

# Informatiehuishouding van de overheid

## Verbeterkansen deel 1: over architectuur en archiveren

*De informatiehuishouding van de overheid staat al jaren op de agenda. Toch lezen we weinig over successen. Hoe kan het dat het al jaren duurt en het eind van de tunnel nog niet in zicht lijkt? De echte oplossing is afhankelijk van een flinke koerswijziging bij de overheid, noem het een cultuurverandering, noem het een paradigma shift. Hoe je het ook noemt en benadert, het zal tijd kosten. Maar de (digitale) kraan blijft dus nog wel een tijdje openstaan. Dus samen dweilen is een must, er zit niets anders op. Vanuit Novatore hebben we nagedacht over een aantal oplossingen. Geen totaaloplossing, geen Haarlemmerolie. Maar wel stappen die we kunnen zetten. Ook nu al. Samen de schouders eronder. Hieronder deel 1.*

*Een bijdrage van Jan Ploeg, managing partner Novatore B.V.*

### Laten we het samen doen: Architectuur en archiveren

Over de informatiehuishouding lezen we van alles op LinkedIn, iBestuur en andere tijdschriften/websites:

- Een gevoel van Groundhog Day<sup>1</sup> ontstaat (we schieten niet op, het ACOI-rapport).
- Er wordt gepleit voor een nationale aanpak.
- De verantwoordelijkheid in het Kabinet rondom digitalisering en informatiehuishouding blijft verdeeld over 3 bewindspersonen.
- Regeringscommissaris Informatiehuishouding Arre Zuurmond schrijft een brief aan de nieuwe Staatssecretaris en waarschuwt voor weerstand, bureaucratie, verkokering en te smalle scope van het onderhavige onderwerp.

Arre Zuurmond heeft gelijk als hij zijn brief aan de Staatssecretaris aangeeft dat een paradigma shift noodzakelijk is om de boel goed te regelen. Dus laten we vooral met elkaar werken om dat paradigma te wijzigen. Echter, dit gaat nogal wat tijd in beslag nemen. Dus wat doen we in de tussentijd?

Bij Novatore leidde dit tot het idee om ons steentje bij te dragen aan de oplossing. We gaan in 4 artikelen evenzoveel verbeterkansen bespreken. De pretentie om de oplossing, en ook nog een makkelijke, in één keer te bieden, hebben we zeker niet. Maar laten we samen kijken naar deeloplossingen en de schouders eronder zetten. En een aantal van die deeloplossingen raken aardig de bepleitte paradigmaverandering.

In dit artikel een eerste deeloplossing: het bijeenbrengen van de IT-architectuur-wereld en de wereld van de archivering.

In volgende artikelen behandelen we:

- Deel 2: de broodnodige cultuurverandering;
- Deel 3: de kansen van shift left: “archiving by design”;

---

<sup>1</sup> De naam Groundhog Day is door de film Groundhog Day in het Engelstalige taalgebied een metafoor geworden voor een saaie of nare situatie die zich steeds maar weer herhaalt.

Deel 4: de gewenste paradigma-shift rondom openbaarmaking: haal de (meeste) juristen uit de Woo-processen.

### Machine leesbare gegevensbestanden

Maar eerst nog een stukje geschiedenis. Andere tijden. Mijn Groundhog Day:

