

Bewaren hoe het was, volgens de principes van hoe het wordt

Systeemanalyse in verband met de selectielijst van gemeentelijke archiefbescheiden

prof. dr. M.J.W. van Twist
drs. N.M.H. Chin-A-Fat
D. Bressers MSc

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

19 december 2014

1 De onderzoeksvraag

- 1.1 De VNG stelt in mandaat van alle Nederlandse gemeenten en in nauwe samenwerking met haar Adviescommissie archieven een (ontwerp) selectielijst van (inter)gemeentelijke archiefbescheiden op, die uiteindelijk door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de duur van 20 jaar wordt vastgesteld. Deze gemeentelijke selectielijst dient vanwege wijzigingen in wet- en regelgeving regelmatig te worden geactualiseerd. Een nieuwe gemeentelijke selectielijst dient in 2016 gereed zijn en hierbij dient de VNG gebruik te maken de nieuwe landelijke selectiemethodiek die verplicht is gesteld door het ministerie van OCW.
- 1.2 Het Nationaal Archief heeft een nieuwe landelijke selectiemethodiek ontwikkeld. Deze nieuwe methode van waardering en selectie is bedoeld om een representatieve archiefcollectie van de samenleving op te kunnen bouwen. Met betrekking tot de selectie van te vormen en al gevormde archieven wordt vanuit drie verschillende invalshoeken bepaald wat de waarde is van de archieven, te weten een risicoanalyse, een trendanalyse en een systeemanalyse. De trendanalyse brengt de maatschappelijke relevante ontwikkelingen in kaart en de risicoanalyse bekijkt het belang van de informatie voor de zorgdrager zelf. De systeemanalyse is het fundament dat onder deze twee andere instrumenten ligt. *Het doel van de systeemanalyse is om een basis aan informatie over het functioneren van de overheid te identificeren.*¹
- 1.3 Ons is door de VNG gevraagd een systeemanalyse op te stellen op grond van de nieuwe landelijke selectiemethodiek. Een systeemanalyse dient structuren (relaties tussen actoren, functies en informatieobjecten) in kaart te brengen om wezenlijke informatie te identificeren en is nodig om activiteiten van gemeenten te kunnen reconstrueren. De systeemanalyse kent twee verschillende componenten: een institutionele en een inhoudelijke.
- 1.4 De *institutionele* component van de systeemanalyse heeft betrekking op het aanwijzen van informatieknooppunten, op grond van een analyse van de besluitvormings- en communicatiestructuren van de gemeente. Deze informatieknooppunten vormen de belangrijkste schakels in besluitvormings-, communicatie- en uitvoeringsprocessen. De informatie die op deze informatieknooppunten samenkomt wordt beoordeeld op te bewaren en te vernietigen.
- 1.5 Daarnaast heeft iedere overheidsorganisatie een inhoudelijke kernopgave. De *inhoudelijke* invalshoek van deze analyse identificeert welke informatie het meest essentieel is voor het realiseren van de doelstellingen van de gemeente.²
- 1.6 In dit onderzoek hanteren wij ten behoeve van het opstellen van een systeemanalyse voor gemeentelijke archiefbescheiden de volgende onderzoeksvragen:
1. Waar bevinden zich de relevante informatieknooppunten voor de gemeente?
 2. Wat voor soort informatie kan als essentieel worden aangemerkt voor bewaring?
- 1.7 In voorliggend onderzoeksrapport doen wij verslag van een gelaagde systeemanalyse, als basis voor de selectielijst van gemeentelijke archiefbescheiden. Wij richten ons daarvoor niet alleen op een analyse van de huidige besluitvormings- en communicatiestructuren van de gemeente en de bijbehorende essentiële informatie, maar zullen tevens door toevoeging van bestuurlijke kennis en bestuurskundige reflectie inzichtelijk maken welke (paradigmatische) gelaagdheid er aan de orde

is bij het uitvoeren van een systeemanalyse in een dynamische omgeving en wat in dat kader de handelingsopties zijn. Door dit in kaart te brengen stellen wij de VNG in staat om een weloverwogen keuze te kunnen maken bij het actualiseren van de selectielijst.

- 1.8 Tevens hebben wij de gelaagde systeemanalyse in beeld gebracht middels een Prezi-presentatie. De presentatie is te vinden via http://prezi.com/ntqy5ydtxc7q/?utm_campaign=share&utm_medium=copy&rc=ex0share.

2 Achtergrond van de selectie van gemeentelijke archiefbescheiden

- 2.1 Gemeenten zijn verplicht hun archieven in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren en tevens zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. De Archiefwet 1995 vermeldt dat archieven noodzakelijk zijn als geheugen voor de overheid en voor de democratische controle op haar handelen.³ Archieven zijn ondersteunend aan de bedrijfsvoering. Daarnaast vervullen archieven ook een functie bij het afleggen van publieke verantwoording en het behoud van cultureel erfgoed. Het bewaren van (overheids-) archieven vormt een essentieel onderdeel van het informatiebeheer van de overheid, gegeven het belang van informatieverwerving en meningsvorming in onze democratie.⁴
- 2.2 Archieven leggen een behoorlijk beslag op de kosten die met het bewaren ervan gepaard gaan. Archiefselectie kent daarom niet alleen een sterk inhoudelijke oriëntatie (bewaren we het relevante), maar gaat ook gepaard met een grote bedrijfsmatige verantwoordelijkheid (het beheersen van de kosten van duurzaam beheer). Gelet op de toenemende hoeveelheid informatie is bij archiefselectie dan ook het volgende uitgangspunt in de Archiefwet 1995 geformuleerd: *vernietigen, tenzij*.⁵
- 2.3 Voor de selectie van archiefmateriaal dienen gemeenten gebruik te maken van een selectielijst. De huidige gemeentelijke selectielijst uit 2012 bestaat uit categorieën die overeenkomen met de wettelijke taken die gemeenten uitvoeren. De selectielijst bestaat uit twee delen: een algemeen deel voor archiefbescheiden, die op grond van alle gemeentelijke taken gevormd kunnen worden (bijvoorbeeld behandelen van klachten en bezwaarschriften, verslaglegging, vergunningverlening) en een specifiek deel voor archiefbescheiden die slechts op grond van één taak worden gevormd (bijvoorbeeld onderwijs en milieu). In totaal zijn 16 taakvelden gedefinieerd.⁶

- 2.4 Op grond van de Archiefregeling (art. 18) dienen gemeenten te beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden, geordend overeenkomstig met de ordeningsstructuur. Het gaat hierbij om het vastleggen van welke archiefbescheiden en archiefbestanddelen op welke manier zijn geordend, waar ze worden bewaard en beheerd, wie eigenaar is van de bestanden (archiefvormer), wat de relatie is tot de taken en functies van de organisatie, hoe ze toegankelijk zijn en in welke vorm ze aanwezig zijn (papier of digitaal). Er zijn diverse methoden van primaire ordening mogelijk⁷. Om aan deze taak te voldoen maken gemeenten gewoonlijk gebruik van een ordening volgens werkprocessen (in een Documentaire Structuurplan, DSP) en volgens zaken (in een zaaktypencatalogus, ZTC).
- 2.5 Het DSP biedt een overzicht van alle aanwezige informatie- en archiefbestanden in relatie tot de werkprocessen. Het meest bekende DSP is door meer dan 300 gemeenten aangeschaft en bevat meer dan 600 gemeentelijke modelwerkprocessen voor het in kaart brengen en ordenen van de gemeentelijke archiefbescheiden. De werkprocessen zijn geordend op basis van de hoofdtaken van de gemeenten.
- 2.6 Een zaak kan worden gedefinieerd als *'een hoeveelheid werk met een wel gedefinieerde aanleiding en een wel gedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden'*. Een overzicht volgens 'zaken' wordt een zaaktypencatalogus (ZTC) genoemd. KING heeft hiervoor een standaard ontwikkeld die onderdeel vormt van de GEMMA (GEMEentelijke Model Architectuur). De eerste ZTC omvatte vooral producten in het kader van de dienstverlening (zoals vergunningen en ontheffingen) die de gemeente levert aan een klant (burger, onderneming, etc.). Maar het is ook mogelijk om complexere processen als zaaktype te benoemen. Gemeenten kunnen op basis van sjablonen, modellen en referentiezaaktypen van de ZTC 2.0 zelf catalogi ontwerpen en/of gebruik maken van voorbeeldcatalogi.
- 2.7 Selectielijst, DSP en ZTC dienen inhoudelijk op elkaar aan te sluiten. In de catalogusstructuur van KING wordt per zaaktype aangegeven wat de bewaartermijn is. Integratie van de selectielijst met de ZTC is een doel van de selectieaanpak van de VNG.
- 2.8 Het verkrijgen van nieuwe taken en het herinrichten van de verschillende werkprocessen zoals bijvoorbeeld te verwachten is bij de drie decentralisaties, zorgen er echter voor dat de huidige selectiemethode onderhoudsgevoelig is. De selectielijst kan door maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen al snel gedateerd zijn, waardoor men in de praktijk geconfronteerd wordt met archiefbescheiden waarvan het onduidelijk is of deze vernietigd of bewaard dienen te worden.
- 2.9 Ook zorgt de digitaliserende samenleving ervoor dat er sprake is van toenemende dynamiek. In toenemende mate worden gemeentelijke archiefbescheiden niet meer gevormd door een 'geduldige' papieren wereld die niet meteen verloren gaat als er niet meteen gehandeld wordt. Digitale 'achterstanden' zoals in de papieren wereld zijn geen optie meer, omdat de informatie dan als verloren kan worden beschouwd en omdat burgers van de overheid verwachten om op elk moment van de dag over relevante informatie te kunnen beschikken. Dit vereist een toepassing van de selectielijst bij de bron, de creatie of ontvangst van een document en niet meer achteraf. Een selectielijst dient daarom actueel te zijn.

- 2.10 Om beter aan te sluiten op de digitale informatiehuishouding en de praktijk van het archiefbeheer, heeft het Rijk in 2011 aangegeven op een nieuwe selectieaanpak over te willen gaan. Het Nationaal Archief heeft daartoe een nieuwe methode van waardering en selectie ontwikkeld, waarvan de systeemanalyse onderdeel uitmaakt.
- 2.11 In dit onderzoek bezien wij het gemeentelijk archiefbeheer vanuit een bestuurskundig perspectief. Voor het opstellen van de systeemanalyse is het van belang om te bepalen waar de relevante informatieknooppunten zich bevinden en welke informatie daarbij essentieel is voor bewaring. De wijze waarop deze institutionele en inhoudelijke systeemanalyse wordt uitgevoerd, wordt echter bepaald door het beeld dat men heeft van het lokaal bestuur. Op basis van de ontwikkeling in de bestuurskunde zijn er vier verschillende paradigma's te onderscheiden die ieder een eigen zienswijze op het openbaar bestuur weergeven en zo elk weer een ander beeld oproepen van lokaal bestuur.
- 2.12 Aan de hand van vier elkaar in dominantie opeenvolgende paradigma's zijn in de bestuurskunde de volgende beelden van bestuur te onderscheiden: rechtmatig lokaal bestuur, presterend lokaal bestuur, vervlochten lokaal bestuur en participierend lokaal bestuur. Deze vier beelden van bestuur vervangen elkaar niet, maar bestaan naast elkaar en geven weer hoe meervoudig de huidige rol van de gemeente is. In het hiernavolgende worden de verschillende beelden van bestuur nader beschreven, met de implicaties ervan voor de institutionele en inhoudelijke componenten van een gemeentelijke systeemanalyse.

3 Rechtmatig lokaal bestuur: Public Administration

- 3.1 De klassieke Public Administration-benadering is het eerste bestuurskundige paradigma dat we hier bespreken. Het vormt de basis van goed bestuur en is in dat opzicht de pijler van alle instituties in ons openbaar bestuur. Invulling geven aan overheidssturing is volgens deze benadering primair een zaak van toedelen van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden.
- 3.2 De politiek heeft het primaat bij de vaststelling van publieke belangen en goed bestuur gaat in essentie ook om bestuur dat op basis van zuivere, democratisch verankerde procedures tot gelegitimeerde besluiten komt. De scheiding tussen politiek en ambtenarij is daarom heel fundamenteel: democratisch gekozen politieke gezagsdragers leggen de koers van het openbaar bestuur vast, terwijl het de taak van de ambtenarij is om de opdrachten van het politiek primaat zo effectief en neutraal mogelijk uit te voeren. De ambtelijke dienst is principieel neutraal en volgt de politieke prioriteiten die het bestuur stelt. De organisatie van de overheid wordt daarbij gekarakteriseerd door hiërarchische sturing, waarbij politieke ambities via beleid worden vertaald in regels, procedures en de inzet van middelen, die vervolgens zorgen voor maatschappelijk effect. De ambtelijke dienst wordt in dat perspectief opgevat als een neutraal element dat zo goed mogelijk invulling geeft aan de politieke doelen. Interne procedures, regels en protocollen dragen er zorg voor dat de neutraliteit van de bureaucratie verankerd is en de organisatie wordt ingedeeld in functioneel-gespecialiseerde onderdelen. Zo zijn de verschillende inhoudelijke waarden van de organisatie – economie, onderwijs, ruimte, beheer – verankerd in specifieke organisatieonderdelen die ze behartigen – en die intern maximale technische expertise kunnen opbouwen om dat goed te doen. Recht en regelgeving garanderen de bescherming van de burger tegen de overheid.

