

Nulmeting digitale archiefvorming en -beheer bij decentrale archiefvormers: door de oogharen bekeken

Auteur : ICTU, Marco Aarts en Mark van den Broek
Opdrachtgever : Programma Archief 2020

Datum : 31 oktober 2014

MANAGEMENT SAMENVATTING

In het Archiefconvenant 2012-2016 hebben de partners OCW, VNG, IPO en UvW afgesproken een nulmeting uit te voeren naar de stand van zaken van digitaal archiveren van overheidsinformatie bij aanvang van het programma (begin 2013). Na een eerdere nulmeting over de stand van zaken bij de archiefinstellingen is in de zomer van 2014 in kaart gebracht hoe de situatie er begin 2013 bij de decentrale archiefvormers uitzag. Daarbij is gebruik gemaakt van bestaand bronmateriaal. De bevindingen van het onderzoek zijn getoetst tijdens een workshop met vertegenwoordigers van de decentrale overheden.

De onderzoeksvragen spitsten zich toe op vijf thema's: digitaal archiveren / archiefbeheer, digitale infrastructuur / netwerk en samenleving, positionering van de archiefsector / archivaris in de keten, openbaarheid en financiële bestedingen. Uit het beschikbare materiaal was een kwalitatief beeld op te bouwen over de stand van zaken begin 2013: een 'sfeerimpressie'.

Hoewel alle archiefvormende overheden in toenemende mate digitaal werken werkt nog geen enkele overheidsorganisatie overal volledig digitaal. Ook de digitale archivering is onvolledig: er is veelal sprake van een hybride situatie waarin noch het analoge noch het digitale dossier volledig is. Voorzieningen voor digitale archivering zijn over het algemeen wel aanwezig, maar het is niet altijd duidelijk hoe het gesteld is met afspraken en procedures over de inrichting ervan. De nadruk ligt sterk op de technologie en bovendien gaat de aandacht vaak alleen uit naar de traditionele DIV-systemen zoals DMS en RMA. Andere systemen en hun informatie blijven daardoor buiten scope.

Structurele samenwerking op het gebied van digitaal archiveren is zeer beperkt. Archivarissen en archiefinspecteurs worden vaak gebruikt als "vraagbaak" en vervullen verschillende rollen, afhankelijk van de persoon en van de inrichting van het organisatielandschap. Slechts in beperkte mate vindt op decentraal niveau strategisch overleg plaats. De invulling hiervan is zeer uiteenlopend van aard, frequentie en samenstelling. CIO's zijn nog bij slechts weinig decentrale overheden benoemd en daar waar zij er zijn betreft het vaak een 'functie in ontwikkeling'.

Actieve openbaarheid van alle informatie die daarvoor in aanmerking komt is bij geen van de decentrale overheden de praktijk. Vervroegde overbrenging om informatie eerder publiek toegankelijk te maken komt niet vaak voor.

Cijfermateriaal over de kosten voor infrastructuur en uitvoering van digitale archivering is lastig te vinden, enerzijds door de toenemende inbedding van archieffunctionaliteit in de procesapplicaties en anderzijds doordat vaak het onderscheid tussen digitale en analoge archivering niet kan worden gemaakt.

De nulmeting heeft de uitgangssituatie voor het Programma Archief 2020 in kaart gebracht zodat de convenantpartners kunnen bepalen welke onderwerpen extra aandacht behoeven: de uitkomsten laten zien waar de kansen en uitdagingen liggen. Om de voortgang op deze punten te bewaken, zowel tijdens als na afloop van het Programma, dient deze periodiek te worden gemeten. Voor toekomstige metingen wordt een meer aangescherpte en gerichte onderzoeksopzet aanbevolen, waarbij een gemeenschappelijk rapportage-instrument, zoals ook de minister van OCW heeft voorgesteld, van groot belang is om de administratieve lasten zoveel mogelijk te beperken.

INHOUDSOPGAVE

MANAGEMENT SAMENVATTING	2
1 INLEIDING	5
1.1 Onderzoeksopdracht en -opzet	5
1.2 Onderzoeksverantwoording.....	7
2 DIGITAAL ARCHIVEREN / ARCHIEFBEHEER	11
2.1 Digitaal werken	11
2.2 Archiveren van digitale informatie.....	13
3 DIGITALE INFRASTRUCTUUR / NETWERK EN SAMENWERKING	18
3.1 Voorzieningen voor digitaal archiveren	18
3.2 Samenwerking andere overheidsorganisaties	20
4 POSITIONERING VAN DE ARCHIEFSECTOR / ARCHIVARIS IN DE KETEN	22
4.1 Vraagbaak	22
4.2 Strategisch overleg.....	23
4.3 CIO's	25
5 OPENBAARHEID	27
5.1 Openbaarheid en Open Data.....	27
5.2 Vervroegde overbrenging	28
6 FINANCIËLE BESTEDINGEN	30
6.1 Kosten infrastructuur	30
6.2 Kosten uitvoering	30
7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	32
7.1 Samenvatting inhoudelijke conclusies.....	32
7.2 Conclusies met betrekking tot het onderzoek	34
7.3 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek.....	37
BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVRAGEN	42
BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE BRONNEN	44
BIJLAGE 3: VERSLAG VAN DE WORKSHOP D.D. 26 SEPTEMBER 2014	49