| Tweede Kamer der Staten-Generaal |                                                                              | 2                |
|----------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|------------------|
| Vergaderjaar 1991–1992           |                                                                              |                  |
| 22 362                           | <b>Machineleesbare gegevensbestanden; archivering en beheer bij het Rijk</b> |                  |
| Nr. 2                            | <b>RAPPORT</b>                                                               |                  |
|                                  | <b>Inhoud</b>                                                                | <b>Bladzijde</b> |
|                                  | Woord vooraf                                                                 |                  |
| 1                                | <b>Inleiding</b>                                                             | 6                |
| 1.1                              | Algemeen                                                                     | 6                |
| 1.2                              | Aanleiding tot het onderzoek                                                 | 6                |
| 1.2.1                            | Eerder Rekenkameronderzoek                                                   | 6                |
| 1.2.2                            | Praktijkgevallen                                                             | 7                |
| 1.3                              | Probleemstelling en onderzoekopzet                                           | 8                |
| 2                                | <b>Wettelijk kader</b>                                                       | 10               |
| 2.1                              | Inleiding                                                                    | 10               |
| 2.2                              | Huidig wettelijk kader                                                       | 10               |
| 2.3                              | Wettelijk kader en bewaarargumenten                                          | 11               |
| 2.4                              | Wettelijk kader en gearchiveerde gegevensbestanden                           | 12               |
| 2.5                              | Conclusies                                                                   | 14               |
| 3                                | <b>Administratieve gegevensbestanden</b>                                     | 15               |
| 3.1                              | Inleiding                                                                    | 15               |
| 3.2                              | Bewaarbeleid                                                                 | 15               |
| 3.3                              | Beheer                                                                       | 15               |
| 3.3.1                            | Rekencentra                                                                  | 16               |
| 3.3.2                            | Fysiek beheer                                                                | 17               |
| 3.3.3                            | Logisch beheer                                                               | 17               |
| 3.4                              | Kosten                                                                       | 17               |
| 3.5                              | Bescherming van gegevens                                                     | 18               |
| 3.6                              | Conclusies                                                                   | 18               |
| 4                                | <b>Statistische gegevensbestanden</b>                                        | 20               |
| 4.1                              | Inleiding                                                                    | 20               |
| 4.2                              | Bewaarbeleid                                                                 | 20               |
| 4.3                              | Fysiek beheer                                                                | 21               |
| 4.4                              | Logisch beheer                                                               | 21               |
| 4.5                              | Kosten                                                                       | 22               |
| 4.6                              | Secundair gebruik                                                            | 23               |
| 4.7                              | Conclusies                                                                   | 23               |
| 5                                | <b>Ontwikkelingen in wetgeving en beleid</b>                                 | 25               |
| 5.1                              | Inleiding                                                                    | 25               |
| 5.2                              | Recente ontwikkelingen                                                       | 25               |
| 5.3                              | Overige belangen                                                             | 27               |
| 5.4                              | Buitenland                                                                   | 28               |

In mei 1991 begon ik mijn eerste baan. Bij de Algemene Rekenkamer. Nog net onder toenmalig president Frans Kordes. Hij nam dat jaar afscheid en ter gelegenheid daarvan werd in het najaar het onderzoek “Machine leesbare gegevensbestanden; archivering en beheer bij het Rijk” gepubliceerd.

Meneer Kordes (zo werd hij respectvol genoemd) kwam bij de Marine vandaan, werd daarna een van de eerste topambtenaren die aan de automatisering van de Rijksdienst werkte en sloot zijn loopbaan af als President van de Rekenkamer. Ik heb dat onderzoek er nog maar eens bij gepakt en toen ik de aanbevelingen herlas, dacht ik: “Inderdaad, het heeft veel weg van een Groundhog Day.”

De aanbevelingen hebben, zeker als je ze

naar de huidige context vertaald, nog steeds hun waarde. Er is nog niet zo heel veel veranderd, behalve dan de omvang van de digitale informatiehuishouding. En dus sloegen de onderzoekers van de Rekenkamer de spijker op zijn kop!

Als voorbeeld aanbeveling nummer 7: *Aan het archiveringsaspect moet al in de ontwikkelingsfase van een informatiesysteem aandacht worden besteed.*

Als: Archiving by design.....1991!

Maar ook wordt door de Rekenkamer aanbevolen om de regelgeving op het terrein van archivering toe te snijden op het archiveren van MLG's (digitale bestanden). Hierbij tekende de Rekenkamer aan dat voortvarendheid op zijn plaats werd geacht. Archiefwet en voortvarendheid.....

Terug naar vandaag.

Deze eerste bijdrage behandelt de noodzaak om de (IT-)architectuurwereld en de archiefwereld met elkaar te verbinden.

### **Meerdere werelden moeten één worden**

Eén van de aandachtspunten is dat we verkokerd werken, Arre Zuurmond wijst hier ook op. We werken via de Archiefwet aan het duurzaam toegankelijk maken van overheidsinformatie en het zekerstellen van Erfgoed. We werken aan openbaarheid via de Woo. En zo zijn er nog een aantal wetten en regels met betrekking tot de informatie van de overheid. Met allemaal hun eigen invalshoek.

Belangrijk voor het halen van alle ambities is de basis. En die basis moet zijn: het besef dat het tegenwoordig om meer gaat dan documenten. Het gaat ook om meer dan e-mailarchivering en het archiveren berichtenapps. De verkokering (silo's) moet opgeheven worden. De basis moet liggen bij het besef dat we het over Overheidsinformatie hebben. In alle verschijningsvormen.

