

# Rapport

## Verkenning archieffunctie en keteninformatisering

# Verkenning archieffunctie en keteninformatisering

Eindrapport

project 4861  
versie 1.1  
datum 22 oktober 2015

# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b>	<b>5</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>8</b>
1.1 Aanleiding en doel	8
1.2 Opdrachtformulering	8
1.3 Referentiekaders	9
1.4 Definities	9
1.5 Werkwijze	9
1.6 Indeling rapport	10
<b>2. Sfeerbeeld en bevindingen</b>	<b>11</b>
2.1 Archief functie in ketens	11
2.2 (Digitale) archiefvorming	12
2.3 Archiefstelsel	12
2.4 Digitalisering	12
2.5 Keteninformatisering	13
2.6 Bestuur en organisatie	13
2.7 Rol van de archivaris	13
2.8 Duurzame archivering in e-Depot	14
2.9 Risico's voor de archief functie	14
<b>3. Beantwoording onderzoeksvragen</b>	<b>15</b>
3.1 Wat speelt er	15
3.2 Problematiek digitale archivering	15
3.3 Betrokken actoren en deelbelangen	15
3.4 Fasering	16
3.5 Verbetering	16
<b>4. Conclusie en aanbevelingen</b>	<b>17</b>
4.1 Overall conclusie	17
4.2 Aanbevelingen	17

<b>Bijlage A</b>	<b>Bestudeerde documentatie</b>	<b>18</b>
<b>Bijlage B</b>	<b>Geïnterviewde personen</b>	<b>19</b>

# Samenvatting

## Aanleiding

Archief 2020 is een innovatieprogramma dat speciaal is ingericht om te komen tot een archieffunctie die toekomstvast is; met als doel om (digitale) overheidsinformatie duurzaam toegankelijk te maken voor belanghebbenden. Archief 2020 merkt dat archief-vormers en -beheerders zich afvragen of de archivering en informatiehuishouding in ketens bij de overheid, zoals bijvoorbeeld in het ruimtelijk of sociaal domein, voldoen aan de vereisten van (digitale) duurzame toegankelijkheid. Er wordt ongemak waargenomen over het archiveringsvraagstuk en/of de inrichting van de informatiehuishouding bij de ketens. Daarbij gaat het niet om beleid maar om de praktische afspraken die gemaakt worden en de handvatten van en voor de informatie- en archiefsector.

## Onderzoeksvraag

De programmamanager van Archief 2020 heeft aan PBLQ gevraagd om een verkenning uit te voeren. De vraagstelling voor de verkenning luidt:

“Voer een verkennende probleemanalyse uit over de mate waarin ‘verbonden partijen’ het handelingsperspectief, met het repertoire dat we hebben, toepassen en of dat dit nog wat nodig heeft.”

In het onderzoek zijn de volgende deelvragen meegenomen:

1. Wat speelt, hoe staan organisaties/actoren er in, welke afspraken worden gemaakt voor de eigen archiefvoorziening informatiehuishouding en welke afspraken voor de keten als geheel? Hoe zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgewerkt?
2. Is er een probleem met digitale archivering, wat gaat er goed, wat gaat mis, wie heeft er last van, worden risico's gelopen? Is er besef van urgentie en bij wie?
3. Wie zijn betrokken actoren, wat zijn de deelbelangen, welke belangen voor het geheel van de keten? Welke 'sleutel' actoren zijn te betrekken bij archiefinnovatie in ketens?

## Uitkomsten verkenning

De informatiefunctie en digitale archivering binnen de verkende overheidsorganisaties lijken nog niet op orde. De ketens van publiek/private partijen en daarbinnen het duurzame toegankelijkheids- of archiveringsaspect hadden bij de bevroegde organisaties nog geen of weinig aandacht. Het volwassenheidsniveau op het informatie- en archiefaspect laat dat nog niet toe. Voordat men toe is aan het oplossen van archiveringsproblemen in de keten heeft men zijn handen vol aan het op orde brengen van de eigen organisatie.

Organisaties zijn individueel bezig met digitaal werken, maar archiefvoorziening staat niet hoog op de prioriteitenlijst. Afspraken binnen ketens worden nauwelijks voorgeschreven en gemaakt. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het informatieaspect zijn binnen ketens niet uitgewerkt. Hooguit de techniek op de koppelvlakken tussen betrokken organisaties. Er wordt overkoepelend wel door een enkeling nagedacht over praktische archiefaspecten maar er wordt nog geen ketenprobleem gevoeld en regie op de archief aspecten in informatieketens is niet ingeregeld.

Op bestuurlijk niveau en in het primaire proces van afzonderlijke organisaties is nog weinig besef van urgentie waar het gaat om de inrichting van de bedrijfsvoering inclusief archivering. In dit verband is met name de eigenaar/zorgdrager in het primair proces aan zet en niet de DIV-er of de archivaris. Aan het doel van het programma Digitaal 2017 (betrouwbaar, veilig en betaalbaar zaken afhandelen met burgers en bedrijven) en ketendenken is men eigenlijk (nog) niet toe. Het juiste volwassenheidsniveau binnen de overheidsorganisaties is nog niet bereikt.

Elke overheidsorgaan is een betrokken actor met eigen verantwoordelijkheden en deelbelangen. Via de koepels zou door de rijksoverheid landelijke standaarden kunnen worden opgesteld en uniformering worden bevorderd, of beter nog afgedwongen. Het Nationaal Archief, de ministeries van OCW, BZK, EZ, maar ook decentrale overheden en archiefdiensten zijn aan zet. Echter zij hebben in zijn geheel nog onvoldoende slagkracht. De problematiek en dus ook de oplossing is versnipperd.