1 INLEIDING

Voortvloeiend uit de Archiefvisie en de innovatieagenda bij het Archiefconvenant 2012-2016 is het Programma Archief 2020 medio 2013 officieel van start gegaan met de opdracht een vijftal doelen te realiseren. De convenantpartners hebben afgesproken te werken aan de volgende onderwerpen:

- digitale duurzaamheid: de overheid borgt op een duurzame manier de toegankelijkheid van overheidsinformatie;
- openbaarheid: de overheid maakt overheidsinformatie beter inzichtelijk en beschikbaar voor iedereen;
- toegankelijkheid: de samenleving haalt maximaal maatschappelijk rendement uit gezamenlijke archieven;
- documenteren van de samenleving: naast de primaire archieftaak zorgt de archiefsector gezamenlijk voor veiligstelling van belangrijke particuliere archieven;
- kwaliteitszorg en bestelversterking: samen vormen we een kennisnetwerk van toekomstvaste archiefinstellingen.

Anders dan de programmamaanam 'Archief 2020' doet vermoeden, zal het Programma van 2013 tot en met 2016 deze doelen aanjagen. Met als beoogd resultaat zo'n onomkeerbare beweging in gang te zetten, dat de programmadoelen in 2020 overheidsbreed in zicht komen.

1.1 Onderzoeksopdracht en -opzet

Dat er nog veel te innoveren valt in de archivering van de overheid - van de 'grote' rijksoverheid tot de kleinste gemeente - behoeft geen betoog. Dat is de bestaansgrond voor het Programma Archief 2020. Maar daarmee is nog niet duidelijk hoe 'goed' of 'slecht' het gesteld is met de archivering van overheidsorganisaties in relatie tot de ambities van het Programma. De convenantpartners hebben daarom opdracht gegeven tot het uitvoeren van een 'nulmeting'. Eerder werd al de stand van zaken bij de archiefinstellingen in kaart gebracht door Digitaal Erfgoed Nederland (DEN). De Nulmeting Decentrale Archiefvormers beoogt voor decentrale overheden een beeld te schetsen. Het betreft daarbij een momentopname, als het ware een foto van de situatie bij aanvang van het programma (voorjaar 2013).

Het nut van het maken van die foto is tweeledig:

1. bijdragen aan inhoud en besturing van het Programma: het feit dat er behoefte is aan een nulmeting, geeft al aan dat er geen goed beeld bestaat van de feitelijke situatie bij de verschillende decentrale overheden. Een beter zicht op die situatie helpt het Programma

- in het ontwikkelen van de juiste instrumenten en activiteiten die de programmadoelen dichterbij brengen;
2. monitoring effectiviteit van het Programma: het Programma Archief 2020 streeft een vijftal doelen na. Om tijdens en na afloop van het Programma te kunnen bepalen in welke mate de geformuleerde doelen (SOLL) dichterbij zijn gekomen, is het van belang te weten waar de decentrale overheden stonden (IST) bij de start van het Programma.

De Nulmeting spitst zich toe op het in beeld brengen van de situatie bij decentrale overheden: provincies, gemeenten en waterschappen. Voor de Nulmeting is op verzoek van het Programma Archief 2020 primair gebruik gemaakt van al beschikbare gegevens en eerdere onderzoeken (bij IPO, VNG, UvW, LOPAI, BRAIN, et cetera); dit om de administratieve lasten voor de betreffende overheden te beperken.

Het Programma Archief 2020 heeft medio 2014 aan ICTU de opdracht verstrekt om het onderzoek uit te voeren. In overleg met het Programmabureau is bij het uitvoeren van de nulmeting de volgende aanpak gehanteerd:

Stel de onderzoeksvragen voor de Nulmeting vast

Hieraan is in juli 2013 al een eerste uitwerking gegeven door de convenantpartners. De betreffende vragenlijst geeft een overzicht van de thema's die de convenantpartners kenmerkend vinden voor de stand van zaken van digitale archivering. Voor de nulmeting zijn deze vragen dan ook overgenomen, hier en daar voorzien van een extra toelichting of nuancering. Een overzicht van de vragen is opgenomen in bijlage 1.

Inventariseer en analyseer bestaande gegevens en lopende onderzoeken en beschrijf welke vragen van de Nulmeting hieruit kunnen worden beantwoord

De convenantpartners hebben de wens uitgesproken zoveel mogelijk aansluiting te zoeken bij reeds bekende gegevens om geen, of zo min mogelijk, extra administratieve lasten te genereren voor de te onderzoeken organisaties. Een aanzienlijk aantal bronnen en onderzoeken is voor deze nulmeting geïnventariseerd en onderzocht. Een overzicht is opgenomen in bijlage 2. Bij het inventariseren van bronnen was een complicerende factor dat deze bronnen gegevens moesten leveren over het onderzoeksmoment - de (toe)stand op 1-1-2013 - en ook voldoende frequent geactualiseerd worden om voor volgende onderzoeksmomenten – bijvoorbeeld ten behoeve van de mid-term review - opnieuw te gebruiken. Daar waar mogelijk is getracht de onderzoeksvragen reeds te beantwoorden met de informatie die in de bronnen beschikbaar was.