Met betrekking tot die overheidsinformatie willen we best veel dingen regelen, bijvoorbeeld:

- Het duurzaam toegankelijk bewaren (rechtmatigheid).
- Het actief openbaar maken, zodat reactieve openbaarmaking tot de verleden tijd gaat horen.
- Het efficiënt kunnen opereren van de overheid.
- En het allerbelangrijkste, wat nog wel eens naar de achtergrond lijkt te verdwijnen: dat we met die informatie veel goede dingen kunnen doen voor burgers en organisaties.

En dit geldt voor alle overheidsinformatie, gestructureerd en niet-gestructureerd.

De beste waarborg zou zijn als we eindelijk eens één wet krijgen die alle overheidsinformatie voorziet van regels, kaders en governance. Eén wet waarin we zowel de informatiehuishouding voor gestructureerde als voor ongestructureerde informatie regelen. Eén wet waar zowel het belang van de Minister van BZK (informatievoorziening overheid, digitalisering) als het belang van de Minister van OCW (duurzame toegankelijkheid en erfgoed) worden gediend. Dat zou het samen werken (let op de spatie tussen “samen” en “werken”) aan duurzame toegankelijke overheidsinformatie een stuk vergemakkelijken.

Binnen Novatore doen we veel projecten op het gebied van Informatiehuishouding. En we doen ook projecten op het gebied van (I-)architectuur. Twee aparte werelden zijn dat nog vaak: Archiveren en (I-)architectuur. En daar zien we een kans om tot een meer gezamenlijke aanpak te komen. Hieronder eerst een schets van de aanpak aan de archiefkant en daarna dezelfde schets met betrekking tot architectuur.

### **De wereld van het archiveren**

Informatiehuishouding Open op Orde. Dat is de naam van het rijksbrede programma dat al een aantal jaren loopt. We benaderen daar overheidsinformatie en de inrichting daarvan vanuit de “conventionele” archiefwereld. Op basis van de huidige Archiefwet.

Met een mooi toetsingskader vanuit de Inspectie Overheidsinformatie & Erfgoed kun je het als organisatie precies zò doen, dat de inspectie mooie cijfers uitdeelt en de organisatie blijft groeien in de daarvoor ontworpen (zelf-)volwassenheidsmetingen.

Op hoofdlijnen:

- Maak een overzicht van processen en beschrijven die processen.
- Leg vast welke “informatieproducten” tot stand komen in die processen.
- Geef aan met welke systemen die informatieproducten tot stand komen, verwerkt worden en opgeslagen worden.
- Stel vast hoelang informatie bewaard moet worden (selectielijsten en binnenkort selectiebesluiten).
- Bundel bovenstaande informatie in zgn. Orderingsstructuren.
- Zorg ervoor dat de informatie wordt opgeslagen in systemen die archiefwaardig zijn.
- Voorzie de informatieproducten in die van de juiste metadata en zorg dat er gewaardeerd, geselecteerd, verwijderd en overgedragen kan worden.
- Voer periodiek risicoanalyses uit die leiden tot verbetermaatregelen en stuur op die maatregelen (informatiebeheerplannen).
- Zorg voor voldoende opgeleid personeel voorzie iedereen van de juiste kaders en regels.
- Als kers op de taart: richt een mooi proces in zodat al bij het ontwerp van een systeem (nog liever proces) of wijziging ervan, al in de beginfase (shift left) de eisen helder worden op het gebied van duurzame toegankelijkheid. Doe dat met een risico-analyse. (Meneer Kordes zou zo blij zijn.....)

De beschrijving hierboven is niet compleet, maar geeft wel een overzichtelijk beeld. Zo werkt de archiefwereld. Zo zou de archiefwereld moeten werken, volgens de Archiefwet.

Nu, tijd voor een andere wereld, een andere benadering. Niet die van de archiefwet, archivariissen en “ongestructureerde” informatie. Maar de wereld van de IT. De wereld van de CIO's, de CDO's, Enterprise architecten, data-architecten en wat dies meer zij.