### **Wat betekent dit**

Al met al zien we ontwikkelingsfasen rond de archivering van overheidsinformatie (en hun uitdagingen en doelen):

1. **Het hier en nu:** de enorme worsteling om de informatiehoeveelheid de baas te worden, de hybride situatie van papier en digitaal, prille samenwerking in ketens met beginnersfouten.
2. **Ketens en netwerken:** het samenwerken, de standaarden en de afspraken die daarbij horen de informatie-overload en het gebrek aan vernietiging (milieuaspect).
3. **De toekomst:** het verkrijgen van relevante informatie uit allerlei bronnen met betrouwbare en intelligente zoektools, met de behoefte en view van dát moment (online realtime verantwoording, informatiebehoefte op de zaak van dát moment).

Het hogere doel is en blijft duurzame beschikbaarstelling, de weg daarnaar toe zal veranderen. Van belang wordt om te definiëren hoe deze weg bewandeld kan worden.

### **Wat kunnen we doen**

- De basis in de organisaties (schakels in de keten) op orde brengen.
- Doordenken van consequenties en acties op publiek/private samenwerkingsvorm.
- Innovatie naar de toekomst doordenken en hierop acteren, het volgende paradigma.

Voor alle drie de sporen zal gedefinieerd moeten worden wat men wil en hierop kunnen vervolgens in programmatische zin acties ingezet worden.

### **Inzicht in samenhang**

De samenhang van de programma's en verbeteractiviteiten rond digitalisering, informatisering en archivering is voor niemand van de bevroegden duidelijk. Er ontbreekt overkoepelend aan visievorming en inzicht in samenhang. Mensen hebben geen idee wat er nu allemaal speelt en wat ze eraan kunnen hebben. Een inventarisatie is op zijn plaats.

Blijf dus ook sturen op kwaliteitsverbetering in de hedendaagse situatie. Onze observatie is dat partijen onvoldoende afspraken met elkaar maken over archivering en dat standaarden niet altijd worden nageleefd. Als de schakels hun zaken op orde hebben dan is risicomanagement makkelijker in een keten. Maar ketenregie op het informatie- en archiveringsaspect in ketens als het sociaal domein en de leefomgeving én daarnaast sturing op de samenhang over de totale archiefketen moet er dan wel zijn. Bovendien is het vertrouwen tussen de tussen de schakels onontbeerlijk als succesfactor.

## Conclusie

In de zomer van 2015 zijn in een verkenning beelden opgehaald in het veld ten aanzien van archivering in ketens. Deze impressie geeft aan wat hen op dit terrein met name raakt en bezig houdt. De ketens van publiek/private partijen en daarbinnen het duurzame toegankelijkheids- of archiveringsaspect hadden bij de bevrageden nog geen of weinig aandacht. Het volwassenheidsniveau op het informatie- en archiefaspect laat dat nog niet toe. De bevrageden realiseren zich dat er mogelijk een probleem is, maar hoe daar mee om te gaan is voor hen lastig te duiden. Op dit onderwerp lijkt het overheidsinformatie- en archiefveld nog bewust onbekwaam.

De samenhang van de lopende programma's en verbeteractiviteiten rond digitalisering, informatisering en archivering is voor niemand van de bevrageden duidelijk. Het inzicht ontbreekt. Voorts bleek er in zijn algemeenheid in en rond de digitalisering en archivering van de eigen primaire processen zoveel te spelen, dat verder overdenken van de rol in de keten wordt belemmerd. Eerst wil men binnen de eigen organisatie op orde zijn en de bestuurlijke ontwikkelingen op rijksniveau, de diverse lopende programma's én de eigen uitdagingen in de ketens in context en samenhang leren begrijpen.

## Aanbevelingen

We zien de volgende mogelijke kansen en oplossingsrichtingen, waarin de versterking van de **ketenregie** en het betrekken van actoren in het **onderwijsveld** en het **bedrijfsleven** sleutels kunnen zijn:

1. Ontwikkeling van toegesneden kennis/kunde in curriculum **archiefopleidingen** (menselijk handelen wordt dan inrichten, tunen en parameteriseren, met kennis van informatieveiligheid).
2. Het investeren in **training** op het communicatiemanagement en de **communicatievaardigheden** van de archivaris, om goed te kunnen samenwerken in ketens.
3. De ontwikkeling van een curriculum **informatie- en archiefkennis/kunde** in opleiding van de **algemeen manager**.
4. De ontwikkeling van de juiste standaarden en aanbesteding van de juiste tooling, dus het voeren van **leveranciersmanagement** op uniformering en archiefstandaarden in software en cloud.
5. Actie op **bewustwording** van bestuurders en beslissers, overheid is niet op orde/er nog niet aan toe.
6. Aanhaken bij vernieuwing van **informatiewetgeving**, geschikt voor basisregistraties en het acquireren, beheer en beschikbaarstelling, van en door geschakelde private én publieke partijen.
7. Het alert uitoefenen van **invloed** op het archiefaspect rond de regelgeving, procesinrichting en informatie-uitwisseling bij het **ontstaan van ketens**.
8. Het inbedden van het archiefaspect in **contractafspraken** en **dienstverleningsovereenkomsten** voor de schakels en tussen de schakels in de keten, inclusief bedrijfsleven (**voorschrijvend model**).
9. Facilitering workshops **ketenrollenspel** (wat zijn de verbeterpunten op archiveringsgebied, wat lost het op, eigenaarschap, afspraken, verander/ontwikkeltraject).
10. Het **leren implementeren** van kaders zoals DUTO (duurzame toegankelijke overheidsinformatie), in samenhang en met inzicht in het effect van andere kaders (veelheid aan kaders en stapelen met het bestaande moet worden vermeden).