Formuleer aanbevelingen voor het beantwoord krijgen van de onderzoeksvragen die niet uit bestaande gegevens en lopende onderzoeken kunnen worden gedestilleerd

Zoals verwacht bij aanvang van de nulmeting heeft het onderzoek van bestaande bronnen niet op alle onderzoeksvragen een sluitend antwoord kunnen geven. Onderdeel van de opdracht was daarom het inventariseren van deze 'witte vlekken' en het doen van aanbevelingen hierover, zoals het laten vervallen van de betreffende vraag, kiezen voor een iets andere vorm van vraagstelling of aanvullend onderzoek uitvoeren, bijvoorbeeld via een enquête of survey.

1.2 Onderzoeksverantwoording

Uit het bovenstaande kan worden opgemaakt dat de uitvoering van dit onderzoek in drie dimensies begrensd werd, namelijk door:

1. gebruik van de lijst met onderzoeksvragen, zoals medio 2013 afgestemd met de convenantpartners Interprovinciaal Overleg (IPO), Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en Unie van Waterschappen (UvW);
2. Gebruik van uitsluitend bestaand bronmateriaal;
3. de wens om via de nulmeting het beeld te schetsen van 1 januari 2013.

Gelet op het bovenstaande laat de voorliggende onderzoeksrapportage zich daarom nog het best typeren als een 'sfeerimpressie' of 'houtschoolschets' van de stand van zaken met betrekking tot digitale archiefvorming en -beheer bij decentrale archiefvormende organisaties. De onderzoekers verwachten dat het algemene beeld dat zich aftekent door velen wordt herkend, maar zijn zich er terdege van bewust dat de situaties van organisatie tot organisatie sterk kunnen verschillen. Dat is helaas inherent aan de hierboven beschreven begrenzingen die voor de uitvoering van dit onderzoek zijn gekozen. In het hoofdstuk Conclusies en Aanbevelingen wordt hier nog bij stilgestaan.

Onderzoeksvragen

De oorspronkelijke onderzoeksvragen die met de convenantpartners zijn afgestemd, zijn onderverdeeld in vijf thema's:

1. digitaal archiveren / archiefbeheer: hoe ver zijn archiefvormers met digitaal werken? Welke digitale informatie wordt door archiefvormers wel/niet gearchiveerd?
2. digitale infrastructuur / netwerk en samenwerking: beschikken archiefvormers over voorziening(en) / systemen voor digitaal archiveren? Welke zijn dat? In hoeverre / welk opzicht is er samenwerking met andere overheidsorganisaties wat betreft digitaal archiveren?
3. positionering van archiefsector (archivaris) in de keten / toezicht: naar wie gaan archiefvormers toe met vragen over digitaal archiveren? Hebben overheden een geregeld strategisch overleg m.b.t. (digitale) informatiehuishouding? In hoeverre zijn er CIO's bij overheden? Wat is hun werkterrein / takenpakket?

4. duurzame toegankelijkheid / openbaarheid: in hoeverre / welk opzicht hanteren overheden beleid m.b.t. openbaarheid en open data? Is er sprake van vervroegde overbrenging van (digitale) informatie?
5. financiële bestedingen: wat zijn de kosten van de voorzieningen voor digitaal archiveren / archiefbeheer en de digitale infrastructuur? Wat zijn de kosten van de uitvoering van digitaal archiveren / archiefbeheer en de digitale infrastructuur?

Een overzicht van de thema's en onderzoeksvragen is opgenomen in bijlage 1.

Deze thema's zijn tevens gebruikt als structuur voor dit onderzoeksrapport.

Daar waar dit naar de mening van de onderzoekers nuttig of noodzakelijk was, zijn de onderzoeksvragen voorzien van een verduidelijking om te komen tot een zo eenduidig mogelijke beantwoording tijdens het onderzoek. Soms heeft deze verduidelijking geleid tot een iets scherpere of juist ruimere afbakening van een onderzoeksvraag.

Bronmateriaal

Op verzoek van de convenantpartners is voor het onderzoek gebruik gemaakt van bestaand materiaal zoals verslagen en rapporten. Dit was van invloed op zowel het onderzoek als de uitkomsten ervan. Er is voldoende – deels openbaar - bronmateriaal over de betreffende periode (begin 2013), zoals inspectierapporten, eerdere onderzoeken en verslagen in het kader van horizontaal toezicht en hoewel deze ongelijkvormig zijn en in veel gevallen geen gericht antwoord op de onderzoeksvragen bevatten, geven zij samen wel een globaal beeld van hoe het er destijds voor stond. Een andere manier van meten - het gericht voorleggen van de vragen aan de betreffende organisaties zoals bijvoorbeeld al langjarig wordt uitgevoerd door de Erfgoedinspectie¹ geeft uiteraard ook gerichtere antwoorden. Voor deze Nulmeting is door de provincies eveneens een gerichte vragenlijst beantwoord.

Het beeld van waterschappen is vrijwel geheel opgebouwd uit het bestuderen van inspectierapporten - in al hun verscheidenheid, die werden aangeleverd via de Unie van Waterschappen (UvW).