Transparantie van overheidshandelen is bedoeld voor democratische controle en het waarborgen van de rechtszekerheid. Politieke verantwoording heeft vooral betrekking op de vraag of regels en procedures voldoende zijn nageleefd bij het nastreven van de vastgelegde doelen en middelen rechtmatig besteed zijn. Beginselen als rechtsgelijkheid, rechtszekerheid en rechtvaardigheid vormen de kern van het overheidsoptreden.

- 3.3 De gemeente kan vanuit de Public Administration-benadering worden gezien als een organisatie met een formele structuur, gebaseerd op wettelijke toedeling van taken en bevoegdheden. In de Gemeentewet wordt bepaald dat het bestuur van elke gemeente bestaat uit een raad, een college en een burgemeester. De bevoegdheid tot regeling en bestuur inzake de huishouding van de gemeente wordt aan het gemeentebestuur overgelaten. De bevoegdheden van het gemeentebestuur zijn vastgelegd in de Gemeentewet.
- 3.4 De raad vertegenwoordigt de bevolking van de gemeente. De burgemeester is voorzitter van de Gemeenteraad. De raad heeft verschillende bevoegdheden, waaronder de vaststelling of wijziging van de begroting, de vaststelling van de jaarrekening en het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen. De burgemeester en de wethouders vormen tezamen het college. De burgemeester is voorzitter van het college en de raad benoemt de wethouders. Het college is in ieder geval bevoegd het dagelijks bestuur van de gemeente te voeren, beslissingen van de raad voor te bereiden en uit te voeren en regels vast te stellen over de ambtelijke organisatie van de gemeente. De burgemeester wordt bij koninklijk besluit op voordracht van de minister benoemd voor de tijd van zes jaar. De burgemeester ziet onder meer toe op een tijdige voorbereiding, vaststelling en uitvoering van het gemeentelijk beleid en van de daaruit voortvloeiende besluiten. Tevens is de burgemeester belast met de handhaving van de openbare orde.
- 3.5 De taken van de gemeentelijke organen zijn in algemene zin omschreven in de Gemeentewet en in specifieke wetgeving. De raad bepaalt de hoofdlijnen van het beleid van de gemeente en controleert of het college dit goed uitvoert. Het college bereidt de besluiten van de raad voor en in de ambtelijke organisatie worden de wettelijke taken van de gemeente uitgevoerd. Bij de opstelling van de huidige selectielijst is de gemeentelijke taakuitvoering het uitgangspunt geweest.

In de huidige selectielijst worden de volgende 16 taakvelden, met bijbehorende wet- en regelgeving, omschreven:

1. Financiën en belastingen

Relevante wet- en regelgeving: Burgerlijk Wetboek, Algemene wet inzake rijksbelastingen, Comptabiliteitswet, Coördinatiewet sociale verzekering (Loonadministratiebesluit), Wet op de omzetbelasting, Financiële-verhoudingswet, Algemene wet bestuursrecht, Europese richtlijn voor aanbestedingen, Wet toezicht Europese subsidies, Wet op het BTW-compensatiefonds, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen openbaar bestuur, Wet financiering decentrale overheden, Wet waardering onroerende zaken, Wet samenhangende besluiten Algemene wet bestuursrecht, Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, Besluit aanbestedingsregels overheidsopdrachten, Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht.

2. Personeel

Relevante wet- en regelgeving: Ambtenarenwet, Algemene burgerlijke pensioenwet, Arbeidsomstandighedenwet, Wet bescherming persoonsgegevens, Wet op de ondernemingsraden, Wet uitbreiding loondoorbetaling bij ziekte, Wet flexibiliteit en zekerheid, Wet arbeid en zorg, Wet verbetering poortwachter, Werkloosheidswet, Ziektewet, Wet gelijke behandeling op grond van leeftijd bij arbeid, Wet werk en inkomen naar arbeidsvermogen, Arbeidstijdenwet.

3. Eigendommen en werken

Relevante wet- en regelgeving: Burgerlijk Wetboek, Elektriciteitswet, Gaswet, Waterleidingwet en -besluit, Wet voorkeursrecht gemeenten, Telecommunicatiewet.

4. Benodigdheden en hulpmiddelen

Relevante wet- en regelgeving: Burgerlijk Wetboek.

5. Bestuur en organisatie

Relevante wet- en regelgeving: Gemeentewet, Wet algemene regels herindeling, Wet gemeenschappelijke regelingen, Wet openbaarheid van bestuur, Kieswet en Kiesbesluit, Tijdelijke referendumwet, Wet dualisering gemeentebestuur, Wet basisregistraties adressen en gebouwen, Besluit basisregistraties adressen en gebouwen, 4e tranche Algemene wet bestuursrecht.

6. Ruimtelijke ordening en volkshuisvesting

Relevante wet- en regelgeving: Wet op de Ruimtelijke Ordening, Woningwet, Huisvestingswet, Huursubsidiewet, Huurprijzenwet/Uitvoeringswet huurprijzen woonruimte, Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, Wet stedelijke vernieuwing, Boswet, Onteigeningswet, Reconstructiewet, Besluit locatiegebonden subsidies, Besluit woninggebonden subsidies, Wet ruimtelijke ordening (inclusief Grondexploitatiewet), Wet op de archeologische monumentenzorg, Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken, Wet basisregistraties adressen en gebouwen, Besluit basisregistraties adressen en gebouwen, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Besluit brandveilig gebruik bouwwerken.

7. Burgerzaken en bevolking

Relevante wet- en regelgeving: Burgerlijk Wetboek (Boek 1), Besluit burgerlijke stand, Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en daarop gebaseerde regelgeving, Rijkswet op het Nederlanderschap, Vreemdelingenwet, Wet bescherming persoonsgegevens, Wet justitiële gegevens, Wet openstelling huwelijk, Paspoortwet- en regelgeving, Reglement Rijbewijzen, Wegenverkeerswet, Wet op de identificatieplicht.

8. Gezondheidszorg

Relevante wet- en regelgeving: Wet geneeskundige behandelingsovereenkomst, Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen, Besluit patiëntendossiers Bopz, Wet ambulancevervoer, Wet op de lijkbezorging, Deconstructiewet, Wet collectieve preventie volksgezondheid, Infectieziektewet, Algemene wet bijzondere ziektekosten, Wet publieke gezondheid.

9. Milieu

Relevante wet- en regelgeving: Wet milieubeheer, Wet milieugevaarlijke stoffen, Wet

geluidhinder, wet inzake de luchtverontreiniging, Wet verontreiniging oppervlaktewateren, Wet bodembescherming, Wet vervoer gevaarlijke stoffen, Overige milieuwetgeving, Wet gemeentelijke watertaken/Waterwet.

10. Openbare orde en veiligheid

Relevante wet- en regelgeving: Politiewet, Wet rampen en zware ongevallen, Wet kwaliteitsbevordering rampenbestrijding, Wet geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen, Brandweerwet, Vuurwerkbesluit, Winkeltijdenwet, Wet op de kansspelen, Opiumwet, Wet Damocles (artikel 13b Opiumwet), Drank- en horecawet, Algemene wet op het binnentreden, Wet Victoria (artikel 174a Gemeentewet), Wet Victor, Zondagswet, Wet openbare manifestaties, Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (BIBOB), Besluit brandveilig gebruik bouwwerken, Wet tijdelijk huisverbod.

11. Verkeer en vervoer

Relevante wet- en regelgeving: Waterwet, Wet op de Waterkering (tot 22 december 2009), Wegenverkeerswet, Wegenwet, Wet personenvervoer, Luchtvaartwet, Scheepvaartverkeerswet, Wet BDU verkeer en vervoer, Wet informatie-uitwisseling ondergrondse netten.

12. Economie

Relevante wet- en regelgeving: Landinrichtingswet, Vestigingswet bedrijven, Experimentenwet BIZones (Bedrijven Investeringszones).

13. Arbeid

Relevante wet- en regelgeving: Wet inschakeling werkzoekenden, Besluit in- en doorstroombanen, Wet sociale werkvoorziening, Wet inkomensvoorziening kunstenaars, Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, Wet werk en inkomen kunstenaars, Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen.

14. Welzijn en sociale zorg

Relevante wet- en regelgeving: Welzijnswet, Algemene bijstandswet, Wet boeten en maatregelen (tot 10 mei 2006), Wet werk en bijstand, IOAW, IOAZ, Wet voorzieningen gehandicapten, Regeling opvang asielzoekers, Wet en bekostigingsbesluit inburgering nieuwkomers, Bijdrageregeling inburgering oudkomers, Wet op de jeugdhulpverlening, Wet maatschappelijke opvang en verslavingszorg, Wet op de rechtsbijstand, Wet basisvoorziening kinderopvang, Wet maatschappelijke ondersteuning, Wet inburgering, Beleidsregels kwaliteit kinderopvang, Beleidsregels werkwijze toezichthouder kinderopvang, Wet gemeentelijke antidiscriminatievoorzieningen, Faillissementswet, Titel III Schuldsanering natuurlijke personen, Wet financieel toezicht, Besluit gedragstoezicht financiële ondernemingen (Bgfo).

15. Onderwijs

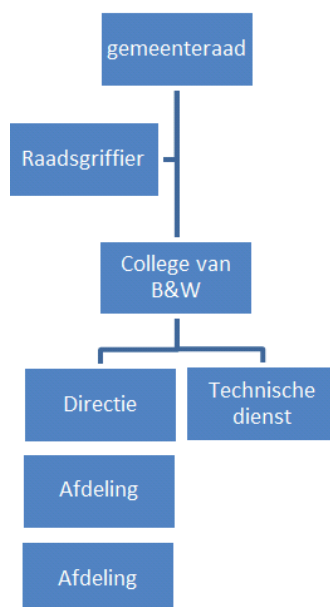
Relevante wet- en regelgeving: Bekostigingsbesluit WPO, Wet op het primair onderwijs, Wet op het voortgezet onderwijs, Wet op de expertisecentra, Wet educatie en beroepsonderwijs, Wet op het onderwijstoezicht, Leerplichtwet, Wet leerlingenvervoer, Wet op de onderwijsverzorging, Overige onderwijswetgeving.

16. Cultuur, recreatie en sport

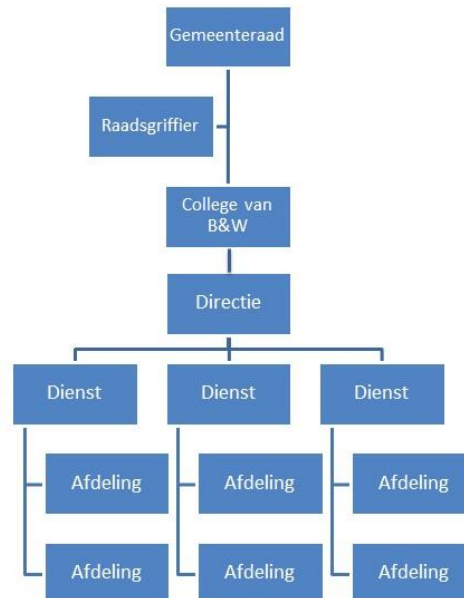
Relevante wet- en regelgeving: Monumentenwet, Wet op het specifiek cultuurbeleid, Wet tot

behoud van cultuurbezit, Mediawet, Telecommunicatiewet, Tabakswet, Wet op de openluchtrecreatie, Wet op de archeologische monumentenzorg, Natuurbeschermingswet.