# 1. Inleiding

## 1.1 Aanleiding en doel

Archief 2020 is een innovatieprogramma dat speciaal is ingericht om te komen tot een archieffunctie die toekomstvast is; met als doel om (digitale) overheidsinformatie duurzaam toegankelijk te maken voor belanghebbenden. Archief 2020 merkt dat archief-vormers en -beheerders zich afvragen af of de archivering en informatiehuishouding in ketens bij de overheid, zoals in het ruimtelijk of sociaal domein, voldoen aan de vereisten van (digitale) duurzame toegankelijkheid.

Er wordt ongemak waargenomen over het archiveringsvraagstuk en/of de inrichting van de informatiehuishouding bij de ketens. Daarbij gaat het niet om beleid maar om de praktische afspraken die gemaakt worden en de handvatten van en voor de informatie- en archiefsector.

De complexiteit van het vraagstuk en de vele actoren die betrokken zijn maken dit onderwerp moeilijk grijpbaar. Aan de ene kant worden zorgen opgemerkt, aan de andere kant zijn er signalen dat er geen probleem is. Ook is niet helder wie en welke risico's er zijn. Alle vijf de programmadoelen van Archief 2020 rechtvaardigen om de vraag te stellen welke archiefinnovatie gewenst is in digitale ketens waarbij de overheid verantwoordelijk is.

Bijvoorbeeld: de decentralisaties in het sociaal domein hebben effect op archivering. Hoe, dat is niet duidelijk. Rond de Laan van de Leefomgeving is perspectief op aandacht voor digitale archivering en afspraken vanaf 2018. De impact op de huidige uitvoering is daarmee niet zeker. De afgelopen jaren hebben inspecties de verantwoordelijk bestuurders gevraagd om hier aandacht aan te besteden en werkende afspraken te maken. Onbekend is of er geïnnoveerd wordt in deze processen en of er kansen zijn die verder benut kunnen worden. Om hier iets mee te kunnen doen is onderzoek nodig.

## 1.2 Opdrachtformulering

De programmamanager van Archief 2020, mw. Anouk Baving, heeft in het voorjaar van 2015 aan PBLQ gevraagd om een verkenning ten aanzien van het uitvoeren van de archieffunctie in (bijvoorbeeld publiek-private) ketens uit te voeren. De vraagstelling voor de verkenning luidt:

“Voer een verkennende probleemanalyse uit over de mate waarin ‘verbonden partijen’ het handelingsperspectief, met het repertoire dat we hebben, toepassen en of dat dit nog wat nodig heeft.”

In het onderzoek zijn de volgende deelvragen meegenomen:

1. Wat speelt, hoe staan organisaties/actoren er in, welke afspraken worden gemaakt voor de eigen archiefvoorziening informatiehuishouding en welke afspraken voor de keten als geheel? Hoe zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgewerkt?
2. Is er een probleem met digitale archivering, wat gaat er goed, wat gaat mis, wie heeft er last van, worden risico's gelopen? Is er besef van urgentie en bij wie?
3. Wie zijn betrokken actoren, wat zijn de deelbelangen, welke belangen voor het geheel van de keten? Welke 'sleutel' actoren zijn te betrekken bij archiefinnovatie in ketens?

## 1.3 Referentiekaders

Voor duurzame archivering is primair de Archiefwet hét kader om mee te werken. Echter om dit concreet te maken zijn er diverse kaders van belang, denk aan:

- Informatie op Orde (checklist rond informatievoorziening in vele wetten).
- NEN ISO 15489 en NEN ISO 2082.
- ED3 – Eisen Duurzaam Digitaal Depot.
- RODIN - Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer.
- Diverse Baselines Informatiebeveiliging over de overheid.
- Maar ook kaders rond bijvoorbeeld de SUWI-wetgeving zijn relevant.
- Voorts hebben we het nieuwe concept-normenkader DUTO – Duurzame toegankelijke overheidsinformatie verkend.

## 1.4 Definities

We verkenden de archieffunctie in relatie tot keteninformatisering. Hieronder wordt het volgende verstaan:

### **Archieffunctie**

De archieffunctie in een organisatie is het geheel van activiteiten en functionaliteiten dat die organisatie in staat stelt om procesgebonden informatie duurzaam toegankelijk te beheren, zodat deze beschikbaar is voor gebruik binnen en buiten de organisatie, voor zo lang als nodig en door wie daartoe gerechtigd is overeenkomstig het belang van die informatie voor overheid, burgers en bedrijven en zoals vastgelegd in vigerende regels en normen.

### **Keteninformatisering**

- Keteninformatisering beoogt ontwikkeling van ketenspecifieke informatie-infrastructuren nodig voor geautomatiseerde communicatie in een keten.
- Keteninformatisering heeft voor organisatiegrens-overschrijdende informatie-uitwisseling tenminste twee aspecten:
  - Bij het managementaspect valt het accent op stroomlijnen van de informatie-uitwisseling binnen en tussen ketens, met de bedoeling ketenuitval en fouten structureel te voorkomen.
  - Bij het maatschappelijk aspect valt het accent op afscherming van gegevens om structureel te voorkomen dat gegevens in onbevoegde handen vallen.

## 1.5 Werkwijze

In deze rapportage doen wij verslag van het door ons uitgevoerde verkenning. Het onderzoek is uitgevoerd door mw. B.J. Glashouwer RE RI CISA (opdrachtverantwoordelijke), drs. W. Sonneveld EMIA RO en drs. M. de Roos EMIA RO (kwaliteitsborger).

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden zijn wij in het onderzoek in juli 2015 gestart met het bestuderen van relevante documentatie. Daaropvolgend hebben wij gesprekken gevoerd met 23 in goed overleg met de opdrachtgever geselecteerde personen. De beschikbare literatuur hebben wij gebruikt als informatie om de gesprekken voor te bereiden en om tijdens gesprekken beelden en voorbeelden aan te kunnen halen.