De grootste uitdaging bij het vergaren van bronnen vormden de gemeenten. In eerste instantie is getracht voor een representatieve subset van de gemeenten inspectierapporten op te vragen. Dit bleek al spoedig een moeizame exercitie. VNG, LOPAI en BRAIN verwezen hiervoor naar de

¹ Monitor Erfgoedinspectie. Meest recente versie Staat van de naleving 2011-2012. Zie: <http://www.erfgoedinspectie.nl/actueel/nieuwsberichten/detail/monitor-erfgoedinspectie-staat-van-de-naleving-2011-2012/1589>

individuele gemeenten, die op hun beurt terughoudend lijken met het verstrekken van inspectierapporten. Veelal wordt voor de betreffende periode toch verwezen naar de eerdere inspecties door de provincie, of weet men niet of de rapporten wel gedeeld mogen worden. Een complicerende factor hierbij is de pluriformiteit van de inrichting van archivering en archieftoezicht onder gemeenten (bijvoorbeeld door diverse samenwerkingsverbanden), waardoor niet altijd duidelijk is wie het juiste aanspreekpunt is. Het landschap is erg complex.

Bestaande rapporten over archiefinspecties in bepaalde regio's (zoals Noord-Brabant en Limburg, provincie Overijssel, de Randstad of de Noordelijke provincies) boden te weinig informatie voor een gedegen onderzoek. Na overleg met LOPAI is daarom besloten om te kijken naar een afgeleide van de archiefinspectie - de verantwoording over het archieftoezicht aan de gemeenteraad op basis van de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), zoals die zijn opgesteld door de VNG. Deze KPI's worden - als gemeenten daarvoor kiezen - ook ontsloten via de benchmarkingwebsite WaarStaatJeGemeente.nl . Helaas publiceert op het moment van schrijven slechts een handvol (14) gemeenten deze informatie.

De verslagen over horizontale verantwoording zijn echter openbare informatie en zouden vindbaar moeten zijn op de gemeentelijke websites. De stukken bleken via de websites van gemeenten zelf echter lastig te vinden vanwege de pluriformiteit in websites en zoekmogelijkheden. Zo zijn deze stukken vaak verborgen in RaadsInformatieSystemen (RIS) die niet allemaal (eenvoudig) te doorzoeken zijn. In veel gevallen kon wel de agenda van de Raadsvergadering worden gevonden of de samenvatting van het onderwerp, maar niet het achterliggende verslag. Zoeken via de algemene zoekmachine Google leverde meer resultaten op: voor alle categorieën gemeenten (op basis van inwoneraantal) gold dat voor ongeveer 10% van de populatie een verslag na enig speurwerk gevonden kon worden (bijvoorbeeld 18 van de 191 gemeenten met 20.000-50.000 inwoners).

Hoewel de rapportages zeer divers van vorm waren, vormden de KPI's in de meeste gevallen wel een rode draad waarmee de situatie bij de diverse gemeenten toch enigszins kon worden vergeleken.

Vrijwel geen van de rapportages betrof specifiek de periode rond 1 januari 2013. Er zijn daarom voornamelijk rapportages uit of over 2012 en 2013 en enkele uit 2010, 2011 of 2014 (hoewel de laatste juist vaak de situatie in 2013 beschrijven).

Tot slot moet worden opgemerkt dat geen specifiek onderzoek is gedaan naar de situatie bij gemeenschappelijke regelingen waaraan archiefvormers deelnemen. De belangrijkste reden daarvoor is dat het buitengewoon lastig is gebleken daarvoor bronnen aan te boren. Echter, uit de bestudeerde KPI-rapportages van met name gemeenten tekent zich wel een beeld af waaraan in paragraaf 2.2 kort aandacht wordt geschonken.

Validatie van het bronnenonderzoek

Op basis van de onderzochte bronnen is een eerste versie gemaakt van deze onderzoeksrapportage. Deze conceptversie is gedeeld met een groep experts - hoofdzakelijk inspecteurs - en met hen besproken tijdens een zogenaamde 'validatieworkshop'. In deze workshop is getoetst of de indrukken die in de conceptversie waren uitgewerkt, naar het oordeel van de experts een behoorlijke typering zijn van de situatie bij decentrale archiefvormers. Voor het grootste deel was dit het geval. De inbreng van deze experts tijdens de workshop is vervolgens weer gebruikt voor het aanvullen en nuanceren van de beelden in deze rapportage. Daarnaast kwamen uit de workshop talloze verhalen en aanbevelingen op het gebied van digitale archivering. De belangrijkste hiervan zijn in het hoofdstuk 'Conclusies en aanbevelingen' opgenomen. Voor de volledigheid is tevens het integrale verslag van de workshop bijgesloten als bijlage 3.

2 DIGITAAL ARCHIVEREN / ARCHIEFBEHEER

2.1 Digitaal werken

Vraag: hoe ver zijn archiefvormende organisaties met 'digitaal werken'?