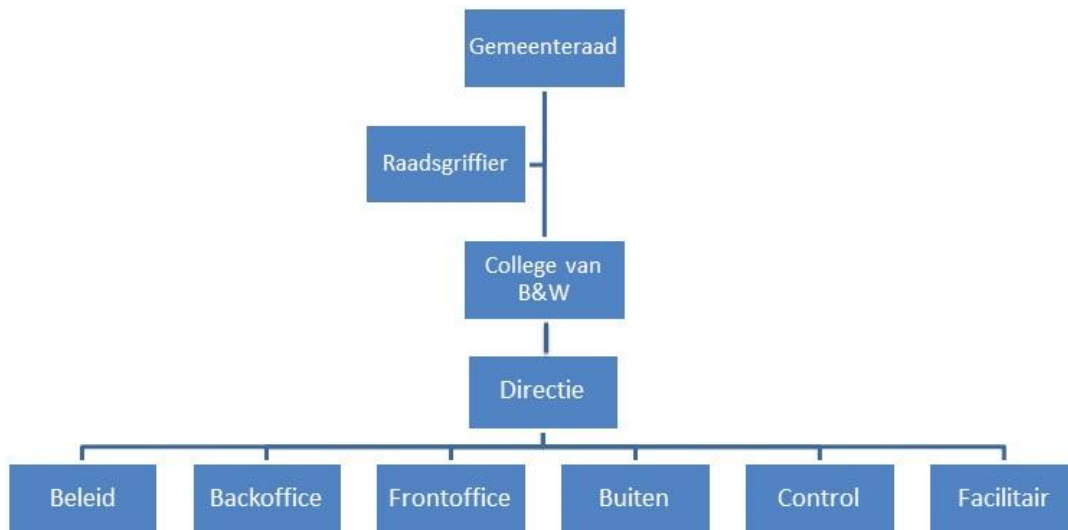
- 3.6 Over de wijze waarop wettelijke taken en bevoegdheden van gemeenten zijn ingevuld dient verantwoording te worden afgelegd. *Archiefbeheer is in dat licht cruciaal om de rechtmatigheid van het overheidshandelen te waarborgen.* Archivering maakt controleerbaar, inzichtelijk en reproduceerbaar wat de gemeente heeft gedaan, zodat rechtmatigheid altijd achteraf gecontroleerd kan worden. Daarmee is de archivering zelf een bouwsteen voor goed, legitiem en democratisch verankerd openbaar bestuur.
- 3.7 Voor het uitvoeren van een institutionele systeemanalyse dient vanuit het Public Administration-paradigma gekeken te worden naar de organisatiestructuur van de gemeente. Deze ligt in het verlengde van de (op wettelijke taken en bevoegdheden gebaseerde) interne werkverdeling, en is daarmee bepalend voor het lokaliseren van de meest essentiële informatieknooppunten: via de organisatiestructuur kunnen de voor legitimatie relevante informatie knooppunten zichtbaar worden. De organisatiestructuur is doorgaans vastgelegd in een gemeentelijk organogram. Het organogram brengt in beeld hoe de hiërarchie eruit ziet en hoe de (in dit geval: formele) besluitvorming is georganiseerd. Deze organisatiestructuren kenmerken zich in de gemeentelijke praktijk door een grote verscheidenheid en bovendien blijken de organisatiestructuren veranderlijk. Om structuur aan te brengen gaan we in deze systeemanalyse uit van een drietal archetypen van organisatiestructuren. Over het algemeen kunnen bij gemeenten drie verschillende organisatiestructuren worden onderscheiden: het secretariemodel, het sectorenmodel / (concern) dienstenmodel en het directiemodel / afdelingenmodel.⁸
- 3.8 In het secretariemodel staat de ambtelijke organisatie (de secretarie) centraal. In de secretarie dat direct geplaatst is onder het college van burgemeesters en wethouders wordt het beleid ontwikkeld en bewaakt. In de meeste gemeenten zijn daarnaast diensten te onderscheiden, waarin het beleid wordt uitgevoerd. Een voorbeeld van het secretariemodel ziet er als volgt uit:



- 3.9 In het sectorenmodel of (concern)dienstenmodel zijn beleid en uitvoering niet gescheiden georganiseerd, maar bijeengebracht op een bepaald beleidsterrein. De verschillende beleidsterreinen zijn geclusterd naar sector of dienst. Elke sector of dienst kent een interne onderverdeling naar afdelingen.



- 3.10 In het directie- of afdelingenmodel wordt de organisatiestructuur niet ingedeeld volgens de beleidsinhoudelijke hoofdindeling, maar een indeling dat vanuit de burger gezien logisch aanvoelt: een beleidsafdeling, een buitenafdeling, een frontoffice, een backoffice, een control afdeling en een afdeling voor facilitaire zaken.



- 3.11 Voor een inhoudelijke systeemanalyse zijn documenten van belang, die aantonen dat wettelijke taken en bevoegdheden naar behoren zijn ingevuld. Deze documenten komen in aanmerking voor bewaring. Het gaat dan onder meer om verslagleggingen van agenda's, presentielijsten en besluitenlijsten van door de gemeente (waaronder college, raad, commissies, managementteams

en directie) belegde vergaderingen; machtigingen, weigeringen en intrekkingen van vergunningen; beschikkingen die namens het gemeentebestuur zijn verleend; vaststellingen en wijzigingen van beleid en regelgeving in bijvoorbeeld beleidsnotities en –adviezen; plaatselijke verordeningen en uitvoeringsbesluiten; en intergemeentelijke samenwerkingsregelingen zoals convenanten en bestuursakkoorden. Dergelijke archiefbescheiden dienen als bewijskracht dat de gemeente op rechtmatige wijze de taken en bevoegdheden heeft ingevuld die in formele zin verplicht zijn gesteld.

3.12 Met de digitalisering is het van belang om te realiseren dat de documenten met betrekking tot de uitvoering van wettelijke taken en bevoegdheden niet meer papieren documenten hoeven te zijn. Steeds vaker worden bijvoorbeeld raadsvergaderingen op video opgenomen en de bevestiging van de intrekking van een vergunning alleen per e-mail vastgelegd. Bij het archiefbeheer dient men zich ervan bewust te zijn ook dit soort digitale bestanden te bewaren. Per gemeente zal verschillen in hoe verre er digitaal wordt gewerkt en daarom zal daar per gemeente afspraken over dienen te worden gemaakt.

3.13 Veranderingen in het lokaal bestuur kunnen leiden tot het verkrijgen van wijzigingen in de bevoegdheden en zo tot de toewijzing van nieuwe wettelijke taken. In het kader van de drie decentralisaties nemen gemeenten bijvoorbeeld taken van de rijksoverheid over op het gebied van jeugdzorg, werk en inkomen en zorg aan langdurig zieken en ouderen. Een wijziging van gemeentelijke bevoegdheden en taken dient vastgelegd te worden in wettelijke bepalingen, zodat op basis daarvan kan worden bepaald wat voor soort documenten voor bewaring in aanmerking komen.

3.14 Bij de selectie van gemeentelijke archiefbescheiden is vanuit het Public Administration-paradigma de wettelijk vastgelegde taken en bevoegdheden van de gemeente leidend. In het archiefbeheer staan die bescheiden centraal, waarvan in wet- en regelgeving is bepaald dat de gemeente er taken en bevoegdheden heeft. De ambtelijke professionaliteit voor het selecteren van gemeentelijke archiefbescheiden ligt in de kennis van wet- en regelgeving om zo te kunnen bepalen of en op welke wijze informatie bewaard dient te worden. Het selecteren zelf dient tevens vanuit deze wettelijke bepalingen verantwoord te kunnen worden.

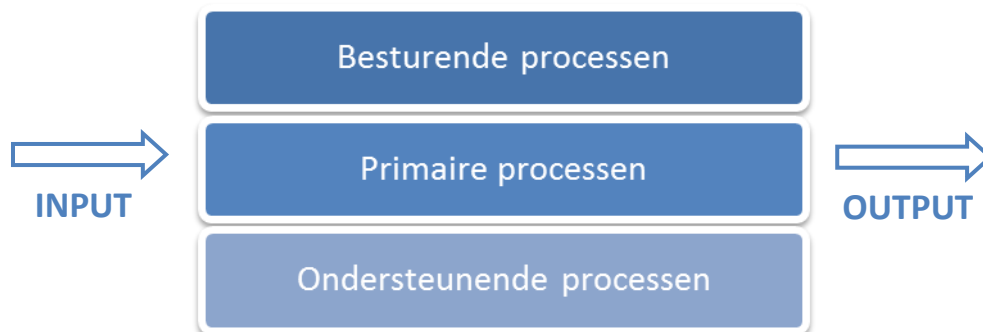
4 Presterend lokaal bestuur: Public Management

4.1 Het tweede bestuurskundige paradigma is de Public Management-benadering. Vanuit dit perspectief gezien gaat het bij overheidssturing nu niet primair om het adequaat volgen van regels, maar om het op een efficiënte en klantvriendelijke manier leveren van output.⁹ Daarmee worden prestaties en de daarop ingerichte operationele werkprocessen de basis van de organisatie. Uiteraard gaat het ook nog steeds om legitieme vertegenwoordiging en zorgvuldige afwegingen, maar de nadruk komt op het bereiken en meten van outputs te liggen.

4.2 Direct verbonden met dit perspectief is de overgang van een sterk legalistische insteek naar een meer bedrijfseconomisch oriëntatie. Daarin komt de nadruk te liggen op prestatietargets, deregulering, efficiencyverhoging, samenwerking met private partijen en ruimte geven aan de markt. De organisatie van de overheid kenmerkt zich dan door een oriëntatie op resultaten en zakelijke afspraken over prestaties. Invulling geven aan sturing gaat dan primair om het maken

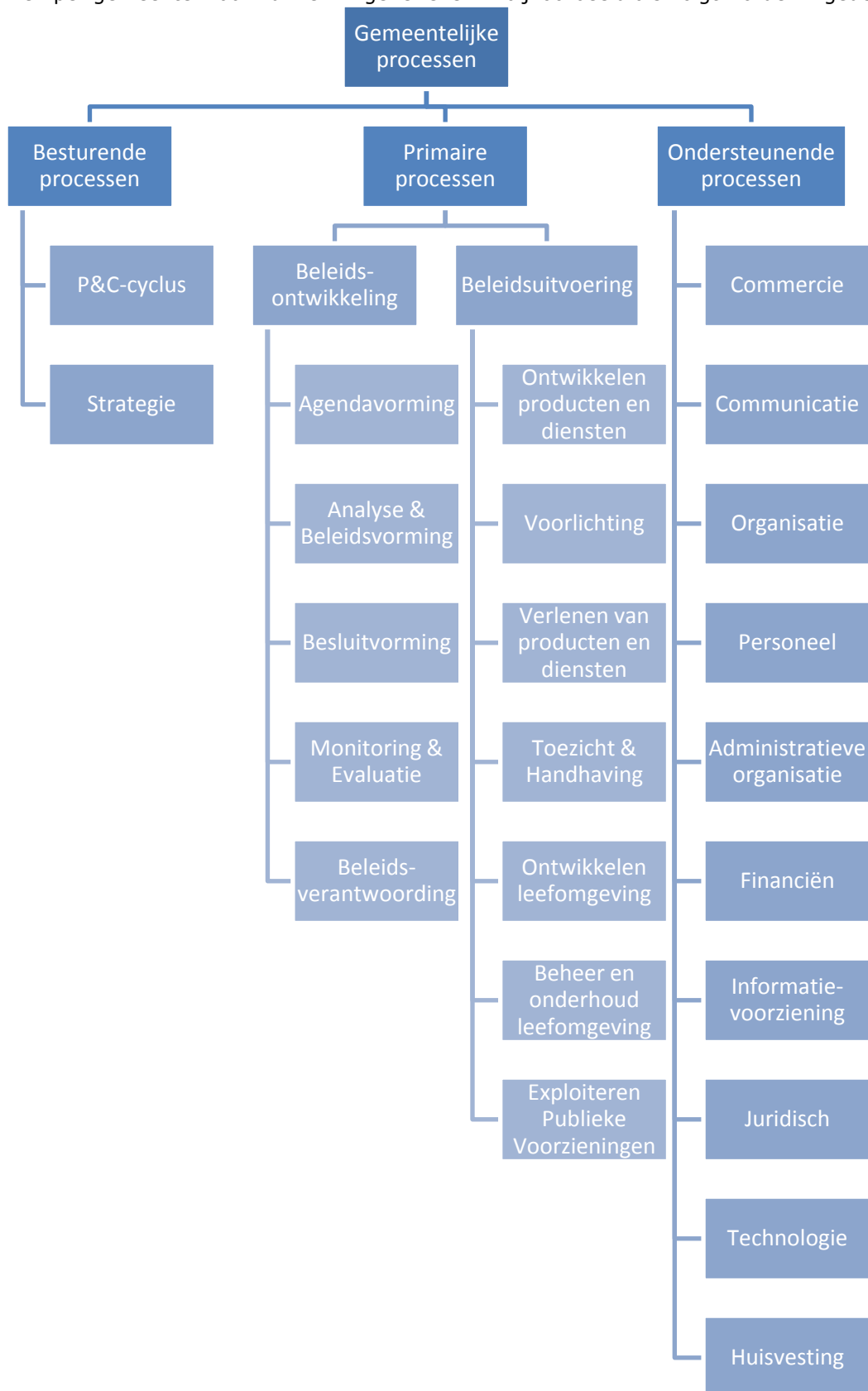
van goede afspraken over inzet (input) en het in ruil daarvoor te verwachten resultaat (output). Publieke belangen zijn er niet zodra ze politiek zijn bekrachtigd, maar krijgen betekenis in hun doorvertaling in afrekenbare prestatieafspraken en het behalen daarvan.¹⁰ Via beleid worden politieke ambities vertaald in managementafspraken over te realiseren prestaties. Niet langer is het bovendien vanzelfsprekend dat publieke vraagstukken primair door de overheid worden aangepakt: de opkomst van het Public Management paradigma is ook de tijd van de grootschalige verzelfstandigingen en privatiseringen. Politieke verantwoording is vooral nodig over de vraag of ambities zijn gerealiseerd en prestaties zijn behaald, en transparantie is bedoeld om verantwoording af te leggen over prestaties. De burger wordt beschouwd als klant van de overheid die recht heeft op goede dienstverlening.