Naar aanleiding van de gesprekken die wij hebben gevoerd hebben wij aanvullende documentatie ontvangen. Alle documentatie en gesprekken te samen heeft voor ons als input gediend bij het kunnen schetsen van de huidige situatie. Onze bevindingen opgedaan tijdens de verkenning zijn vastgelegd in onderhavige rapportage. Aan de bevindingen hebben wij enkele adviezen verbonden.

De eerste beelden van het onderzoek zijn op 27 augustus 2015 gepresenteerd aan Anouk Baving (opdrachtgever) gepresenteerd. Vervolgens is de concept rapportage aan de opdrachtgever opgeleverd en becommentarieerd, waarna op 18 oktober 2015 de definitieve rapportage is opgeleverd.

## **1.6 Indeling rapport**

Na onze inleiding en aanpak in hoofdstuk 1 geven we in hoofdstuk 2 een brede impressie van onze waarnemingen. We gaan in hoofdstuk 3 in op onze bevindingen en geven wij antwoorden op de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 4 bevat onze conclusies en aanbevelingen.

Bijlage A bevat het overzicht van de bestudeerde documentatie en bijlage B bevat een overzicht van de geïnterviewde personen.

## 2. Sfeerbeeld en bevindingen

### 2.1 Archieffunctie in ketens

De vraagstelling voor de verkenning luidt:

“Voer een verkennende probleemanalyse uit over de mate waarin ‘verbonden partijen’ het handelingsperspectief, met het repertoire dat we hebben, wordt toegepast of nog wat nodig heeft.”

Vrij vertaald betekent dit het volgende:

#### **Archieffunctie**

Eenzijds verandert de maatschappij in een participatiemaatschappij en overheidsorganisaties werken samen met private partijen om burgers en bedrijven te bedienen. De ketens die ontstaan, ontwikkelen ook door naar een netwerk van onderlinge contacten en uitwisseling. In dit licht gezien moet het gedachtengoed van de Archiefwet worden nagekomen.

#### **Archiefwet**

De weerslag van het overheidshandelen moet worden vastgelegd voor het afleggen van verantwoording en vanuit cultuur-historisch besef. Maar dan blijkt dat de Archiefwet zich verhoudt tot een meer traditioneel georganiseerde situatie (huis van Thorbecke) en de overheid minder gerichte invloed heeft op private partijen in de keten, laat staan een (spontaan ontstaan) netwerk van publieke en private partijen.

#### **Digitalisering**

Anderzijds zijn archiefbronnen ‘digital born’ of gesubstitueerd en gedigitaliseerd en ziet de archivaris zich genoodzaakt zich reeds op inrichting van informatiesystemen te richten bij de proces- en informatie eigenaren en niet te wachten op digitale overbrenging na 20 jaar. Zijn slagkracht bij private of verbonden partijen is beperkter of is er helemaal niet.

#### **Verbonden partijen**

Het gaat in dit verband om de keten van publieke en/of private partijen die samen één overheidsproces uitvoering ten behoeve van overheid, burgers en bedrijven (bijvoorbeeld sociaal domein, omgevingsdiensten).

Dit alles brengt een nieuwe kijk op de doelen, die met de toepassing van de Archiefwet gehaald dienen te worden en de middelen die (overheids)organisaties nodig hebben om hieraan te voldoen.

We geven nu een overzicht van indrukken, bevindingen en tips/aanbevelingen. Deze beelden zijn zoals gevraagd opgehaald bij de geïnterviewde personen en geven aan wat hen op dit terrein in de zomer van 2015 bezig hield.

## 2.2 (Digitale) archiefvorming

We zijn tijdens onze ronde langs de verschillende partijen geconfronteerd met een brede blik op een verscheidenheid aan aspecten die de archiefketen raken. Deze brede blik vinden wij van essentieel belang, zodat wij deze aan onze opdrachtgever mee willen geven en in deze rapportage hebben meegenomen.

De ketens van publiek/private partijen en daarbinnen het duurzame toegankelijkheids- of archiveringsaspect hadden bij de bevrageden nog geen of weinig aandacht. Het volwassenheidsniveau op het informatie- en archiefaspect laat dat nog niet toe. Er bleek in zijn algemeenheid in en rond het vakgebied zoveel te spelen, dat verder overdenken wordt belemmerd. Eerst wil men binnen de eigen organisatie op orde zijn en de ontwikkelingen in context leren begrijpen.

In de dynamische periode is men druk met raadpleging van DMS en RMA. Vervolgens ontstaat er een periode waarin informatie minder wordt geraadpleegd en vervroegde overdracht naar een e-Depot wordt overwogen. Overdracht na twintig jaar zou in de digitale wereld veel te laat zijn. Archiefdiensten zijn nog niet allen in staat digitale informatiestromen op te nemen. Dit betekent dat partijen eigen oplossingen creëren. Daarmee komen we verder af te staan van een nationale archiefinfrastructuur en soepele integrale beschikbaarstelling, en derhalve toegankelijkheid.

## 2.3 Archiefstelsel

De archiefwetgeving wordt stelselmatig genegeerd of verdrongen door andere prioriteiten en het idee van 'overbrengen na twintig jaar' lijkt achterhaald. Het werken met selectielijsten zou naar de wat verdere toekomst toe niet meer het hulpmiddel zijn waarmee we de overload aan informatie kunnen managen. Aangegeven wordt dat men toe is aan een nieuwe informatiewetgeving, Daarnaast is een cultuurverandering ook gepast volgens de ondervraagden

Er is eigenlijk 'oud denken' toegepast op een nieuw ontstane situatie. Want we zullen in de toekomst niet meer in staat zijn al de digitale informatie die ons omringt te structureren en door de pijnlijke van 'te bewaren' te persen. De hoeveelheid haalt ons in. Ook is er de vraag wat een actieve, maar ook passieve openbaarheid eigenlijk moet of mag kosten. Wat hebben we daar voor over?