Toelichting: met deze vraag wordt beoogd een beeld te vormen van de mate waarin processen bij overheidsorganisaties digitaal worden uitgevoerd op een beheerste, reproduceerbare wijze. Met 'digitaal' wordt in deze context bedoeld dat de procesuitvoering binnen de betreffende organisatie van initiatie tot afdoening volledig digitaal plaatsvindt. Alleen in de 'kop' (bijv. digitalisering van inkomende analoge documenten) en 'staart' (bijv. het afdrukken van documenten voor analoge verzending via het postkanaal) van processen kan nog AD / DA-conversie noodzakelijk zijn, alle tussenliggende handelingen worden volledig digitaal uitgevoerd. Met de begrippen 'beheerst' en 'reproduceerbaar' wordt bedoeld dat in processen van een gelijke soort voldoende waarborgen zijn ingebed die ervoor zorgen dat elke procesgang een voorspelbaar verloop kent, inclusief - maar niet beperkt tot - de vorming van adequate, gelijksoortige dossiers. Omgekeerd geformuleerd: **niet** bedoeld worden processen die - al dan niet ondersteund met digitale voorzieningen zoals kantoorautomatisering - door individuele medewerkers op geheel eigen wijze worden uitgevoerd, zonder duidelijke afspraken over de procesgang, dossiervorming, resultaten, relaties met andere dossiers en (basis)gegevens, et cetera.

Provincies

Het overgrote deel van de provincies geeft aan dat de werkprocessen digitaal worden uitgevoerd. Drie provincies stellen dat alle werkprocessen digitaal verlopen, de overige provincies geven toelichtingen of nuanceringen die uiteenlopen van 'alle documentaire informatie waaraan rechten en/of plichten ontleend kunnen worden', tot opsommingen van soorten werkprocessen die wel - of juist niet - digitaal worden uitgevoerd. Uit de workshop kwam een genuanceerder beeld naar voren: in de praktijk worden bij provincies in tal van processen wel degelijk nog analoge stukken gevormd/gebruikt tijdens de procesgang. Denk bijvoorbeeld aan stukken ten behoeve van overleg of voor gebruik op locatie.

Waterschappen

Hoewel de - in hun aard sterk uiteenlopende - processen van waterschappen al geruime tijd in hoge mate digitaal worden uitgevoerd / ondersteund, kan niet worden gesproken van een beheerste, reproduceerbare uitvoering. Tot voor kort werd een groot aantal primaire processen van waterschappen ondersteund door het door alle waterschappen geïmplementeerde informatiesysteem IRIS. Dit systeem is echter verouderd en wordt niet langer onderhouden. De waterschappen hebben besloten niet gemeenschappelijk - bijvoorbeeld onder auspiciën van het Waterschapshuis - een nieuw systeem voor de ondersteuning van hun primaire processen te zullen

selecteren / (laten) ontwikkelen, maar in principe elk hun eigen weg te kiezen in het vormgeven van hun informatievoorziening.

Het gevolg van deze keuze is dat waterschappen zelfstandig vorm geven aan de (digitale) ondersteuning van hun primaire processen. Zij zoeken elkaar daarvoor wel op - veelal regionaal en / of voor specifieke soorten processen, bijvoorbeeld vanwege een gemeenschappelijk beeld over mogelijke toekomstige samenwerking / fusie - maar zijn daartoe niet verplicht. Voor de uitvoering van taken die betrekking hebben op Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) raakt zaakgericht werken bij waterschappen steeds meer in zwang. Zo heeft een viertal waterschappen die samenwerken onder de naam VTH-West een zaaktypecatalogus ontwikkeld voor de VTH-taken van waterschappen en heeft een aantal waterschappen samen met Rijkswaterstaat een systeem aangeschaft dat de uitvoering van VTH-taken zaakgericht kan ondersteunen.

Uit de geraadpleegde bronnen komt het beeld naar voren dat de processen bij waterschappen nog niet geheel digitaal worden uitgevoerd op de *beheerste en reproduceerbare* wijze die in de vraagstelling ligt besloten. Uiteraard is in vrijwel alle processen sprake van - meer of minder - digitale ondersteuning, maar daarmee is het nog geen vanzelfsprekendheid dat de procesgang gecontroleerd (denk bijv. aan de bewaking van doorlooptijden), kwalitatief hoogwaardig (gebruikmakend van alle binnen de organisatie beschikbare informatie) en reproduceerbaar (steeds op dezelfde wijze, met dezelfde resultaten, dossieropbouw, et cetera) verloopt. In een aanzienlijk aantal processen - denk bijvoorbeeld aan activiteiten 'in het veld' - is 'papier' nog steeds een belangrijke informatiedrager.

Gemeenten

In vrijwel alle bronnen wordt gemeld dat de gemeente bezig is met de implementatie van zaakgericht werken. Echter, er is nagenoeg geen enkele bron waaruit blijkt dat een gemeente zaakgericht werken volledig - in de primaire en/of secundaire processen - heeft ingevoerd. In een aanzienlijk aantal gevallen is de gemeente nog in de voorbereidingsfase - planvorming, verkrijgen zaakstelsel / DMS - of zijn de eerste zaaktypen net uitgerold, waarbij doorgaans is begonnen met een aantal relatief eenvoudige dienstverleningsprocessen. In veel van deze gemeenten is de verwachting dat nog een aantal jaren nodig is om zaakgericht werken organisatiebreed uit te rollen.