- 4.3 Vanuit de Public Management-benadering is de gemeente op te vatten als een organisatie waarvan de werkprocessen zo efficiënt en effectief mogelijk dienen te zijn ingericht. Deze werkprocessen kunnen zijn ingebed in meerjarige programma's of projecten, maar kenmerkend is dat er sprake is van een aaneenschakeling van activiteiten, waaruit vervolgens een bepaald product of dienst uit voortkomt. Op gemeentelijk niveau kunnen over het algemeen de volgende processen worden onderscheiden: besturende processen, primaire processen en ondersteunende processen. Besturende processen zijn alle activiteiten die gericht zijn op plannen, controleren, evalueren en bijsturen, en worden uitgevoerd door het gemeentebestuur. Primaire (operationele) processen hebben betrekking op de dienstverlening of het productieproces ten dienste van de burger, deze worden uitgevoerd door de ambtelijke organisatie. Ondersteunende processen zijn dienend aan de primaire processen, zoals de informatiehuishouding, de facilitaire dienstverlening en het financieel beheer.



- 4.4 Door inzicht te verkrijgen op de processtructuren van de gemeente kan een oordeel worden gevormd over het gemeentelijk handelen en worden bezien of de beoogde resultaten op een verantwoorde wijze behaald zijn. *Archiefbeheer is vanuit het Publiek Management paradigma noodzakelijk om verantwoording af te leggen over de geleverde prestaties, dat wil zeggen: de wijze waarop gemeentelijke diensten en producten verleend zijn. Dat betekent dat de belangrijkste kanalen waarlangs die prestaties tot stand komen – de werkprocessen – de kern van de inrichting van de archiefstructuur vormen.*
- 4.5 Voor een institutionele systeemanalyse is het vanuit dit perspectief bezien van belang om inzicht te verkrijgen in de verschillende gemeentelijke werkprocessen. Per proces kan schematisch worden weergegeven wat de betreffende, input, throughput en output is om zo te bezien of de geleverde input op een zo efficiënt en effectief mogelijke wijze heeft geleid tot de uiteindelijke

output. Onder elk proces hangt een eigen werkmethode, die bepalend is voor het uiteindelijke resultaat. De meest essentiële informatieknoppunten bevinden zich dan bij de afdelingen en ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het desbetreffende werkproces. De werkprocessen verschillen per gemeente maar kunnen in generieke zin bijvoorbeeld als volgt worden ingedeeld:



- 4.6 Voor het archiefbeheer wordt een overzicht gehanteerd van de verschillende processen (in een documentair structuur plan) en/of zaken (in een zaaktypencatalogus) die in de gemeente aanwezig zijn. In de overzichten is per proces of per zaaktype aangegeven wat de archiefwettelijke bewaartermijn behelst. Onder het primaire proces 'verlenen van producten en diensten' kan bijvoorbeeld het zaaktype 'het behandelen van de aanvraag van een nieuw paspoort' worden onderscheiden. Bij een feitelijke aanvraag van een paspoort door een burger ontstaat dan een zaak 'paspoortaanvraag door persoon X in het jaar Y'. Een zaak is een eenmalige, unieke uitvoering van een concreet werkproces, waarbij er sprake is van een samenhangende hoeveelheidwerk met een wel gedefinieerde aanleiding en een wel gedefinieerd resultaat waarvan de kwaliteiten doorlooptijd bewaakt moet worden. Een zaak komt ook wel overeen met een bedrijfsproces: 'van klant tot klant'." ¹¹
- 4.7 Voor het uitvoeren van een inhoudelijke systeemanalyse dient vervolgens naar het soort informatie te worden gekeken, waarin het gehele werkproces is ondervangen. Bijvoorbeeld voor de uitvoering van het behandelen van een bezwaar kan het gaan om het bezwaarschrift, het verweerschrift, de uitnodiging voor een hoorzitting, de pleitnota, het verslag van de hoorzitting, het adviesrapport, de verdagingsbrief, het adviesbesluit op bezwaar en de uitspraak op bezwaar. Bij een subsidieverlening kan het gaan om de subsidieaanvraag, de activiteitenbegroting, de jaarrekening, een ontvangstbevestiging van de subsidieaanvraag en de subsidiebeschikking. Voor besluiten die door het gemeentebestuur worden genomen, is het van belang om agenda's, presentielijsten, notulen, vergaderverslagen en besluitenlijsten te bewaren.
- 4.8 Digitalisering is van grote invloed bij de uitvoering van de werkprocessen. In toenemende mate zijn agenda's digitaal geworden en wordt er via de e-mail gecorrespondeerd over het al dan niet nemen van besluiten. Om verantwoording te kunnen afleggen over de wijze waarop besluiten zijn genomen, kan het daarom van belang zijn om bij het archiefbeheer rekening te houden met de bewaring van e-mails en digitale agenda's.
- 4.9 Veranderingen in het lokaal bestuur, zoals de drie decentralisaties beïnvloeden niet alleen het takenpakket van de gemeente, maar hebben ook effect op het onderliggende werkproces. Met het veranderen van de werkprocessen, zullen ook de informatieknooppunten en de relevante bijbehorende soort informatie mee veranderen. Zodra er sprake is van wijzigingen in het werkproces, dient men zich ervan bewust te zijn dat dit implicaties heeft voor de uitvoering van een systeemanalyse en als gevolg daarvan voor wijzigingen in de selectielijst.
- 4.10 Voor het archiefbeheer van de gemeente zijn nu niet alleen meer de wettelijke taken en bevoegdheden van de gemeente leidend, maar ook de wijze waarop de invulling daarvan in de uitvoering gestalte heeft gekregen. Maar het archiefbeheer is zelf ook onderdeel van de gemeentelijke processtructuren en dient zo efficiënt en effectief mogelijk te gebeuren. Met de opkomst van de digitalisering en het verdwijnen van 'geduldige' papieren documenten, wordt men hiertoe reeds gedwongen. De ambtelijke professionaliteit is er dan in gelegen om te overdenken wat hiervoor nodig is en of men over de relevante kennis en vaardigheden beschikt om zich aan de veranderende omstandigheden aan te passen.

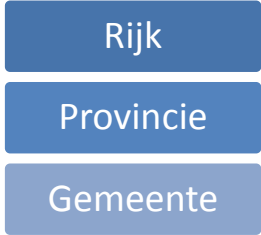
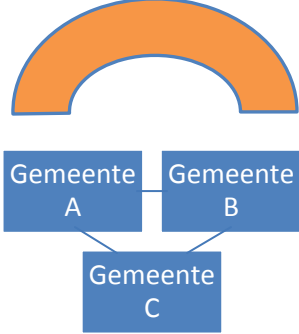
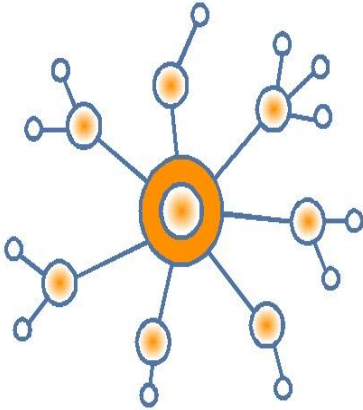
5 Vervlochten lokaal bestuur: Network Governance

- 5.1 In het derde bestuurskundig paradigma van Network Governance is er meer aandacht voor samenwerking en flexibiliteit.¹² De overheid wordt voor het bereiken van doelen gedwongen om 'naar buiten' te gaan en aansluiting te zoeken bij wensen en de initiatieven die in de maatschappij leven. Enerzijds omdat dat interactie bijdraagt aan de legitimiteit van besluiten, maar anderzijds ook vanuit de ervaring dat een belangrijk deel van de doelen van het lokaal bestuur niet zonder vergaande interactie met maatschappelijke partijen bereikt kan worden. Ze geven vanuit dit perspectief gezien samen, in netwerken, invulling aan publieke belangen. De organisatie van de overheid kenmerkt zich zo gezien door verbondenheid en verwevenheid met het bredere netwerk.
- 5.2 De focus op samenwerking leidt tot sturingsconcepten die de interactie en relatie met andere partijen centraal stellen. Het gaat dan om netwerksturing, waarbij minder het strak managen van de interne beleidsvorming en de eigen uitvoering centraal staat en meer het managen van interacties tussen partijen. Dat betekent dat de overheidsorganisatie als eenheid weliswaar in tact blijft, maar dat publieke waarde meer tot stand komt in verbanden met andere partijen dan vanuit de eigen organisatie. Publieke doelen worden niet gerealiseerd vanuit de eigen organisatie, maar in bredere arrangementen waarin naast de gemeente ook anderen participeren. Invulling geven aan sturing is dan primair een zaak van overleg, onderhandeling en het sluiten van afspraken tussen betrokken en belanghebbende partijen. Dat beperkt zich nooit tot het hiërarchisch aansturen van de andere partijen of het uitzetten van opdrachten. Die vorm van samenwerking past veel meer bij het hiervoor beschreven perspectief. Bij netwerksturing wordt de sturing geopend voor inbreng van anderen, in de vorm van meepraten en meedenken maar ook in meedoen. De overheid probeert zich letterlijk te hervormen en zich zo te plooiën naar de aard van complexe maatschappelijke vraagstukken. Nog steeds vanuit de overheid geredeneerd, maar steeds meer in samenwerking met actoren binnen en buiten de overheid, met aandacht voor het managen van deze interacties. Via beleid worden maatschappelijke voorkeuren vertaald in gemeenschappelijke projecten in een netwerk van actoren. Beleidsuitvoering krijgt dan vorm als een coproductie van publieke en private partijen die samen invulling geven aan beleid.
- 5.3 De gemeente bevindt zich in een complexe omgeving van verschillende actoren en steeds vaker zijn gemeenten in verschillende formele samenwerkingsverbanden met andere partijen verbonden. De traditionele verhouding tussen nationaal, regionaal en lokaal niveau in het bestuur kent een lange geschiedenis en is hiërarchisch van aard. Dit formele verticale verband bevat een verdeling in verantwoordings- en uitvoeringsprocessen, zoals vastgelegd in de Gemeentewet. De verhouding is gesteld in wet- en regelgeving (Huis van Thorbecke) en is relatief eenduidig. Zo is bepaald dat nationale kwesties vanzelfsprekend in nationale archieven worden bewaard en lokale kwesties, zoals bestemmingsplannen, op lokaal niveau.
- 5.4 Daarnaast zijn er evenwel ook (steeds meer en steeds belangrijker) intergemeentelijke samenwerkingsverbanden te onderscheiden, zoals bijvoorbeeld vervoerregio's en veiligheidsregio's. Tevens kunnen gemeenten samenwerken met niet-overheidsorganisaties, zoals bedrijven, stichtingen en maatschappelijke organisaties. In tegenstelling tot de formele hiërarchische relaties, zijn de verantwoordelijkheden in deze gevallen niet wettelijk bepaald. Dit soort netwerken waarin de overheid op meer gelijkwaardige wijze samenwerkt met andere partijen zijn daardoor minder eenduidig en kunnen verschillende juridische verschijningsvormen

aannemen, zoals fusies, shared service centers, gemeenschappelijke diensten, centrumgemeenten, ambtelijke fusies en gemeentelijke herindelingen. In elk samenwerkingsverband dient de gemeente zich weer opnieuw te positioneren, afhankelijk van het de relatie ten opzichte van de andere partijen. De wijze van samenwerking dient op elkaar te worden afgestemd, tegelijkertijd rekening houdend met de wettelijke bevoegdheden en taken van de gemeente.