## 2.4 Digitalisering

'Bedrijven en burgers kunnen uiterlijk in 2017 zaken die ze met de overheid doen digitaal afhandelen. De digitale overheid is dan betrouwbaar, veilig en betaalbaar.' Dit doel van het programma Digitaal 2017 is volgens de ondervraagden volstrekt onhaalbaar. We gaan op weg naar digitaal werken, maar overheidsorganisaties lijken daar nog niet klaar voor. Een ministerie als BZK werkt digitaal, maar het records management werkt niet naar behoren, ondanks alle inspanningen van de afgelopen jaren. Stukken zijn niet terug te vinden.

Er worden qua ontwerp bij nieuwe ontwikkelingen rond de leefomgeving fouten gemaakt op het gebied van digitale archivering. Ruimtelijke plannen (wettelijk bewijs) worden zomaar overschreven. Er is geen beleid om duurzame software aan te schaffen. En wij moeten ook leren vernietigen.

## 2.5 Keteninformatisering

Voordat men toe is aan het oplossen van archiveringsproblemen in de keten heeft men zijn handen vol aan het op orde brengen van de eigen schakel/organisatie. Er wordt overkoepelend door een enkeling nagedacht over praktische archiefaspecten. Er wordt nog geen (dominant) ketenprobleem gevoeld en ketenregie is niet ingeregeld op dit aspect.

Voorts realiseert men zich dat na de keten het netwerk komt. Deze ontwikkeling in de informatiemaatschappij ontstaat autonoom. Alles en iedereen praat met alles, app-jes en big data ontstaan als vanzelf. Wij moeten ruimtelijke plannen bewaren, maar er is een woud aan standaarden en realiseren ons dat we tot gedegen afspraken moeten komen.

Maar eerst is er de zorg dat de eigen organisatie op orde is, en dat is nog niet het geval. Een keten begint al intern tussen afdelingen, zorg dat dit binnenshuis eerst op orde is. Maak het eigenaarschap van de informatie binnen en tussen de schakels helder. Informatiestromen in ketens kunnen simpeler worden ontworpen. Archivering kan prima via automatisering worden ingeregeld en we moeten nadenken of we niet richting een stelsel van overheidsgegevens gaan.

## 2.6 Bestuur en organisatie

Bestuurders moeten meer bewust worden van digitale duurzaamheid en er moet meer samen aan risico-denken worden gedaan, maar zijn er wel echte risico's? Met name ook de eigenaar/zorgdrager in het primair proces is aan zet, niet de DIV-er of archivaris. Het belang van een goede informatiehuishouding gaat slagen als het primaire proces het ook inziet. Daarnaast is de rijksoverheid aan zet om haar doorzettingsmacht op het gebied van uniformering en standaardisering te gebruiken. Zo kan een digitale eenheidsstaat ontstaan en dat helpt in het werken in ketens.

Er komen vragen op als wie is nu aan zet binnen keteninformatisering? Is één governance over de keten wel mogelijk? Denk aan het ketenvoorbeeld van de loonaangifteketen, het gaat voornamelijk om standaarden en afspraken maken en het stroomlijnen van de informatie-uitwisseling binnen en tussen ketens, met de bedoeling ketenuitval en fouten structureel te voorkomen.

Bij de inrichting van de systemen moet de archivaris zich al bemoeien, een simulatie/pilot zou al veel duidelijk maken en is leerzaam voor de partijen.

## 2.7 Rol van de archivaris

Een trend is dat de DIV-er en archivaris nu vaak ingebed worden binnen een I&A-afdeling. Dit kan de verbinding en slagkracht verhogen en de governance op data ten goede komen. Bij het inregelen van processen en systemen moet de archivaris aan de voorkant zijn rol vervullen. Daartoe veranderen rol en competenties want de archivaris wordt verbinder en informatiekundige.

Maar dit is ook rolvervaging en de archivaris wordt minder gehoord. Er worden verschillende talen gesproken tussen verschillende vakgebieden, men begrijpt elkaar onvoldoende. De archivaris moet ontsluiten mogelijk maken, maar is niet verantwoordelijk voor de data, terwijl wel veel informatiekundige aspecten aandacht behoeven.

## 2.8 Duurzame archivering in e-Depot

Grenzen tussen de stappen in de archiefketen vervagen, maar zijn nog niet verbonden en vragen eigenlijk ketenregie. De informatiestroom vanaf ontstaan tot aan e-Depot kan namelijk ook benaderd worden als een keten met koppelvlakken en een portal om te komen tot transparante beschikbaarheid.

Organisaties zijn op dit moment zelf aan de slag. Belangrijk is om standaards tussen koppelvlakken te ontwikkelen. De trend is dat ieder zijn eigen e-Depot voorzieningen creëert (het wiel uitvindt?). Onduidelijk is of breed van pilots wordt geleerd. Wat kan helpen is een nationale archiefinfrastructuur, waarbij in architecturen wordt gedacht. Haak aan bij een succesvol programma als het programma van de Generieke Digitale Infrastructuur (GDI).

Het is wel een signaal dat dit een tussenstap is naar een ander paradigma over enige jaren. Dit paradigma houdt in dat het structureren en ordenen van informatie in processen en zaken nagenoeg onmogelijk wordt door de hoeveelheid, complexiteit en snelheid van het creëren van relevante informatie. De mens kan dit niet meer ordenen, slechts tegen zeer hoge inspanning en kosten.