Waar zaakgericht werken voor veel gemeenten 'pas' enkele jaren geleden op de implementatieagenda is geplaatst, zijn veel gemeenten al veel langer aan de slag met digitaal werken. Logisch, want nagenoeg elk soort proces wordt al geruime tijd met informatiesystemen, of ten minste met kantoorautomatisering ondersteund. Nagenoeg alle bescheiden die in gemeentelijke organisaties worden gevormd, zijn dan ook 'digitaal geboren'. Dit laat echter onverlet dat in tal van processen - waarschijnlijk het overgrote deel - ook analoge bescheiden worden gecreëerd (met wellicht als meest voorkomend voorbeeld de parafering op verschillende momenten tijdens de

procesgang en de uitgaande stukken die voorzien worden van de 'natte handtekening', maar er zijn tal van andere voorbeelden). Een complicerende factor is dat deze intensieve automatisering en informatisering in de afgelopen decennia heeft geleid tot een baaierd aan applicaties en, daarmee, ook tot minstens evenveel registraties van gestructureerde en ongestructureerde informatie. Niet zelden telt een gemeente honderden applicaties. Dit wordt door individuele afdelingen en medewerkers doorgaans niet als 'probleem' ervaren - zij hebben maar met een 'fractie' van dit landschap te maken -, maar gezien vanuit het organisatieperspectief is in het overgrote deel van de gemeenten sprake van een moeilijk - of zelfs niet - beheersbare situatie, zowel in functionaliteiten als in de vele verschijningsvormen, formaten en opslagplaatsen van gegevens. De vele kanalen waarlangs 'klanten' en de overheid tegenwoordig met elkaar communiceren maken de chaos compleet.

Uiteraard zijn deze complicaties niet uniek voor gemeenten; in principe heeft elke overheidsorganisatie ermee te maken. Bij gemeenten zijn ze echter het meest manifest, omdat gemeenten zo'n enorme verscheidenheid aan taken hebben. Vrijwel elk beleidsterrein van 'hogere' overheden leidt tot processen waarin de gemeente een rol speelt.

Concluderend

Bij alle archiefvormende overheden wordt - uiteraard - digitaal gewerkt, maar nog geen enkele overheidsorganisatie werkt in alle processen en binnen alle procesonderdelen volledig digitaal. Zelfs als de transformatie van analoog naar digitaal (inkomend) en vice versa (uitgaand) voor het postkanaal buiten beschouwing wordt gelaten, is in de bestudeerde bronnen en tijdens de workshop geen enkele organisatie gevonden die het papier volledig heeft uitgebannen. In tal van situaties worden digitaal geboren documenten in processen analoog gemaakt en gewijzigd, bijvoorbeeld voor gebruik tijdens overleg (vergaderstukken), in het veld (tekeningen, extracten uit dossiers) of fiattering (paraferen van tussentijdse resultaten). Daarnaast ontstaan in processen stukken die kunnen worden aangemerkt als 'analoog geboren': denk aan het invullen van voorbedrukte formulieren, maken van aantekeningen in blocnotes of notatieblokken, et cetera. In geen van de bronnen zijn aanwijzingen gevonden dat dergelijke transformaties structureel worden onderkend en systematisch worden verwerkt in de - analoge of digitale - dossiers die tijdens de procesgang ontstaan. Dit betekent dat in veel soorten processen niet alleen sprake is van een 'hybride' situatie, maar dat in veel gevallen een dossier niet àlle voor die procesgang relevante informatie bevat; afhankelijk van wat door de proceseigenaar als 'leidend' wordt beschouwd, zullen ofwel niet alle analoog geboren stukken in het dossier terechtkomen, dan wel niet alle digitaal geboren stukken.

2.2 Archiveren van digitale informatie

Vraag: welke digitale informatie wordt door archiefvormers wel / niet gearhiveerd?

Toelichting: gegeven de mate waarin processen digitaal worden uitgevoerd (zie vorige vraag), is de logische vervolgvraag in welke mate de gegevens- en informatieobjecten die tijdens de uitvoering van deze processen worden gevormd en/of bewerkt, digitaal worden 'gevangen' (*captured*) ten behoeve van dossiervorming (tijdens uitvoering van het proces) en archivering (na afloop van het proces). Let wel: met 'gevangen' wordt hier bedoeld op het vormen van dossiers in een digitale omgeving waarbinnen systematisch dossier- en archiefbeheer plaatsvindt (bijvoorbeeld, maar zeker niet beperkt tot, een DMS/RMA). De dossiervorming binnen vakapplicaties, op netwerkschijven en/of in databases waarop niet systematisch archiefbeheer (bijv. het periodiek vernietigen van archiefbescheiden waarvan de bewaartermijn is verstreken) plaatsvindt, wordt hiermee dus **niet** bedoeld.

Vraag: is/zijn er specifieke soorten digitale informatie die door archiefvormers niet wordt gearchiveerd, terwijl deze wel 'archiefwaardig' zijn?