- 5.5 Eén van de meest voorkomende samenwerkingsverbanden is een gemeenschappelijke regeling met een openbaar lichaam, zoals vastgelegd in de Wet gemeenschappelijke regelingen. Bij een dergelijk samenwerkingsverband, ook wel Verbonden Partijen genoemd, dient volgens de Archiefwet te worden voorzien in de zorg voor de archiefbescheiden. Verbonden partijen zijn partijen waarmee de gemeente een bestuurlijke en financiële relatie heeft, zoals bij de Omgevingsdienst, de Veiligheidsregio en de GGD. Verbonden Partijen kunnen aan de hand van verschillende rechtsvormen de beschikking of het beheer krijgen over een archief, namelijk:
1. Verbonden partij met mandaat: de verbonden partij handelt in naam van de publieke organisatie, maar de publieke organisatie blijft verantwoordelijk;
 2. Verbonden partij met delegatie: de verbonden partij krijgt beslissingsbevoegdheid en verantwoordelijkheid voor het archief;
 3. Verbonden partij met attributie: de betrokken partij krijgt nieuwe bevoegdheden;
 4. Verbonden partij met dienstverlening aan derden: verbonden partij voert op contractbasis diensten uit voor de publieke organisatie
- 5.6 Gemeentelijk handelen is volgens de Network Governance-benadering verbonden en zelfs vervlochten met andere partijen. Het gaat om verschillende vormen van samenwerking met relevante actoren uit het netwerk – soms andere gemeenten, vaak ook bedrijven, maatschappelijke partijen, andere overheden of groepen burgers. Dit roept de vraag op wie nu verantwoordelijk is voor het archiefbeheer van de informatiebestanden die betrekking hebben op het betreffende samenwerkingsverband. Zo kan het voorkomen dat het archiefbeheer belegd wordt bij een andere gemeente of een niet-gemeentelijk overheidsorgaan waarbij de gemeentelijke selectielijst wordt toegepast. *Archiefbeheer blijft essentieel om verantwoording af te kunnen leggen over de uitvoering van wettelijke bevoegdheden en taken, maar de nieuwe samenwerkingsvormen roepen tegelijkertijd het vraagstuk op wie er eigenlijk verantwoordelijk is voor (welk deel van) het (gedeeld) archiefbeheer.*
- 5.7 Vanuit dit perspectief bezien is het lokaal bestuur partij in een netwerkkarrangement en is voor het begrijpen, reproduceren en verantwoording afleggen over het handelen nodig om die arrangementen in beeld te brengen. Het gaat om de eigen organisatie en de eigen werkprocessen, maar daar houdt het niet bij op. De relaties met de buitenwereld, en de informatie die daarin en daarover geproduceerd wordt, maken onderdeel uit van de relevante informatie voor het archief van de gemeente. Ook als het informatie van niet-gemeenten betreft. Belangrijk hierbij is dat er veel verschillende soorten en vormen van netwerken zijn. In elk netwerk waarin de gemeente opereert verschillen de partijen, de onderlinge relaties en de bijbehorende belangen en afhankelijkheden. Het in kaart brengen van de verschillende netwerken waarin een gemeente opereert maakt inzichtelijk wat voor het betreffende netwerk de essentiële informatieknoppunten zijn. Voor een institutionele systeemanalyse is het van belang om een netwerkanalyse te maken,

en zo het omliggende, relevante netwerk voor de uitvoering van gemeentelijke taken zichtbaar te maken. Dat betekent ook dat standaardisering lastig is, omdat andere gemeenten in andere netwerken zullen opereren – waarin de verhoudingen steeds net weer anders liggen en ook met de tijd veranderen. De gemeente zal afhankelijk van het soort netwerk zich steeds anders positioneren, maar telkens is het van belang dat er afspraken worden gemaakt over waar de verantwoordelijkheid is gelegen voor het archiefbeheer. De samenwerkingsverbanden waarin gemeenten opereren zullen per gemeente verschillend zijn, maar zouden er als volgt uit kunnen zien:

| Hiërarchische wettelijke relatie | Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden | Samenwerking met niet-overheidsorganisaties |
|--|--|--|
| Actoren <ul style="list-style-type: none"> - Rijk - Provinciën - Gemeente | Actoren <ul style="list-style-type: none"> - Andere gemeenten | Actoren <ul style="list-style-type: none"> - Bedrijven - Maatschappelijke organisaties |
|  |  |  |

5.8 Veranderende samenwerkingsverbanden hebben niet direct implicaties voor de inhoudelijke systeemanalyse. Nog steeds zijn de wettelijke bevoegdheden en taken leidend voor het archiefbeheer van de gemeente en gaat het bij archiefbeheer primair om het vastleggen/archiveren van de eigen documenten. Maar daarmee is de analyse niet af. Publieke waarde komt in arrangementen van partijen tot stand en ook op dat niveau zal dus archivering plaatsvinden. Alle partijen houden archieven bij, maar de meeste doen dat op verschillende manieren. Het eenvoudigweg naast elkaar leggen van de stukken is onvoldoende. Het is nodig om daar meer gerichte afspraken over te maken, bijvoorbeeld over het delen van archieven en documenten, en over de regels die binnen het arrangement rond archivering worden gehanteerd. Gezien de aard van de samenwerkingsverbanden ligt het voor de hand om daar op project/arrangementniveau afspraken over te maken. Wie is verantwoordelijk? Welke regels hanteren partijen voor bewaring en toegankelijkheid? Hoe vindt uitwisseling plaats? Wat als er in de samenwerking onderweg veranderingen optreden die ook in termen van archivering consequenties hebben? Die afspraken zijn vanuit de aard van de samenwerkingsverbanden – die zijn per definitie specifiek en anders naar gelang de lokale samenstelling – overal anders, waardoor ook de onderlinge afspraken anders zullen zijn. Tegelijkertijd kan het wel helpen om vanuit (bijvoorbeeld) de VNG een aantal handreikingen, richtlijnen of modelafspraken te maken die gemeenten kunnen gebruiken bij de invulling die zij aan het netwerkperspectief geven. In

aanvulling op de selectielijst zouden daarom richtlijnen kunnen worden opgesteld, waarin wordt geëxpliciteerd hoe gemeenten om kunnen gaan met dergelijke verantwoordelijkheidsvraagstukken. De archivering kan zich in dat opzicht beperken tot het gemeentelijk handelen binnen de verschillende netwerken.

- 5.9 Een belangrijke factor in samenwerking is de technologie. Dankzij digitalisering is het gemakkelijker geworden om over organisatiegrenzen heen samen te werken. Op afstand met elkaar communiceren en afstemmen wordt vereenvoudigd dankzij communicatietechnologieën. Tegelijkertijd betekent de verdeling van taken dat informatiebestanden verspreid zijn. Voor het archiefbeheer kan het een complexe opgave zijn om de versplintering van informatie te verzamelen, te meer omdat met de digitalisering de informatie niet alleen tussen organisaties maar ook bij de interne organisatie verspreid is. Het is van belang om daar bij het aangaan van samenwerkingsverbanden rekening mee te houden en afspraken over te maken, bijvoorbeeld door het aanstellen van één informatiebeheerder per organisatie. Degene die als verantwoordelijke wordt aangesteld voor het archiefbeheer heeft dan de taak om de verschillende informatieknooppunten te raadplegen. Informatiemanagement wordt voor een lokaal bestuur dat steeds meer in netwerken gaat werken om publieke waarde te realiseren dus steeds belangrijker.
- 5.10 Voor het archiefbeheer betekent het feit dat publieke waarde meer in netwerken wordt gerealiseerd - bijvoorbeeld via intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en samenwerkingsverbanden met professionele organisaties – dat het archiefbeheer van voor het lokaal bestuur relevante dossiers niet meer alleen bij de gemeente zelf belegd is. Wel blijft de gemeente wettelijk verplicht om erop toe te zien dat het archiefbeheer gewaarborgd blijft. Er ligt dus verantwoordelijkheid, zonder de directe mogelijkheid om het zelf op orde te brengen. Wel kunnen gemeenten het door middel van toezicht andere partijen dwingen om het archief op orde te hebben. Dat betekent dat net als het behalen van de inhoudelijke doelen ook de archivering steeds meer een interactieve activiteit wordt. Om de eigen verantwoordelijkheid voor deugdelijke archivering adequaat invulling te geven moet de gemeente samenwerking met anderen aangaan. Dat gaat om heldere afspraken met andere betrokken partijen, maar is vooral een zaak van op te bouwen vertrouwen onderling en het vermogen om knelpunten onderweg samen op te lossen. Tijdig signaleren als ergens tekorten in de archivering ontstaan, maar die vervolgens in eerste instantie samen oplossen, zonder dat de gemeente alles naar zich toe trekt. Dat is niet alleen praktisch onmogelijk, het maakt het werken in netwerken ook bijna onmogelijk. Hoe nuttig het op de kortere termijn ook lijkt, het voor de zekerheid aanmaken van eigen zogenoemde schaduwbestanden moet voorkomen worden. Dat biedt op korte termijn zekerheid, maar zorgt op langere termijn juist voor ruis en onduidelijkheid. De ambtelijke professionaliteit van goed archiefbeheer in de context van het netwerkperspectief ligt in het overtuigen van anderen om eigenaarschap te voelen over het archiefbeheer van en voor het arrangement, ruimte te geven aan anderen en tegelijkertijd erop toe te zien dat de gemeentelijke archiefverplichtingen gewaarborgd blijven.

6 Participerend lokaal bestuur: Societal Resilience

- 6.1 Het vierde paradigma heeft betrekking op de ontwikkeling dat er in toenemende mate initiatieven vanuit de samenleving zijn te onderscheiden, die zich richten op het realiseren van publieke waarden. Publieke waarde wordt gerealiseerd door andere partijen dan de overheid en in veel

gevallen ook ongevraagd: het is er wel, maar de gemeente heeft er niet direct de hand in. Tegelijkertijd gebeurt het wel in het publieke domein, heeft het impact en betekenis ten aanzien van publieke doelen en is het daarom ook wel relevant. In de theorie wordt naar dit fenomeen verwezen als overheidssturing in termen 'societal resilience', maatschappelijke veerkracht. Sturing krijgt vorm in een context van een autonome beweging van onderop, met praktijken van maatschappelijke zelforganisatie, actief burgerschap en sociaal ondernemerschap. Niet alles gebeurt op deze manier, maar er zijn allerlei initiatieven in de publieke sfeer die wel dit karakter hebben en van invloed zijn op het lokaal bestuur. Daar past een sturingsperspectief bij dat niet alleen de nodige ruimte maakt voor lokale initiatieven, maar dat zich inricht naar deze dynamiek van onderop. Overheidssturing is dan een zaak van ruimte laten voor maatschappelijke variëteit, beweging van onderop, deze ontwikkelingen mogelijk ondersteunen, en op plaatsen waar de dynamiek onwenselijk is deze bijsturen of stoppen – vanuit het besef dat daartoe niet altijd duidelijke mogelijkheden zijn.

6.2 De verhouding tussen de overheid en de samenleving verandert en deze veranderende verhouding wordt geduid aan de hand van verschillende termen, zoals de vitale samenleving, burgerkracht, energieke samenleving, zelfsturing, actief burgerschap, doe-democratie, doe-het-zelf-democratie, maatschappelijk initiatief, burgerinitiatief en sociaal ondernemerschap. Het creëren van maatschappelijke waarde wordt in elk van deze vormen steeds minder een zaak van de overheid en meer van de burger zelf.¹³ De overheid dient te bezien hoe kan worden bijgedragen aan eigen initiatieven van burgers en bedrijven. De organisatie van de overheid kenmerkt zich door afstandelijkheid, bescheidenheid en een faciliterende rol. Via beleid worden maatschappelijke initiatieven door burgers en bedrijven van kaders voorzien en waar nodig ondersteund. De uitvoering van beleid is zo een activiteit en een verantwoordelijkheid die niet zozeer bij de overheid ligt, maar in eerste instantie bij burgers en bedrijven zelf rust. Niet in de zin van dat burgers voortaan het overheidsbeleid gaan uitvoeren, maar dat zij uit eigen beweging activiteiten ondernemen die samen invulling geven – en deels ook niet – aan de doelen die de gemeentelijke overheid zichzelf heeft gesteld. Bestuurskracht is dan niet wat de gemeente zelf doet, maar wat er in de lokale gemeenschap allemaal gebeurt. Daarmee verandert dus de manier waarop de productie van publieke waarde plaatsvindt, maar blijven tevens de klassieke waarden voor goed bestuur van kracht. Politieke verantwoording is onverminderd nodig, net zoals transparantie over de besteding van middelen, gelijke behandeling en andere beginselen van goed bestuur nog steeds overeind staan – inclusief de doorvertaling ervan in de verantwoordelijkheid tot goed archiefbeheer. Tegelijkertijd verandert de beantwoording aan deze normen sterk door de veranderende manier van productie van publieke waarde: van onderop, door anderen, op eigen initiatief, lang niet altijd in beeld bij de gemeente en al helemaal niet onder directe aansturing van het lokaal bestuur. Dat heeft dus onmiskenbaar consequenties voor de inrichting van het archiefbeheer.

