging creëert ruimte en schept daarmee de voorwaarden voor een mogelijke beweging.

'AWARENESS' dat was het thema van het eerste jaar. Komend jaar zullen de activiteiten meer gericht zijn op het faciliteren van dit aangewakkerde bewustzijn. Het woord 'BEGRIP' staat dan centraal. Van stimuleren naar faciliteren. Mogelijkheden creëren om zelf de vragen te stellen en de samenhang van de oplossingsrichting(en) te duiden. 'CONTROL' volgt in de daaropvolgende fase en kent twee dimensies: beheersend en toetsend. Het adagium dat daaruit volgt is continuïteit.

Maatregelen die in het kader van 'BEGRIP' het komende jaar genomen zullen worden:

### 9.1 Voor het programma

- Focus op ontwikkeling  
Aandacht voor het proces als zijnde het doel. Het afgelopen jaar is de toegevoegde waarde van de Baseline nadrukkelijk tot uiting gekomen door de interactie en discussie die het op gang heeft gebracht. Dat is onderdeel van het resultaat. Ervaringen die alleen dan waardevol zijn als ze ook opgemerkt worden als onderdeel van de ontwikkeling. Het concreet toepassen van de gepropageerde principes in de eigen projectorganisatie (KDI) is tegelijk een gevolg en een resultaat van dat inzicht.
- Heldere profilering en eenduidige dienstverlening  
Ondanks intensieve en weloverwogen aandacht voor communicatie lopen de verwachtingen ten aanzien van de producten, de betreffende begeleiding en ondersteuning uiteen met negatieve gevolgen voor de dynamiek van het proces en alle betrokkenen. Flexibiliteit en wendbaarheid zijn en blijven de bepalende factoren voor de identiteit (en het succes) van het programma. Proces en inhoud worden van elkaar gescheiden en inhoudelijke experts zullen binnen de overheid (en indien nodig daarbuiten) gespecificeerd worden.
- Bestuurlijke betrokkenheid stimuleren en faciliteren  
Als rode draad door de gehele evaluatie loopt de noodzakelijk voorwaardelijke betrokkenheid van de bestuurlijk verantwoordelijke top van de ministeries. De CIO's voorop, maar in het bijzonder de 'rest' van het bestuurlijk management. In omvang en reikwijdte nog weinig specifiek, maar als dusdanig een cruciale kracht voor de verdere ontwikkeling van dit proces.
- 'Veranderen doe jezelf'  
Ondertitel van een boek\* dat samen met het verworven inzicht heeft geleid tot het uitbreiden van de dienstverlening door gebruik te maken van de kracht van de vraag. Een logisch gevolg van de effectieve toepassing van de fundamentele Baselineprincipes, de behoefte aan helderheid en praktische oplossingen. Het komende jaar zal in toenemende

mate een beroep gedaan worden op de kennis en creativiteit van de rijksambtenaar zelf. Niet alleen faciliteren dat mensen meedenken, maar het stimuleren van het nemen van verantwoord eigenaarschap.

## 9.2 Voor de Baseline

- **Baseline Barometer**  
De selfassessment vragenlijst zal aangepast worden en de op- en aanmerkingen van de betrokken deelnemers. Momenteel wordt de mogelijkheid onderzocht om de Baseline normen en corresponderende vragen te vertalen naar een technische omgeving waarin de functionaliteit beschikbaar gesteld wordt de informatiehuishouding integraal door te lichte: de zgn. 'Baseline Barometer'. Naast het 'scoren' van en op bepaalde onderdelen van de, betreffend onderliggende, wetgeving is het mogelijk om de huidige situatie af te zetten tegen een geambieerde situatie en dienovereenkomstig de noodzakelijke maatregelen te definiëren en managen. Bovendien zal rekening gehouden worden met de verschillend betrokken doelgroepen in de organisatie: strategisch management (bestuurlijk verantwoordelijke top), faciliterend management (inhoudsdeskundigen) en gebruikers (beleidsmedewerker).
- **Baseline 2.0**  
Naast bestuurlijke betrokkenheid is bovenal gebleken dat de kracht van het woord bepaald wordt door het begrip van de lezer. Het gaat niet zozeer om de tekst (lijn) van de Baseline, maar om de effecten als gevolg van de interactie (spel). De 7 normen van de Baseline en de 2 principes hebben zich in toegepaste zin bewezen. De tekst (met uitzondering van het managementstatement) zal gecorrigeerd en aangescherpt worden op basis van de commentaren van het afgelopen jaar. De selfassessment vragenlijst zal als basis dienen voor de applicatie (zie hierboven).
- **Blijvende aandacht voor 2 fundamentele principes**  
Van AWARENESS naar BEGRIP met als specifiek aandachtspunt de 2 fundamentele principes. De 7 normen zijn bij betrokkenen inmiddels meer dan bekend, maar de achterliggende principes toch wat minder. Dat betekent dat, ondanks het jaar van het BEGRIP, toch ook de bewuste aandacht georganiseerd en gefaciliteerd moet worden voor deze beide concepten.