Toelichting: het archiveren van digitale informatie is een relatief nieuwe 'tak van sport' waarbij zich in sommige toepassingsgebieden vraagstukken aandienen die bij de archivering van analoge informatie niet spelen. Een veelbesproken voorbeeld is de archivering van digitale ruimtelijke plannen, waar zoveel vragen over werden gesteld dat er een specifieke handreiking voor is ontwikkeld.² Andere voorbeelden zijn de archivering van workflowgegevens, websites, berichten in social media, databases, et cetera.

Provincies

Een aantal provincies geeft aan alle digitale informatie te archiveren, waarbij soms de kanttkening wordt gemaakt dat voor het ontsluiten van bijzondere vormen van digitale informatie specifieke programmatuur (bijvoorbeeld een 'viewer' voor geografische informatie) noodzakelijk is. Ongeveer de helft van de provincies merkt op dat er digitale informatie in de organisatie wordt gevormd die niet 'onder archiefregime' / archiefbeheer is gebracht. Veelal betreft dit digitale informatie in specifieke vakapplicaties / processystemen, maar er wordt ook gewag gemaakt van digitale informatie op (netwerk)schijven, usb-sticks en andere gegevensdragers.

Waterschappen

Uit de geraadpleegde bronnen blijkt dat in vrijwel alle waterschappen sprake is van een hybride situatie als het gaat om archivering: de eerste stappen in de richting van digitale dossiervorming - en soms ook archivering - zijn gezet, maar in de meeste gevallen wordt gesteld dat 'papier leidend' is. In de regel betekent dit dat tijdens de procesuitvoering zoveel als mogelijk digitaal wordt gewerkt en dat dossiervorming ook zoveel als mogelijk digitaal plaatsvindt, maar dat na afloop van de procesgang het volledige dossier analogoog wordt gemaakt (afdrukken) en gearchiveerd.

² <http://www.geonovum.nl/sites/default/files/Handreiking%20Archiveren%20Ruimtelijke%20Plannen%20-%20Geonovum.pdf>

Uit één bron bleek dat het betreffende waterschap in behoorlijk vergevorderd stadium was door middel van zaakgericht werken de dossiervorming én archivering volledig digitaal te laten plaatsvinden, inclusief vervanging van analoge bescheiden voor digitale bescheiden. De beoogde invoering van volledig digitale dossier- en archiefvorming werd bij dit waterschap gesteld op 1-1-2013. Deze datum is gehaald. De stappen die andere waterschappen zetten in de richting van zaakgericht werken hebben de potentie ook binnen afzienbare tijd te leiden tot een flinke stap voorwaarts in de richting van digitale dossiervorming en archivering. De ervaring leert echter dat zaakgericht werken in veel organisaties in de eerste plaats wordt geïmplementeerd ten behoeve van de primaire processen en dan ook nog vaak gefaseerd. Daardoor mag worden verwacht dat het nog jaren zal duren voor de meeste waterschappen volledig digitaal werken én archiveren, niet alleen voor de primaire processen, maar ook voor de secundaire.

Gemeenten

Gelet op de geschetste [complexiteit van digitaal werken in gemeenten](#), zal het geen verbazing wekken dat de archiefvorming - digitaal of analoog - in geen enkele gemeente volledig, authentiek en betrouwbaar is.

Uit het overgrote deel van de bestudeerde bronnen blijkt dat archivering alleen plaatsvindt als stukken/dossiers weloverwogen door proceseigenaren /-behandelaars in de handen van DIV worden 'geduwd' (push). Dit geldt zowel voor analoge archivering (verzenden van uitgaande documenten via DIV, overdragen van dossiers naar DIV) als voor digitale archivering (opslaan in DMS = DIV, opslaan in vakapplicatie of 'ergens' daarbuiten ≠ DIV). In nagenoeg elke organisatie komen beide varianten voor. Het gevolg daarvan is dat noch het analoge archief, noch het digitale archief een volledig en accuraat beeld schetst.

Dit beeld wordt nog diffuser als we kijken naar tendenzen als samenwerking (denk aan belastingheffing) en uitplaatsing (publiek, bijvoorbeeld de RUD, en privaat, bijvoorbeeld de zorg of groenvoorziening). De archivistische belangen kunnen in geval van samenwerking en/of uitplaatsing binnen de publieke sector - o.a. via art. 40 van de Archiefwet - in principe goed worden afgesproken in de Gemeenschappelijke Regeling en/of een Dienstverleningsovereenkomst (DVO). Uit tal van bestudeerde bronnen en ook uit de workshop blijkt echter dat, hoewel het goed geregeld kan worden, het in de praktijk heel vaak niet goed geregeld is. Een aanzienlijk aantal gemeenten heeft het register voor Gemeenschappelijke Regelingen niet op orde, heeft verzuimd in een aantal Gemeenschappelijke Regelingen of DVO's goede afspraken te maken over het zorgdragerschap van archiefbescheiden, of heeft deze afspraken niet of onvoldoende geoperationaliseerd. Zodra private partijen ook in het spel worden betrokken (denk aan de decentralisatie van de zorg, waarin ook zorgverzekeraars, hulpverleners en andere private partijen een rol spelen) wordt dit probleem nog

manifester; in veel gevallen zijn in zulke publiek-private samenwerkingsconstructies in het geheel geen afspraken gemaakt over verslaglegging, dossiervorming, archivering en het toezicht daarop.