Er moet naar de toekomst toe dus worden nagedacht over zoektools die met de behoefte en view van dat moment betrouwbare en gekoppelde informatie toont uit meerdere bronnen. Dit vereist leveranciersmanagement bij de bron en overheidseisen aan welke software dan ook. Al zouden we het niet willen, ontwikkelingen zijn soms autonoom, het gebeurt en de overheid sluit daarop aan.

## 2.9 Risico's voor de archieffunctie

De bevroegden gingen in op de waargenomen risico's. Hierbij een brede schets:

- Als de informatiehuishouding van een organisatie of keten niet op orde is, wordt met name het risico op financieel gebied genoemd.
- Er gaat nog van alles mis binnen digitale archivering, maar er zijn te weinig incidenten, die de aandacht creëren die nodig is.
- Veel informatie komt niet bij archieven aan of informatie wordt dubbel (maar niet compleet) bij meerdere partijen opgeslagen. Dit creëert informatie-overload (alles of niets).

Archivering zou vanuit verander- en risico-denken moeten worden benaderd.

Voorts vragen de geïnterviewden zich af of het programma Archief 2020 wel bekend is bij de doelgroep (managers)? Wie pakt door als Archief 2020 in 2016 is afgerond? Het programma is pas gereed als e.e.a. geïmplementeerd en ook geborgd is.

## 3. Beantwoording onderzoeksvragen

### 3.1 Wat speelt er

- Wat speelt, hoe staan organisaties/actoren er in, welke afspraken worden gemaakt voor de eigen archiefvoorziening informatiehuishouding en welke afspraken voor de keten als geheel? Hoe zijn taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden uitgewerkt?

De informatiefunctie en digitale archivering binnen de verkende overheidsorganisaties lijken nog niet op orde. De ketens van publiek/private partijen en daarbinnen het duurzame toegankelijkheids- of archiveringsaspect hadden bij de bevroegde organisaties nog geen of weinig aandacht. Het volwassenheidsniveau op het informatie- en archiefaspect laat dat nog niet toe. Voordat men toe is aan het oplossen van archiveringsproblemen in de keten heeft men zijn handen vol aan het op orde brengen van de eigen organisatie.

Organisaties zijn individueel bezig met digitaal werken, maar archiefvoorziening staat niet hoog op de prioriteitenlijst. Afspraken binnen ketens worden nauwelijks voorgeschreven en gemaakt. Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden op het informatieaspect zijn binnen ketens niet uitgewerkt. Hooguit de techniek op de koppelvlakken tussen betrokken organisaties. Er wordt overkoepelend wel door een enkeling nagedacht over praktische archiefaspecten maar er wordt nog geen ketenprobleem gevoeld en regie op de archief aspecten in informatieketens is niet ingeregeld.

### 3.2 Problematiek digitale archivering

- Is er een probleem met digitale archivering, wat gaat er goed, wat gaat mis, wie heeft er last van, worden risico's gelopen? Is er besef van urgentie en bij wie?

Op besluitvormend niveau en in het primaire proces van afzonderlijke organisaties is weinig besef van urgentie waar het gaat om de inrichting van de bedrijfsvoering inclusief archivering. Dus aan het doel van het programma als Overheid Digitaal 2017 (betrouwbaar veilig en betaalbaar digitaal zaken afhandelen met burgers en bedrijven) en ketendenken is men eigenlijk (nog) niet toe. Het juiste volwassenheidsniveau binnen de overheidsorganisaties ontbreekt nog.

### 3.3 Betrokken actoren en deelbelangen

- Wie zijn betrokken actoren, wat zijn de deelbelangen, welke belangen voor het geheel van de keten? Welke 'sleutel' actoren zijn te betrekken bij archiefinnovatie in ketens?

Elk overheidsorgaan is een betrokken actor met eigen verantwoordelijkheden en deelbelangen. Via de koepels zouden landelijke standaarden kunnen worden opgesteld en het gebruik worden bevorderd, of beter nog afgedwongen. Het Nationaal Archief, de ministeries van OCW, BZK, EZ, maar ook decentrale overheden en archiefdiensten zijn aan zet. Echter zij hebben in zijn geheel nog onvoldoende slagkracht. De problematiek en dus ook de oplossing is versnipperd.

Maar met name het onderwijsveld en vertegenwoordigende partijen uit het bedrijfsleven zijn sleutelactoren.

Mogelijkheden om verder te komen zitten in het betrekken van leveranciers voor het maken van de tools die samenwerking en uniformiteit ondersteunen. Daarnaast kan het hoger onderwijs worden beïnvloed op het curriculum van de archivaris van de toekomst. Voorts is het goed dat algemeen managers deze stof (net als financiën, personeel) in het lespakket krijgen.

### 3.4 Fasering

Al met al zien we ontwikkelingsfasen rond de archivering van overheidsinformatie (en hun uitdagingen en doelen):

1. **Het hier en nu:** de enorme worsteling om de informatiehoeveelheid de baas te worden, de hybride situatie van papier en digitaal, prille samenwerking in ketens met beginnersfouten.
2. **Ketens en netwerken:** het samenwerken, de standaarden en de afspraken die daarbij horen de informatie-overload en het gebrek aan vernietiging (tevens milieuaspect).
3. **De toekomst:** het verkrijgen van relevante informatie uit allerlei bronnen met betrouwbare en intelligente zoektools, met de behoefte en view van dát moment (online realtime verantwoording, informatiebehoefte op de zaak van dát moment).

Het hogere doel is en blijft duurzame beschikbaarstelling, de weg daarnaar toe zal veranderen. Van belang wordt om te definiëren hoe programmatisch – deze weg bewandeld kan worden.