### **De wereld van (I-)Architectuur**

In deze wereld wordt gewerkt met verschillende “architectuurlagen”. Er bestaan verschillende modellen, die werken met 3 tot wel 5 lagen. De volgende lagen kom je altijd wel tegen in die modellen:

- De organisatiearchitectuur (in goed Nederlands: business-architectuur). Daarin beschrijven naast missie, visie en strategie ook het procesmodel, organisatiestructuur en werkprocessen.
- De gegevens- of data-architectuur bevat o.a. een overzicht/model waarin alle gegevensobjecten zijn weergegeven. Welke gegevensobjecten (zowel gestructureerde als niet-gestructureerde data) kent de organisatie? In welk proces worden ze gebruikt? Waar komt een gegevensobject vandaan? Waar wordt het gegevensobject opgeslagen? Met wie wordt het gedeeld? Wie is eigenaar van het gegevensobject?
- In de applicatiearchitectuur vind je o.a. een overzicht van de applicaties die gebruikt worden. Welke applicaties worden ingezet? Voor welke bedrijfsfunctie? In welk proces? Welke informatieobjecten worden door het systeem gebruikt, gecreëerd en/of opgeslagen? Wie is eigenaar van de applicaties. Welke koppelingen kent het systeem etc. etc.

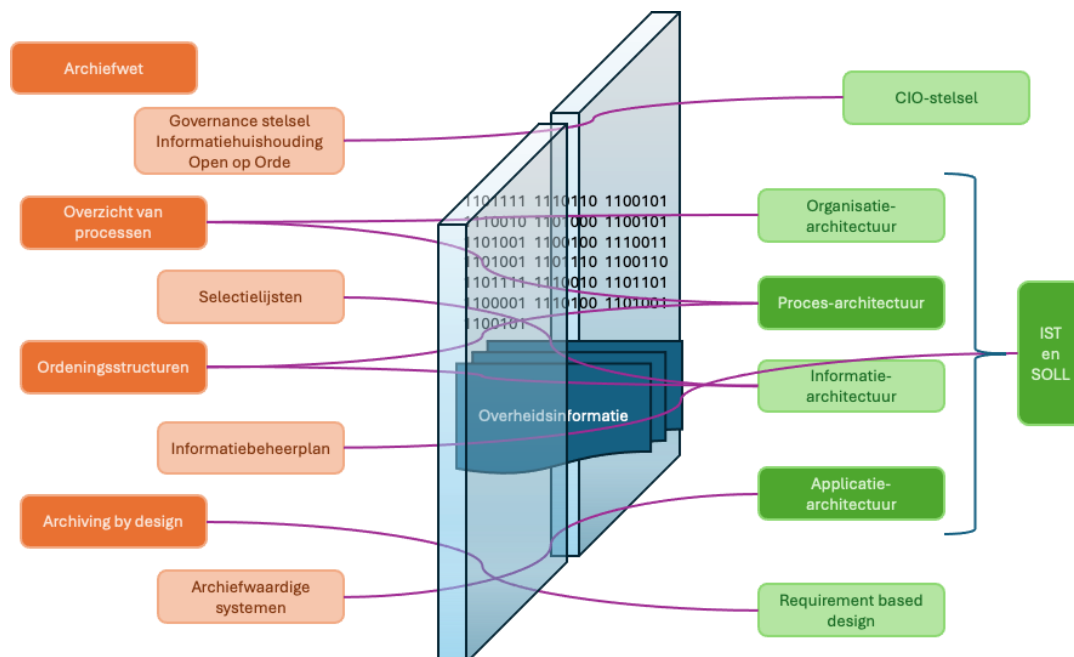
En van dat alles een beschrijving van zowel de huidige situatie (ist) als de gewenste situatie (soll).

Ook voor bovenstaande beschrijving geldt dat ie zeker niet compleet is, ook hier gaat om het beeld.

### **Informatie Overheid leidt aan Dissociatieve identiteitsstoornis**

De twee hiervoor geschetste werelden (archiveren en architectuur) zijn niet beschreven om een lesje/college archiveren en it-architectuur te geven. Daarvoor zijn bovenstaande beschrijvingen niet geschikt.

Doel van deze korte beschrijvingen is enkel en alleen om te laten zien dat in twee verschillende werelden gewerkt wordt, met verschillende terminologieën, verschillende aanpakken, gereguleerd met verschillende wet- en regelgeving en een verschillend governance-stelsel. En we doen het (daarom) vaak apart van elkaar.



Maar het gaat wel om hetzelfde onderwerp: Overheidsinformatie!