6.3 De doelstellingen (maar ook de invulling van taken en bevoegdheden) van gemeenten worden beïnvloed door initiatieven die ontstaan vanuit burgers en bedrijven. De samenleving bepaalt in dit perspectief zelf welke publieke waarden invulling moeten krijgen en ook de uitvoering stoelt op de zelfredzaamheid en eigen verantwoordelijkheid. Partijen trekken daarin hun eigen plan en voor een aantal geldt dat ze niet zozeer een plan hebben, maar 'gewoon' bezig zijn met het realiseren van een voor hen nu belangrijk initiatief: een speeltuin, een plantsoen, een festival, een culturele avond. Daar staat naast dat de gemeente zelf ook een beleidsagenda heeft, vastgesteld door de

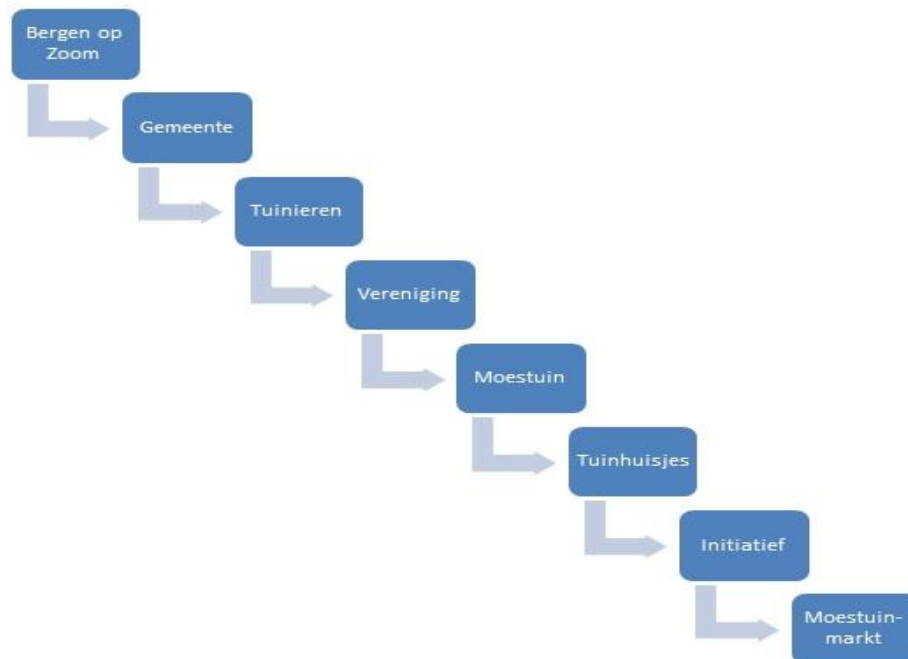
gemeenteraad, vertaald in beleid en dus ook op zoek naar goede vormen van uitvoering. De kern van het sturen in een context van maatschappelijke veerkracht is dat die beide fenomenen naast elkaar liggen en tot verbinding moeten worden gebracht. Maatschappelijke initiatieven passen deels in de agenda van het lokaal bestuur en deels niet. Lukt het om de delen die passen verder te stimuleren en kunnen de niet passende delen mogelijk wat beperkt worden? Kan de gemeente zelf een aantal dingen doen die het maatschappelijk initiatief versterken? Of is het niet handelen soms een betere manier om initiatief en eigen verantwoordelijkheid te laten ontstaan? Zo wordt het geheel aan publieke waarde – de agenda – dus niet alleen bepaald in het gemeentehuis, door de raad en het gemeentebestuur, maar zijn er meer agenda's overal verspreid in de lokale gemeenschap te vinden. En de verschillende agenda's zijn ook niet zomaar op te tellen of te middelen, want er staan vaak heel verschillende en ongelijksoortige dingen op. Het lokaal bestuur heeft en houdt verantwoordelijkheden, maar die bestaat naast activiteiten en eigen verantwoordelijkheid van een heleboel relevante anderen. Het handelingsrepertoire van de gemeente verandert daarmee ook. Het gaat om het actief reageren op maatschappelijke initiatieven, participeren in het creëren van publieke waarde, en ruimte geven aan maatschappelijke initiatieven die 'buiten' ontstaan. Daarnaast zal het ook altijd gaan om het blokkeren of ontmoedigen van bepaalde initiatieven, omdat de verantwoordelijkheid voor de publieke ruimte ook een begrenzend rol omvat. Met als kanttekening dat het lokaal bestuur daartoe lang niet altijd de mogelijkheden heeft, omdat het gaat om eigen initiatieven van vaak assertieve en slimme burgers of bedrijven. Zo gaat het om visieontwikkeling en strategische advisering over de omgang met actief burgerschap, ontmoetingen met burgers, uitnodigingen van bedrijven, en de inrichting van informatievoorzieningen voor het faciliteren en het verhogen van de zelfredzaamheid van lokale praktijken.

- 6.4 Maatschappelijke initiatieven spelen zich wel af in het publieke domein, maar vallen niet direct onder de wettelijke bevoegdheden en taken van de gemeente. Pas als het maatschappelijk initiatief bij de gemeente voorbij komt voor bijvoorbeeld het aanvragen van een vergunning, heeft de gemeente de verantwoordelijkheid zorg te dragen voor het archiefbeheer. De gemeente is op zichzelf niet wettelijk verantwoordelijk voor het archiefbeheer van maatschappelijke initiatieven, tenzij het maatschappelijke initiatief een beroep doet op een product of dienst van de gemeente. Dan valt het deel waarvoor de gemeente verantwoordelijkheid draagt onder de regel tot goed archiefbeheer. *Archiefbeheer blijft evenwel ook in deze participerende rol van de gemeente cruciaal om de rechtmatigheid van overheidshandelen te waarborgen.* De gemeente kan kiezen voor een heel krappe definitie van de archivering en alleen archiveren wat zij zelf doet. Dan beperkt men publieke waarde tot hetgeen de gemeente *zelf* doet en dat is vanuit dit perspectief bezien steeds minder én meer marginaal. Het hele deel dat buiten de directe controle van de overheid gebeurt – steeds meer en steeds meer relevant – blijft dan buiten beschouwing.
- 6.5 Het is de vraag of een dergelijk krappe definitie de oplossing is. Moet voor een rijk, goed en nuttig archief niet juist ook de informatie uit en over deze maatschappelijke initiatieven bewaard worden? Als *daar* een belangrijk deel van de publieke waarde wordt gerealiseerd – met directe betekenis voor de overheid, want die waarde draagt steeds meer bij aan het realiseren van de op de gemeentelijke agenda geformuleerde beleidsdoelen – dan is ook dat van belang voor verantwoording en voor bewaring. Een bredere opvatting over wat het lokaal bestuur omvat leidt dan tot een ander idee over archivering. Als we de gemeente zien als niet alleen een apparaat (met een college, een raad en een ambtelijke organisatie), maar ook en vooral een zich

ontwikkende gemeenschap (van burgers en bedrijven), dan is het nodig om ook in die breedte informatie te verzamelen en bewaren. Maatschappelijke initiatieven beïnvloeden het handelen én aangezicht van de gemeente, en weerspiegelen zo tegelijkertijd een zeker tijdsbeeld van de gemeente. *Archiefbeheer is dan essentieel om maatschappelijk initiatief te faciliteren en te waarborgen vanwege de invloed ervan op zowel het gemeentelijk handelen als op de gemeente als gemeenschap. Het gaat dan om archivering van het lokaal bestuur in brede zin, die zich niet beperkt tot wat de gemeente zelf doet maar wat er in de relevante lokale gemeenschap gebeurt (omdat dat in dit perspectief een wezenlijk onderdeel vormt van de realisatie van de gemeentelijke doelen).*

- 6.6 Het is natuurlijk de vraag hoe archiefbeheer er volgens deze bredere opvatting van overheidssturing en publieke waarde uit zou kunnen zien. De essentie van dit vierde perspectief is immers dat het gaat om publieke waarde die *niet* door de gemeente zelf wordt gerealiseerd, op plaatsen *buiten* de eigen gemeentelijke organisatie en de eigen processen. Dat betekent automatisch dat het gaat om informatie en inzet van buiten die nodig is om de archivering op orde te hebben. Archivering is nog steeds een activiteit, maar die moet door veel meer partijen ondernomen worden. Het grote contrast met het (derde) netwerkperspectief is bovendien dat het hier niet gaat om geformaliseerde verbanden – vastgelegd in een contract, convenant, partnerschap, etc. Het simpelweg afspreken hoe de archivering in het project plaatsvindt is dus niet de oplossing, want zo opgeruimd zit het speelveld in dit perspectief niet in elkaar. Hier gaat het dus om een echt interactief en over veel partijen verspreid beheer.
- 6.7 Zo kan de gemeente in kaart brengen in welke getale en op welke wijze maatschappelijke initiatieven zich voordoen. Door gebruik te maken van open data en sociale media kan worden geanalyseerd welke maatschappelijke initiatieven invloedrijk zijn binnen de eigen gemeente, zodat daar rekening mee kan worden gehouden voor archiefbeheer. De gemeente gebruikt ICT en open data dan om van binnenuit, zelf, de talrijke verbanden, activiteiten en hun impact in beeld te brengen. In het verlengde hiervan ligt tevens de inzet op acquisitie van particuliere archieven voor de hand: het is bijvoorbeeld mogelijk dat de gemeente betaald of onbetaald vraagt aan initiatiefnemers of die op termijn hun archief voor de gemeente toegankelijk willen maken. De gemeente archiveert dan niet zelf, maar verzamelt wat er buiten binnen de gemeentegrenzen allemaal te vinden is. De gemeente is hier niet wettelijk verantwoordelijk voor, maar veel van de initiatieven produceren iets dat hoge cultuurhistorische waarde heeft als het gaat om het duiden en begrijpen van wat zich afspeelt in de gemeente. De informatie die daarmee wordt verzameld wordt ingepast in de bestaande gemeentelijke archiefstructuur. Initiatieven worden bijgeplaatst in de eigen inrichting van het gemeentelijk archief. Het aanleggen van een speelplaats door burgers wordt dan geplaatst in het archiefdeel van de eigen gemeentelijke structuur.
- 6.8 Kenmerkend voor maatschappelijke initiatieven is echter dat ze vaak *niet* goed in bestaande structuren en indelingen passen. Een zelf aangelegde en beheerde speelplaats in de wijk is een *speelvoorziening*, maar is ook een manier om anderen in de buurt te leren kennen. Het versterkt ook de sociale cohesie in de wijk en draagt van daaruit bij aan participatie. Het maakt de buitenruimte ook veiliger, want nu er rond de speelplaats groepjes ouders zitten voelen de ouderen die er wonen zich gemakkelijk om ook even naar buiten te gaan. De hangjongeren zijn doordat er nu groepjes ouders bij de speelplaats zitten bovendien naar een andere plek gegaan, wat nu elders in de wijk weer voor problemen zorgt. Zo heeft één op het oog eenvoudig initiatief

door burgers effect op heel verschillende beleidsterreinen van de gemeentelijke organisatie. Dat maakt archivering lastig, ook omdat veel van de hier genoemde gevolgen vast niet zo door burgers bedoeld of voorzien zijn. Ze ontstaan, gaandeweg. Hoe kan een mappenstructuur, ingericht op functionele specialisatie, daarin mee bewegen?