## 10. Concluderende aanbeveling

De aanbevelingen zijn, anders dan de maatregelen, algemener van aard en niet specifiek voorbehouden noch gerelateerd aan de Baseline. De Baseline is als eerste actielijn van het programma 'Informatie op Orde' aanvankelijk omschreven als 'een set aan kwaliteitseisen waar de (digitale) informatiehuishouding minimaal aan moet voldoen'<sup>1</sup>. De ondertitel van de Baseline 1.0 luidt 'normenkader voor duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie'. In de inleidende tekst staat een 'basisset van normen voor een goed informatiebeheer, gebaseerd op de huidige wetgeving'. Met andere woorden: een concept, blijvend in ontwikkeling. Van belang is de functie die de Baseline vervult in de samenhangende context.

Een context die tot op heden weinig tot geen houvast biedt en geen continuïteit kent. Dat is in principe geen voorwaarde voor verandering, maar wordt dat wel als het karakter, de afstand en het tempo van de verandering geduid of 'gemanaged' moet worden. Dan ontstaat behoefte aan:

### I. Context

Een *strategisch kader* dat gebaseerd is op een gerespecteerde balans tussen zekerheid en vertrouwen. Voldoende structuur om de samenhang en het perspectief te duiden, maar tegelijk de dynamiek van het proces niet beperkt.

### II. Verbinding

In de betreffende context is het vervolgens noodzakelijk te weten welke elementen van invloed zijn op de beweging. Op basis daarvan kan de *tactische richting* worden bepaald. Welke stappen, door wie en wanneer?

### III. Houvast

Naast de contextuele ruimte en de verbinding door in de tijd is een derde voorwaarde om beweging te ervaren, een vaste referentie: *operationele zekerheid*. Die zekerheid zit niet in de vorm, noch in de bestaande wet, maar veel meer in het vertrouwen in de kracht van de organisatie en het potentieel tot ontwikkeling.

---

<sup>1</sup> Nota Informatie op Orde, p. 26





## 11. Tot slot

### 11.1 (On)bewust

Dit soort veranderingen wordt vaak als bedreigend ervaren. Men zou kunnen zeggen: hoe minder zelfvertrouwen en zelfbewustzijn, hoe bedreigender. Of, sterker nog: hoe bedreigender, hoe minder zelfbewustzijn en zelfvertrouwen er zichtbaar is!

Iedereen heeft wel eens het vierkantje gezien met de combinaties bewust/onbewust uitgezet zijn tegen bekwaam/onbekwaam. De combinaties 'onbewust-bekwaam' en 'bewust-onbekwaam' zijn in de lerende context relevant. De combinatie 'onbewust-bekwaam' vertelt dat veel werkzaamheden plaats vinden op een 'automatische piloot'. Op zich is daar niets mis mee, het wordt immers bekwaam gedaan. Dat is waar totdat de omgeving verandert want op dat moment zou 'bekwaam' wel eens 'onbekwaam' geworden kunnen zijn, zonder dat dit bewust is opgemerkt. Het zegt niets over de mate van bekwaamheid, alleen over de relatieve zin van die bekwaamheid in een veranderende omgeving. Men is 'onbewust onbekwaam' geworden. Nu weer terug de cyclus in! Stap 1: bewustwording. Niet voor niets heeft het eerste jaar in het teken van de 'A' van Awareness gestaan. De 'bewuste onbekwaamheid' accepteren, leren en zich bekwaam maken.

Vragen stellen en de omgeving als spiegel gebruiken. De Baseline tracht zowel de vraag te stimuleren als de context te faciliteren waarin integrale groei mogelijk is. 'Zich bekwaam maken' is niet voor niets een wederkerig werkwoord: het heeft een directe betrekking met de organisatie en verantwoordelijkheid die genomen wordt voor de eigen ontwikkeling.

### 11.2 Bekwaam

Naast een communicatie, inrichtings- en controlfunctie heeft de Baseline het afgelopen jaar ook een signaalfunctie gehad. Als concrete neerslag en tastbaar bewijs van een grotere ontwikkeling een uitdagend instrument om de dialoog te stimuleren of op gang te brengen. Ondanks de aanvankelijke onduidelijkheid rond de implementatie is de functie en het nut van de Baseline is door geen enkele deelnemende partij of organisatie in twijfel getrokken. Niet de tekst, maar de toepassing voorziet in een heersende behoefte. Een behoefte aan hernieuwde bekwaamheid in een veranderende context.