- Is de ordeningsstructuur vanuit de archiefwereld, niet hetzelfde als de informatie-architectuur uit de (IT)architectuur?
- Het overzicht van processen uit de archiefwereld is toch zeker dezelfde als die uit de organisatie/proces-architectuur? Onze ervaring: ijdele hoop.
- De archiefwaardige systemen met alle koppelingen en governance uit de archiefwereld komen toch ook voor in de applicatie-architectuur? Nou, dat gaat vaak nog wel goed. Moet de organisatie wel archiefwaardige systemen gebruiken.....
- Informatiemanagers: Oeps daar gaat het mis. De ene informatiemanager (documenten) is de andere informatiemanager (IT, Applicaties, Data) niet.....

En zo zien we in organisaties nog steeds te vaak een nogal gescheiden wereld tussen de “Informatiehuishouding” van de organisatie en de IT/Data delen van de organisatie. Dat werkt niet en het is niet efficiënt. Zonder resultaat blijikbaar. Anders hadden we het niet over Groundhog Day en werden de Woo-termijnen wat vaker gehaald.

### Samen gaat het beter!

Laten we alsjeblieft snel een einde maken aan deze twee gescheiden werelden. Dat kunnen we doen op verschillende niveaus.

Herhaald pleidooi: Laat de wetgever snel een echt moderne wet vaststellen die de huidige verouderde Archiefwet vervangt en die verbreed wordt naar de hele Informatievoorziening: zowel gestructureerde informatie als ongestructureerde informatie.

De aanpassingen die worden voorgesteld in de concept Algemene Informatiewet gaan de goede kant op, maar.....deze wet lijkt nog steeds een beetje overbodig, tenzij deze wet daadwerkelijk in de plaats komt van een aantal andere (delen van) wetten.



Laten we binnen overheidsorganisaties de archiefwereld en de IT-architectuurwereld bijeenbrengen. Echt samen werken! Met één opdracht, één taal en één aanpak. Dat kan iedere organisatie zelf doen. Kwestie van willen.

Als we er dan met z'n allen één wereld van hebben gemaakt, dan kunnen we eindelijk stappen zetten, samen.

Pleidooi:

- Breng de wereld van (I-)architectuur en archivering bijeen.
- Ga samen aan de slag.

Dat is efficiënter en dient alle belangen rondom overheidsinformatie.

Bijvoorbeeld:

- Als de Inspectie O&E of controllers en risicomanagers vragen naar orderingsstructuren (want Archiefwet) verwijst ze dan netjes door naar de Architect met zijn proces-, informatie- en applicatiearchitectuur.
- Zorg dat de organisatie één catalogus met bedrijfsprocessen heeft. Er regel dat de verschillende disciplines in de organisatie in gezamenlijkheid (wel zo efficiënt namelijk) werken aan de totstandkoming van de verschillende views op die processen.
- Neem archivering en informatiehuishouding, veel explicieter dan nu vaak, mee in het architectuurgebouw van de organisatie.
- Zorg dat Informatiemanagement op één lijn zit. En dus niet meer zoals nu vaak nog verdeeld over twee aparte rollen met ieder een andere invulling. Eentje aan de archiefkant van de organisatie en eentje aan de IT-kant.

En zo zijn er vast nog meer invullingen te vinden rondom deze samenwerking. Een blauwdruk kun je hier niet voor geven, dat is erg organisatie specifiek.

We beseffen dat dit niet het Haarlemmerolie is waarmee alles opgelost wordt, maar het is wel een stap. Vele (kleine) stappen leiden uiteindelijk ook tot grote resultaten.

In drie volgende artikelen over informatiehuishouding gaan we het hebben over een aantal andere stappen:

- Managers die moeten stoppen met denken en luid verkondigen dat archivering en duurzame toegankelijkheid er, “ook nog eens bij komt.” De noodzakelijke cultuurverandering.
- Het belang van “archiving by design” en de kansen die daar liggen met andere onderwerpen.
- Het verminderen van het aantal juristen in de Woo-processen.

Jan Ploeg  
Novatore B.V.



Links naar relevante informatie:

- [Machine leesbare gegevensbestanden: archivering en beheer bij het Rijk.](#)
- [Toetsingskader Informatie van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.](#)
- [Informatiehuishouding Open op Orde.](#)
- [Matglas: onderzoek naar invoering Woo.](#)
- [Blaadjes op het spoor: vervolgonderzoek naar de invoering van de Woo.](#)
- [Groundhog Day: een terugblik op de informatiehuishouding bij de overheid.](#)
- [Waar blijft de nationale aanpak informatiehuishouding? \(artikel iBestuur\).](#)
- [Brief Arre Zuurmond aan Zsolt Szabo.](#)
- [Algemene Informatiewet.](#)
- [Herziening Archiefwet.](#)