- 6.9 Om dit te ondervangen moet het principe van zelf-organisatie en 'bottom-up' dat aan dit perspectief ten grondslag ligt misschien ook meer letterlijk en radicaal in het archiefbeheer worden vertaald. In dat geval kiest de gemeente er niet voor om archieven van buiten naar binnen te trekken en in de eigen structuur in te plaatsen, maar door de eigen archieven voor anderen open te zetten zodat zij hun items daar zelf in kunnen zetten. Ze doen dat dan ook niet in de door de gemeente aangebrachte structuur van de eigen gemeentelijke processen of indeling, maar maken daarvoor hun eigen indeling aan.
- 6.10 De combinatie van het systematisch en geautomatiseerd verzamelen van informatie én de informatie die mensen zelf beschikbaar stellen is in de wereld van *open data* en *big data* al veel meer gebruikelijk. Het referentiepunt is dan niet hoe andere organisaties hun archieven bijhouden, maar hoe van 'onderop' door gebruikers gevulde platforms zich vullen met volgens de gebruikers relevante én vindbare informatie. Denk bijvoorbeeld aan websites als Flickr en Instagram (foto's), Twitter (berichten), Wikipedia (informatie), SlideShare (presentaties), Youtube en Vimeo (films) en profielensites als Facebook en RenRen. Gebruikers plaatsen hun foto's of berichten niet in een vooraf door de organisatie ontwikkelde mappenstructuur, maar "taggen" hun bericht op de volgens hen relevante noemers. Uit dat massaal taggen en het belang van alle gebruikers van het kunnen vinden en gevonden worden kristalliseren dan vanzelf en door massale creativiteit en inspanning van allen labels uit waarmee informatie zich ordent. Niet de archivaris maakt de mappen, de gebruikers (de producenten van informatie) doen dat zelf op de manier die hen past.
- 6.11 Voor het denken over archivering en de organisatie van het gemeentelijke archief is big data dan de belangrijkste referentie. Bij Big data gaat het om het gebruik van eigen databestanden,

databestanden van andere organisaties, open data en data van sociale media om betekenisvolle informatie te genereren.¹⁴ Big data onderscheidt zich van traditionele informatie, vanwege de hoeveelheid (volume), de combinatie van verschillende informatiebronnen (variëteit) en de continue geautomatiseerde toevoeging van nieuwe data (verbondenheid).¹⁵ Bij Big data worden de volumes zo groot, met onvermijdelijk enorme ongelijksoortigheid, dat de ordening en disciplnering verplaats van top-down naar bottom-up. Zo ontstaat het beeld van *een digitaal participerend lokaal bestuur*. Net zoals de realisatie van publieke waarde vindt vanuit dit perspectief ook het archiveren via bottom-up inspanningen plaats – waarbij de kwaliteit van het lokaal bestuur is om daar goed in mee te gaan.

- 6.12 Digitaal partiperend lokaal bestuur vraagt om een ander perspectief op archiefbeheer: het gaat dan niet zozeer om het detecteren van de informatieknooppunten en de bijbehorende informatie, of het beheersen van de digitale stroom van informatie. Selecteren en sturen draaien dan niet om het meer om het bewaren of vernietigen van informatie, of om het structureren van wat door de maatschappij als relevante informatie wordt beschouwd. Dat zijn op zich begrijpelijke en legitieme ambities voor het overheidsbestuur, maar ze zijn in de context van big en open data niet meer houdbaar en realiseerbaar. Het enige alternatief is dan om een structuur te bouwen – dat hebben alle genoemde voorbeelden van structurering van onderop gemeen – waarin dit interactie van onderop plaats kan vinden. Flickr, Instagram, Twitter en alle andere vergelijkbare websites bieden de mogelijkheid om items in een beveiligde maar met de juiste kwalificaties goed toegankelijke Cloud te plaatsen. Vervolgens bieden ze gebruikers de mogelijkheid om hun items te taggen met “hashtags” (#) en “ats” (@), waarmee anderen (en zichzelf) de informatie eenvoudig kunnen vinden. Daarnaast bieden ze een zoekstelsel waarmee items eenvoudig en gebruiksvriendelijk – overigens via complexe en zeer waardevolle zoeklijnen – gevonden worden en overzichtelijk gepresenteerd worden. Alle namen van de ‘mappen’ en categorieën die we hiervoor genoemd hebben zijn dan potentiële tags, die maken dat er groepering, ordening, clustering en vindbaar ontstaat.



- 6.13 Zo verandert het archiefbeheer van het vaststellen en selecteren van de grenzen en structuren in het open stellen van de grenzen en het loslaten van de structuur. De paradox is dat daardoor van onderop nieuwe structuren ontstaan, omdat de gebruikers daar zelf belang bij hebben (om te vinden en gevonden te worden). Het is overigens een misvatting dat op de genoemde websites/platforms geen begrenzing plaatsvindt: alle hier genoemde platforms voeren actieve redactie op wat er op hun platform gebeurt. Ze weren pornografisch of anderszins onwenselijke

materiaal, corrigeren valse meldingen en voeren soms ook actieve redactie. Ze doen dat deels zelf – al dan niet geautomatiseerd – maar gebruiken ook daarvoor het netwerk weer. Veel sites hebben ‘rapportageknoppen’, waarmee gebruikers kunnen signaleren dat bepaalde items niet goed zijn of bepaalde gebruikers zich niet aan de regels houden. Gebruikers vinden dat over het algemeen juist prettig: ze gebruiken het platform niet omdat ze het willen vervuilen, maar juist om er waarde uit te halen – en dat gaat het best als het platform volgens de regels gebruikt wordt. Ze zijn dus niet alleen gebruiker, maar ook mede-eigenaar.

- 6.14 Archiefbeheer is in de Societal Resilience-benadering, vanuit het kader van gemeentelijke verantwoordelijkheid, het vastleggen van de *maatschappelijke* ontwikkeling van de gemeente als gemeenschap. De gemeente is direct verantwoordelijk voor de eigen activiteiten, maar de kern van dit vierde perspectief is nu juist dat veel voor publieke waarde relevante activiteiten zich buiten de gemeentelijke organisatie afspelen. Om die informatie toch het archief binnen te trekken hebben we hier een radicale variant met archivering van onderop beschreven. Interessant is hier ook dat eigenlijk het nut van het onderscheid in gemeentelijke archieven verdwijnt. Gemeenten zouden eenvoudigweg een ‘tag’ in de grotere Cloud kunnen zijn. Archiefbeheer is dan primair het bouwen van een goed en door anderen bruikbaar platform waarop vervolgens bottom-up archivering plaatsvindt.
- 6.15 Tegelijkertijd is het niet per se vanzelfsprekend om dit perspectief te reduceren tot een beschrijvende functie, bedoeld om cultuurhistorische elementen te behouden. Misschien gaat het toch ook om een manier van het verantwoorden van wat er in de publieke sfeer gebeurt. De bestaande regels voor archivering gaan sterk uit van publieke prestaties van en door de gemeente, maar als dat – zoals in het derde en vooral het vierde perspectief gebeurt – meer losgelaten wordt is het misschien ook nodig om die regels te herijken. Waarom geen verantwoording over het vermogen van een gemeente om bij te dragen aan en in een veerkrachtige en vitale lokale gemeenschap? Zitten daar niet ook democratische elementen en mogelijke tekorten in die via de weg van goed archiefbeheer mede opgelost kunnen worden? Dit vraagstuk zal zich indringender doen voelen in de (digitale) toekomst, omdat de verwachting is dat steeds meer maatschappelijke initiatieven zich in het publiek domein zullen begeven en de rol van de gemeente steeds kleiner wordt. Het is daarom van belang voor gemeenten om juist nu dit vraagstuk aan de orde te stellen. Is het vierde perspectief iets voor er bij, of zal het zich steeds meer gaan ontwikkelen tot misschien wel de kern van het lokaal bestuur – en dus ook het archiefbeheer?

7 Naar een gelaagde systeemanalyse

- 7.1 Beelden van lokaal bestuur zijn niet eenduidig, maar kenmerken zich juist door de meervoudigheid. Naar onze opvatting zijn de beelden van bestuur die we erop nahouden te duiden aan de hand van de verschillende (opeenvolgende) bestuurskundige paradigma’s die zich door de jaren heen naast/over/door elkaar hebben ontwikkeld. Die ontwikkeling is te begrijpen als een sedimentair proces, waarbij over elke laag telkens weer een nieuwe laag is gelegd zonder daarbij de voorgaande lagen helemaal te vervangen. Naast het klassieke rechtmatig lokaal bestuur, zijn hierdoor in toenemende mate ook het presterend lokaal bestuur, het vervlochten lokaal bestuur en het participierend lokaal bestuur van belang geworden voor een systeemanalyse ten behoeve van

het opstellen van een selectielijst voor gemeentelijke archiefbescheiden. De beelden van bestuur (en hun onderliggende paradigma's) hebben invloed op zowel de institutionele als de inhoudelijke component van de systemanalyse. In het onderstaande schema is een samenvattend overzicht gegeven van de verschillende paradigma's en daarop gebaseerde beelden van bestuur. Bovendien is ook de invloed ervan in beeld gebracht voor het denken over gemeentelijk archiefbeheer.

| | Rechtmatig lokaal bestuur: Public Administration | Presterend lokaal bestuur: Public Management | Vervlochten lokaal bestuur: Network Governance | Participerend lokaal bestuur: Societal Resilience |
|---|---|--|--|--|
| Institutioneel component van systeem-analyse | Structuur (in formele zin) als vastgelegd in organogram: taken, bevoegdheden, verantwoordelijkheden | Schema's van (interne) werkprocessen: activiteiten, prestaties, resultaten, verantwoordingen | Analyse van het relevante (externe) netwerk: partijen, relaties, belangen, afhankelijkheden | In beeld brengen wat zich in de relevante lokale gemeenschap afspeelt, buiten het gemeentelijke apparaat om |
| Inhoudelijk component van systeem-analyse | <ul style="list-style-type: none"> - Besluitvorming, beleid en wetten m.b.t. de 16 taakvelden - Verslaglegging - Beschikkingen - Vaststellingen - Raadstukken - Verordeningen | <ul style="list-style-type: none"> - Planningen - Begrotingen - Benchmarks - Prestatiecontracten - Acties - Internal audits - Externe evaluaties - Jaarverslagen - Agenda's - Presentielijsten - Notulen - Vergaderverslagen - Besluitlijsten | <ul style="list-style-type: none"> - Samenwerkingscontracten-/regelingen - Akkoorden - Convenanten - Overleggen - Verslagen bijeenkomsten - Oprichtingsaktes | <ul style="list-style-type: none"> - Ad hoc informatie - Digitale particuliere archieven. - Niet-digitale particulieren archieven zoals dagboeken, foto's en brieven. - Sociale media – uitingen - Interactieve websites als Twitter en Facebook - Digitale fora - Big data |
| Veranderingen die van invloed zijn op de systemanalyse | Wijzigingen in de bevoegdheden en taken | Wijzigingen in de werkprocessen | Veranderende samenwerkingsverbanden | Opkomst van maatschappelijke initiatieven |

| | | | | |
|---|---|---|---|--|
| Functie die meeste nadruk krijgt in het archiefbeheer | Verantwoording: zicht krijgen op de rechtmatigheid van invulling taken en bevoegdheden door zorgvuldig bewaren van documenten die basis voor besluiten vormen | Verzakelijking: zicht krijgen op geleverde prestaties ten opzichte van ingezette capaciteit door relevante werkprocessen nauwkeurig in beeld te brengen | Vervlechting: zicht krijgen op informatie die verspreid over diverse betrokken partijen te vinden is en niet vanzelf goed en in samenhang behouden blijft | Verwerving: zicht krijgen op ontwikkelingen die op eigen initiatief van burgers en bedrijven ontstaan door middel van gedeeld eigenaarschap over het archiefbeheer |
| Criteria voor waardering en selectie van archiefbescheiden | <ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke verplichtingen | <ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke verplichtingen - Verantwoording manier waarop taken zijn uitgevoerd | <ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke verplichtingen - Verantwoording manier waarop taken zijn uitgevoerd - Documentatie samenwerkingsverbanden: verbonden partijen in beeld | <ul style="list-style-type: none"> - Wettelijke verplichtingen - Verantwoording manier waarop taken zijn uitgevoerd - Documentatie samenwerkingsverbanden: verbonden partijen in beeld - Maatschappelijke initiatieven die van invloed zijn op de gemeente als gemeenschap |

8 Conclusie en bevindingen

8.1 De gelaagde systeemanalyse die we hier presenteren dient als opmaat voor de selectielijst. De uitdaging voor het opstellen van een selectielijst is niet zozeer een kwestie van het kiezen van één van de perspectieven (of bijbehorende beeld van bestuur), maar is juist gelegen in het op een intelligente wijze combineren van ervan. De selectielijst kan dan worden ingevuld vanuit een zekere gelaagdheid in de visie op de vier paradigma's, waarin de ene wellicht als vanzelf meer centraal wordt gesteld maar de andere zeker niet onderbelicht mogen blijven. De Prezi-presentatie brengt de gelaagdheid in beeld van de vier paradigma's en de daarbij horende informatieknooppunten en informatiedragers.