### 3.5 Verbetering

De bevrageden willen het archiveren in de ketens in de greep krijgen, maar onderkennen een bredere problematiek. De overheidsschakels zijn echter nog niet op orde. De schakels zijn soms ook van het bedrijfsleven, daar gelden andere wetten, regels en risico's.

#### Wat kunnen we doen

- De basis in de organisaties (schakels in de keten) op orde brengen.
- Doordenken van consequenties en acties op publiek/private samenwerkingsvorm.
- Innovatie naar de toekomst doordenken en hierop acteren, het volgende paradigma.

Voor alle drie de sporen zal gedefinieerd moeten worden wat men wil en hierop kunnen vervolgens programmatische acties ingezet worden. We moeten ons buigen over de vraag wat we vandaag moeten doen om dit toekomstbeeld, te zijner tijd maar op het juiste moment, waar te kunnen maken.

#### Inzicht in samenhang

De samenhang van de programma's en verbeteractiviteiten rond digitalisering, informatisering en archivering is voor niemand van de bevrageden duidelijk. Er ontbreekt overkoepelend aan visievorming en inzicht in samenhang. Mensen hebben geen idee wat er nu allemaal speelt en wat ze eraan kunnen hebben. Een inventarisatie is op zijn plaats. Blijf dus ook sturen op kwaliteitsverbetering in de hedendaagse situatie. Onze observatie is dat partijen onvoldoende afspraken met elkaar maken over archivering en dat standaarden niet altijd worden nageleefd. Als de schakels hun zaken op orde hebben dan is risicomanagement makkelijker in een keten. Maar ketenregie op het informatie- en archiveringsaspect in ketens als het sociaal domein en de leefomgeving én daarnaast sturing op de samenhang over de totale archiefketen moet er dan wel zijn. Bovendien is het vertrouwen tussen de tussen de schakels onontbeerlijk als succesfactor.

## 4. Conclusie en aanbevelingen

### 4.1 Overall conclusie

In de zomer van 2015 zijn in een verkenning beelden opgehaald in het veld ten aanzien van archivering in ketens. Deze impressie geeft aan wat hen op dit terrein met name raakt en bezighoudt. De ketens van publiek/private partijen en daarbinnen het duurzame toegankelijkheids- of archiveringsaspect hadden bij de bevroegden nog geen of weinig aandacht. Het volwassenheidsniveau op het informatie- en archiefaspect laat dat nog niet toe. De bevroegden realiseren zich dat er mogelijk een probleem is, maar hoe daar mee om te gaan is voor hen lastig te duiden. Op dit onderwerp lijkt het overheidsinformatie- en archiefveld nog bewust onbekwaam.

De samenhang van de lopende programma's en verbeteractiviteiten rond digitalisering, informatisering en archivering is voor niemand van de bevroegden duidelijk. Het inzicht ontbreekt. Voorts bleek er in zijn algemeenheid in en rond de digitalisering en archivering van de eigen primaire processen zoveel te spelen, dat verder overdenken van de rol in de keten wordt belemmerd. Eerst wil men binnen de eigen organisatie op orde zijn en de bestuurlijke ontwikkelingen op rijksniveau, de diverse lopende programma's én de eigen uitdagingen in de ketens in context en samenhang leren begrijpen.

### 4.2 Aanbevelingen

We zien de volgende mogelijke kansen en oplossingsrichtingen, waarin de versterking van de **ketenregie** en het betrekken van actoren in het **onderwijsveld** en het **bedrijfsleven** sleutels kunnen zijn:

1. Ontwikkeling van toegesneden kennis/kunde in curriculum **archiefopleidingen** (menselijk handelen wordt dan inrichten, tunen en parameteriseren, met kennis van informatieveiligheid).
2. Het investeren in **training** op het communicatiemanagement en de **communicatievaardigheden** van de archivaris, om goed te kunnen samenwerken in ketens.
3. De ontwikkeling van een curriculum **informatie- en archiefkennis/kunde** in opleiding van de **algemeen manager**.
4. De ontwikkeling van de juiste standaarden en aanbesteding van de juiste tooling, dus het voeren van **leveranciersmanagement** op uniformering en archiefstandaarden in software en cloud.
5. Actie op **bewustwording** van bestuurders en beslissers, overheid is niet op orde/er nog niet aan toe.
6. Aanhaken bij vernieuwing van **informatiewetgeving**, geschikt voor basisregistraties en het acquireren, beheer en beschikbaarstelling, van en door geschakelde private én publieke partijen.
7. Het alert uitoefenen van **invloed** op het archiefaspect rond de regelgeving, procesinrichting en informatie-uitwisseling bij het **ontstaan van ketens**.
8. Het inbedden van het archiefaspect in **contractafspraken** en **dienstverleningsovereenkomsten** voor de schakels en tussen de schakels in de keten, inclusief bedrijfsleven (**voorschrijvend model**).
9. Facilitering workshops **ketenrollenspel** (wat zijn de verbeterpunten op archiveringsgebied, wat lost het op, eigenaarschap, afspraken, verander/ontwikkeltraject).
10. Het **leren implementeren** van kaders zoals DUTO (duurzame toegankelijke overheidsinformatie), in samenhang en met inzicht in het effect van andere kaders (veelheid aan kaders en stapelen met het bestaande moet worden vermeden).