- 8.2 In de huidige werkwijze is reeds rekening gehouden met de meervoudigheid van de gemeente als het gaat om beelden van bestuur. In de selectielijst zijn de wettelijke bevoegdheden en taken opgenomen, instrumenten zoals het documentair structuurplan vertalen de selectielijst naar de gemeentelijke werkprocessen, en in regelingen zoals Verbonden Partijen zijn reeds voorzieningen getroffen voor archiefbeheer in samenwerkingsverbanden. De verschillende theoretische benaderingen zijn in dat opzicht dienend aan de praktijk die zich ontwikkeld heeft; in de praktijk worden de verschillende paradigma's reeds gecombineerd, en nu is het van belang ook de selectielijst daarop aan te passen.
- 8.3 Bij het actualiseren van de selectielijst is aan te raden om te bezien waar de mogelijkheden gelegen zijn om verschillende benaderingen (rechtmatig bestuur, presterend bestuur en vervlochten bestuur) in één document te integreren, en op die manier zo dicht mogelijk de dagelijkse handelingspraktijk te benaderen. Onvermijdelijk zal hierbij een keuze moeten worden gemaakt op welke benadering de meeste nadruk dient te liggen. Naast de systeemanalyse is daarom ook de *risicoanalyse* van belang, zodat kan worden bepaald aan welke benadering – en daarmee ook aan welk soort informatie – de meeste waarde wordt gehecht door de gemeente. Het vraagstuk dat hierachter schuilt is om te bepalen waartoe archieven dienen. Voor wie wordt er gearchiveerd – voor de verantwoordingsplicht van de gemeente, voor de burger of voor historici? Afhankelijk van de beantwoording van deze vraag kan worden bepaald op welk paradigma de meeste nadruk gewenst is.
- 8.4 Het vierde beeld – participerend bestuur – lijkt hier los van te staan, omdat het hier (nu nog) niet zozeer gaat om de verantwoordingsstaak, maar eerder samenhangt met de cultuurhistorische invalshoek op het gemeentelijk archiefbeheer. Is het aan de gemeente als apparaat (van raad, college en ambtelijke organisatie) om ook de maatschappelijke ontwikkeling in kaart te brengen van de gemeente als gemeenschap (van burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties), rekening houdend met verschillende periodes en tijdsgewrichten waarin het beeld van bestuur steeds opnieuw (en anders) invulling krijgt? In dit geval dient verder te worden gekeken dan de wettelijke bevoegdheden en taken van de gemeente, en veel meer oog te hebben voor maatschappelijke ontwikkelingen op lokaal niveau. Welke 'hotspots' kunnen worden geïdentificeerd: lokale praktijken waarvan te voorzien is dat zij van invloed zullen zijn op het aanzicht van de gemeente? Vooral voor het participerend bestuur is het aan te raden om een *trendanalyse* uit te voeren, zodat informatie kan worden geïdentificeerd die de neerslag vormt van de meest kenmerkende ontwikkelingen in de eigen gemeente binnen een bepaald tijdspanne.

Daarnaast hebben we laten zien hoe het fenomeen *selectielijst* zelf vanuit dit perspectief gezien van karakter verandert. Vanuit het idee van participierend bestuur is ook een radicaal open en van onderop gevuld én gestructureerd archief een goed denkbare optie. De functie van de selectielijst vervalt dan min of meer: digitale opslagcapaciteit is niet het probleem, het gaat eerder om het bouwen van een goed platform waarop mensen zelf met tags kunnen ordenen en een goede zoekmachine daarmee alle informatie vindbaar maakt.

8.5 De huidige selectielijst is voornamelijk gebaseerd op het beeld van rechtmatig en presterend lokaal bestuur, en is in mindere mate geënt op de verdere ontwikkeling van vervlochten of participierend lokaal bestuur. Voor toekomstige relevantie van de selectielijst is het van belang daar rekening te houden mee te houden. Door de selectielijst te baseren op de meervoudigheid van de gemeente, wordt de mogelijkheid gecreëerd om los van de dominante paradigma's en de daarmee samenhangende beelden van bestuur op evenwichtige wijze nadruk te leggen op verschillende elementen van de selectielijst. Door rekening te houden met verschillende invullingen van de gemeentelijke rol wordt de selectielijst dynamischer ingevuld en zo bestendiger voor veranderingen in de toekomst. De vraag die daarbij voorligt is natuurlijk of het lukt om 'de selectielijst voor de komende jaren' te vinden, of dat de dynamiek en onzekerheid daarvoor eenvoudigweg te groot zijn. In dat laatste geval ligt het voor de hand om een selectielijst te maken die beweeglijk is en die in zijn basis zo is opgebouwd dat hij kan meebewegen met de te verwachten onbekende dynamiek: datgene wat er nog niet is, waarvan we de inhoud ook niet kennen, maar waarvan we nu al weten dat het er aan zit te komen. We weten niet hoe de context van het lokaal bestuur zich gaat ontwikkelen, maar dat het sterk bij het oude – de eerste twee perspectieven – zal blijven is bijna onvoorstelbaar. Een schokbestendige selectielijst kan dan op twee manieren ontstaan: ofwel het vinden van categorieën die in dusdanig stevig beton gegoten zijn dat ze elke klap kunnen weerstaan, ofwel het bouwen van categorieën en structuren die lenig, beweeglijk en flexibel genoeg zijn om mee te veren met wat er allemaal gaat gebeuren *zonder* daarbij hun ordenende kracht te verliezen.

8.6 Digitalisering zorgt ervoor dat archiefbeheer een veel dynamischer karakter krijgt, informatie verdwijnt relatief gemakkelijk en kan niet meer eenvoudig worden terug gevonden. Bovendien leidt de opkomst van meer elektronische communicatieapparatuur ook tot een grotere, minder zichtbare verspreiding van informatieknooppunten. Wat voor soort informatie wil je bewaren? Gaat het alleen om wettelijk bepaalde documenten, of ook om websites en berichten op sociale media? Waar wil je de informatie kunnen traceren? Hoe synchroniseer je informatie vanuit de verschillende computers, i-pads en mobiele telefoons? Op welke wijze dient het archiefbeheer voldoende te worden beveiligd? Hoe ga je om met Big data? Het zijn vraagstukken waarvoor deskundigheid benodigd is op het gebied van ICT en digitaal informatiemanagement, en tegelijkertijd gaat het niet alleen om een implementatieproces van digitale systemen. Digitaal informatiebeheer vergt tevens andere vaardigheden dan bij het beheer van papieren archieven. Digitalisering vraagt daarom om het vooraf nadenken over de inrichting van de digitale systemen (aan welke eisen dient het te voldoen om de relevante informatie op te kunnen slaan) en ook over de uitvoering ervan (in termen van opdoen van nieuwe vaardigheden voor het onderhoud van digitale systemen). Onze analyse laat daarbij wel zien dat het erg uitmaakt hoe digitalisering en automatisering worden ingezet. Het kunnen instrumenten zijn om de ordening die primair onder de principes van perspectief 1 en 2 liggen, te ondersteunen: digitale manieren om de op de eigen organisatie en indeling afgestemde mappenstructuur invulling te geven en grip te houden op heel

grootschalige gegevensbestanden. Dan is digitalisering een instrument van disciplineren, waarmee de ordening van de gemeentelijke organisatie aan de informatie – van de gemeente én van anderen – wordt opgelegd. Via afspraken en codes, maar ook via de informatiestructuur zelf. Perspectief 3 en vooral perspectief 4 doen dat anders. Daarin draait de nieuwe informatietechnologie en de sociale innovatie daar omheen die principes om: met ICT kan radicale openheid en invulling van onderop vorm krijgen, in plaats van dat het ordening en inrichting van bovenaf ondersteunt. Digitalisering zorgt dan voor een heel andere inrichting van het systeem als geheel, waarin de gemeente dan mee gaat. Dat zijn echt heel andere richtingen, die allebei kunnen maar die lastig met elkaar verenigbaar zijn.

- 8.7 De openheid zoals beschreven in het vierde perspectief – en die ook in mindere mate aanwezig is in het derde perspectief – is dus meer dan alleen een anders denken over gegevensopslag. Daarbij worden de principes die al zichtbaar zijn in de realisatie van publieke waarde overgebracht naar en toegepast op archivering. Zo ligt er achter de concrete vraag naar een selectielijst ook een dieper liggende vraag naar de rol van het lokaal bestuur in een veranderende maatschappelijke context. Gaat het om een vernieuwd en geactualiseerd instrument om het organisatiemodel zoals het nu in de gemeentelijke organisatie verankerd ligt te ondersteunen, of krijgen we (ook) via de lijn van de archivering nieuw zicht op een meer fundamentele verandering van die onderliggende principes? Veranderende maatschappelijke ontwikkelingen stellen nieuwe kwesties aan de orde waar gemeenten nu voor gesteld staan. In dit onderzoek hebben wij getracht de veranderingen vanuit bestuurskundig perspectief nader te duiden. Daarbij is het niet alleen van belang dat de geactualiseerde selectielijst rekening houdt met de meervoudigheid van de gemeente, maar ook na te denken over de toekomst van het archiefbeheer. Dat archiefbeheer in essentie gaat om het behouden en bewaren van wat in het meer of minder recente verleden is geproduceerd, betekent niet dat dat moet gebeuren in een op dat recente verleden gebaseerde structuur. Integendeel, juist om nog lang het verleden te kunnen bewaren is het misschien nodig om te anticiperen op waar ontwikkelingen heen bewegen. *Bewaren hoe het was, maar volgens de principes van hoe het wordt.* Dat geeft stof voor een debat op bestuurlijk niveau over de invulling van het gemeentelijk archiefbeheer.

¹ Nationaal archief (2011). *Nieuwe Selectie Aanpak voor de overheid: recente ontwikkelingen.*

² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010). *Bijlage: waarderen en selecteren van archieven in het informatietijdperk.* Den Haag: 22 december 2010.

³ *Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen.* Opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 1996. Vastgesteld Staatscourant 25 juni 2012 nr. 11906.

⁴ Plasterk, R.H.A, minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en A.Th.B. Bijleveldt-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2009). *Betreft Modernisering informatiehuishouding Rijk.* 7 juli 2009. Kenmerk 2009-0000334182.

⁵ *Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen.* Opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 1996. Vastgesteld Staatscourant 25 juni 2012 nr. 11906.

⁶ Diebels, P., A. Versteeg, J. Karelse en D. Müldner (2012). *Structuur in selectie. Een hulpmiddel bij het waarderen en selecteren van informatie.* Rijswijk: Factor-i.

⁷ Koning, M. De. & Verbeek, L. (2010). *De Archiefregeling van A tot Z.* p. 156-157. Rijswijk.

⁸ Aardema, H. en A. Korsten (2009). Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet... In: Bekke, A. e.a. (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur*, uitgave Raad voor het Openbaar Bestuur. Den Haag, 2009.

⁹ G. Stoker, 'Public Value Management: A New Narrative for Networked Governance?', *The American Review of Public Administration* 36 (2006), pp. 41-57 ; R.A.W. Rhodes, 'The New Governance: Governing without Government', *Political Studies*

¹⁰ M. Noordegraaf, *Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten*, Uitgeverij Coutinho Bussum 2004; C. Hood, 'A public management for all seasons?', *Public Administration* 69 (1991), pp. 3-19

¹¹ KING. *GEMMA Zaaktypecatalogus 2.0*.

¹² Zie ook: E.M. van Bueren et al., 'Dealing with Wicked Problems in Networks: Analyzing an Environmental Debate from a Network Perspective', *Journal of Public Administration Research and Theory* 13 (2003), pp. 193-212

¹³ Denktank VNG (2013). *Van eerste overheid naar eerst de burger. Over maatschappelijke initiatieven die de lokale overheid uitdagen*. Jaarbericht 2013.

¹⁴ Meijer, A. en D. van Berlo (2013). *Big Data: Overheidsbeleid in De Gekende Samenleving*. Bestuurswetenschappen, 5-6.

¹⁵ Hoog, J. de, M. van Twist, A. Meijer, M. van der Steen en J. Scherpenisse (2012). *Open data, open gevolgen*. Den Haag, Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.