## Bijlage A Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1.	Essay Digitale overheid – Van Zoonen		2015
2.	PBLQ: Stakeholders Omgevingswet		9 juli 2015
3.	Motie van gemeenten aan Digicommissaris Bas Eenhoorn		3 juli 2015
4.	Pianoo: Nieuws rond digitaliseringswerkzaamheden Nationaal Archief		26 juni 2015
5.	Verslag bijeenkomst werkgroep Harmonisatie selectie (VNG)		4 juni 2015
6.	Notitie Verbonden Partijen		2 juni 2015
7.	Artikel Archivering en de Omgevingswet		Juni 2015
8.	Normenkader Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO)		13 maart 2015
9.	Nationale strategie digitaal erfgoed Een initiatief van het Netwerk Digitaal Erfgoed		Maart 2015
10.	Verkenning Omgevingswet en archivering	1.1	10 feb 2015
11.	Onderzoek Functionaliteit e-depot Decentrale Overheden (KING)	1.0	Februari 2015
12.	Handreiking Strategisch Informatieoverleg Decentrale Overheden (SIO)		Februari 2015
13.	Modelovereenkomst jeugdzorgplus - VNG		2014
14.	NSOB Bewaren hoe het was, volgens de principes van hoe het wordt. Systeemanalyse in verband met de selectielijst van gemeentelijke archiefbescheiden		19 dec 2014
15.	Notitie Verbonden Partijen		9 mei 2014
16.	M. van der Veen: Privacy in ketens. Recht doen aan privacybescherming op ketenniveau		22 jan 2014
17.	Programmaplan keteninformatisering vreemdelingenketen	1.0	Februari 2014
18.	KETENS DE BAAS pijlers en bouwstenen voor ketensturing	1.0	15 juli 2013
19.	Handreiking Archiveren ruimtelijke plannen Geonovum	1.0	2 mei 2013
20.	RvC: Selectie. Een kwestie van waardering		25 april 2013
21.	NOREA Audit alert keteninformatisering		21 maart 2013
22.	Zijn gegevens in keteninformatiesystemen archiefstukken?		2011
23.	T. Visser: Keteninformatisering en theorievorming over kennis delen		14 april 2011
24.	I-overheid WRR		2 maart 2011
25.	Interprovinciale Baseline Informatiebeveiliging	1.0	Sept 2010
26.	Provinciale Baseline Informatiehuishouding:		
	- Managementstatement	0.1	18 juni 2010
	- Deel II: Basics Baseline	0.3	18 juni 2010
	- Deel III: De zeven normen	0.3	18 juni 2010
	- Zelfevaluatie instrument Baseline	0.1	18 juni 2010
27.	Grijpink: Chain Analysis for Large-scale Communication Systems: A Methodology for Information Exchange in Chains		21 april 2010
28.	Informatie: grondstof met toekomstwaarde		Maart 2008
29.	Kink in de keten	1.0	Maart 2007

## Bijlage B Geïnterviewde personen

#	Datum	Naam	Organisatie	Functie
1.	7 juli 2015	Ariane de Man	Interprovinciaal Overleg	Coördinerend senior adviseur e-Overheid en geo-informatie
2.	7 juli 2015	Nelleke Radder	Provincie Zuid Holland	Senior record manager en lid van Interprovinciale OverlegGroep Documentaire InformatieVoorziening (IOG-DIV)
3.	8 juli 2015	Pieter van Koetsveld	Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker directie Media en Creatieve industrie
4.	8 juli 2015	Mariska Zwinkels	Ministerie van OCW	Beleidsmedewerker directie Kennis
5.	8 juli 2015	Rob Evelo	Ministerie van BZK	Programmamanager van het programma rijk en informatie
6.	13 juli 2015	Rob Heimering	Gemeente Heerhugowaard	Strategisch adviseur en lid van het VIAG – Vereniging I&A coördinatoren gemeenten
7.	13 juli 2015	Patrick Castenmiller	Gemeente Hoorn	Informatiemanager en lid van het VIAG – Vereniging I&A coördinatoren gemeenten
8.	15 juli 2015	Jamil Jawad	VNG - Beleid	Secretaris VNG adviescommissie Archieven, lid beleidsteam Archief 2020
9.	15 juli 2015	Jaap Scholtens	DCMR milieudienst Rijnmond	Informatiemanager
10.	16 juli 2015	Raymond Alexander	Gemeente 's-Hertogenbosch	Afdelingshoofd ICT, lid van Informatie Management Groep IMG 100.000+
11.	20 juli 2015	Marcel Reuvers	Geonovum	Geo-standaarden expert/manager
12.	20 juli 2015	Monique van Scherpenzeel	Geonovum	Adviseur
13.	22 juli 2015	Marianne Krug	Unie van Waterschappen	Beleidsmedewerker
14.	22 juli 2015	Bertrand van den Boogert	Waterschap Hollandse Delta, Unie van Waterschappen	Recordmanager, Beleidsmedewerker, lid beleidsteam Archief 2020
15.	22 juli 2015	Guus Bronkhorst	Ministerie van BZK	MT-lid directie Burgerschap en Informatiebeleid
16.	30 juli 2015	Theo Peters	KING	Productportfoliomanager Gemma
17.	6 aug 2015	Marens Engelhard	Nationaal Archief	Rijksarchivaris
18.	6 aug 2015	Peter Diebels	Provincie Zuid Holland	Provinciearchivaris / Interbestuurlijk toezichthouder archieven en Voorzitter LOPAI – Landelijk Overleg Provinciale Archiefinspecteurs
19.	6 aug 2015	Puck Huitsing	NIOD – Instituut voor oorlogs-, holocaust- en genocidestudies	Directeur Collecties en Diensten en Bestuurslid BRAIN – Branchevereniging Archiefinstellingen Nederland
20.	26 aug 2015	Erik Saaman	Nationaal Archief	Adviseur en projectleider DUTO
21.	9 sept 2015	Arno Visser	Alg Rekenkamer	President Algemene Rekenkamer
22.	9 sept 2015	Mirjam Brandenburg	Alg Rekenkamer	Bestuursadviseur
23.	9 sept 2015	Matthijs Kerkvliet	Alg Rekenkamer	Senior onderzoeker