Concluderend

Géén van de archiefvormende organisaties beschikt over een volledig digitaal archief. In alle organisaties bestaan processen die digitaal worden uitgevoerd met specifieke applicaties (vakapplicaties) die niet zijn verbonden met een generieke voorziening voor digitale dossier- en archiefvorming en -beheer (bijvoorbeeld een DMS/RMA) en ook niet zelfstandig geschikt zijn voor digitale dossier- en archiefvorming en -beheer. Voor digitaal uitgevoerde processen die wél leiden tot digitale dossier- en archiefvorming geldt - zie de vorige onderzoeksvraag - dat deze niet structureel àlle informatie die van belang was voor de procesgang in het digitale dossier opnemen. Zo ontbreken met enige regelmaat de tijdens de procesgang gevormde analoge stukken, of worden bepaalde vormen van communicatie (bijvoorbeeld via E-mail) niet systematisch betrokken in de dossiervorming.

In een aantal domeinen is bovendien sprake van digitale informatie die zich moeilijk laat vangen, vaak omdat de vorm of het formaat zich niet goed leent voor de - nog steeds erg documentgerichte - wijze waarop digitale dossiers worden gevormd en gearchiveerd. Ingewikkelde bestandsformaten (bijv. CAD/CAM), gegevens- en informatiebronnen (bijv. databases) of opslagplaatsen (bijv. de *Cloud*) staan zo in de weg aan volledige, duurzame en betrouwbare digitale dossiervorming.

Het documentgerichte denken is in bredere zin een probleem in de context van digitale dossiervorming en archivering. Juist in de sterk geautomatiseerde omgevingen waarin vele overheidsprocessen zich in deze tijd voltrekken, zijn - digitale - documenten allang niet meer de exclusieve drager van informatie, maar in toenemende mate slechts het sluitstuk van processen. In veel gevallen worden documenten in hoge mate gegenereerd door informatiesystemen, op basis van gemaakte keuzes in workflows, vastgelegde attributen in databasetabellen en digitaal gefiatteerde tussenresultaten. Het vastleggen van het resulterende document, keurig in het PDF/A-formaat, volstaat dus bij lange na niet meer als dé documentaire neerslag van een proces.

Last but not least ontbreekt het in vrijwel alle overheidsorganisaties aan een systematische toepassing van metadatering; soms omdat er in het geheel geen afspraken zijn gemaakt over de metadatering van informatie, dan wel omdat deze afspraken niet over de volle breedte - in alle processen - worden toegepast.

Bijgevolg geldt voor alle overheidsorganisaties dat er vrijwel altijd processorten zijn die volledig ontbreken in de digitale archieven en dat dossiers van processorten die wél digitaal gevormd en



gearchiveerd zijn, niet noodzakelijkerwijs een volledig en betrouwbaar beeld geven van de volledige procesgang.

3 DIGITALE INFRASTRUCTUUR / NETWERK EN SAMENWERKING

3.1 Voorzieningen voor digitaal archiveren

Vraag: beschikken archiefvormers over voorzieningen voor digitaal archiveren? Zo ja, welke zijn dat?

Toelichting: in de Nederlandse wet- en regelgeving die betrekking heeft op archivering worden slechts globale - procedurele, functionele en technische - eisen beschreven waaraan het informatie- en archiefbeheer moet voldoen. Uit praktisch oogpunt kiezen veel overheidsorganisaties ervoor daarvoor specialistische functionaliteit te implementeren, in de vorm van Zaaksystemen, Document Management Systemen (DMS) en/of Records Management Applicaties (RMA), al dan niet gecertificeerd op basis van courante - maar ook weer niet wettelijk verplichte - normen als NEN 2082:2008. Dit is echter geen wettelijk vereiste; in principe kunnen overheidsorganisaties ook voldoen aan de eisen die in wet- en regelgeving zijn gesteld aan archivering, als alle afzonderlijke informatiesystemen en processen voldoen aan deze wet- en regelgeving.

Van belang - maar vaak over het hoofd gezien - is bovendien dat een goede voorziening voor digitaal archiveren niet enkel en alleen wordt gerealiseerd met een systeem, maar bestaat uit het geheel van afspraken (over bijvoorbeeld metadatering, gebruik van - open - standaarden), processen (voor bijvoorbeeld vervanging, vernietiging, overbrenging) én functionele ondersteuning (adequaat geconfigureerde systemen).

Provincies

Alle provincies geven aan te beschikken over een Document Management Systeem (DMS) en de meeste provincies geven aan dat daarin ook een - al dan niet gecertificeerde - Records Management Applicatie (RMA) is opgenomen. In de meeste gevallen is geen leverancier of systeemnaam genoemd in de beantwoording. Uit de beantwoording van de provincies kan niet worden opgemaakt of ook de afspraken en procedures die samen met het DMS/RMA de *voorziening voor digitale archivering* vormen, zijn gemaakt/opgesteld en of deze ook worden nageleefd.

Waterschappen

De meeste waterschappen beschikken over een voorziening voor digitale dossiervorming en archivering. Naast de 'klassieke' document- en records management systemen die gericht zijn op de Nederlandse markt (van leveranciers BCT, Circle Software en Decos), gebruikt een enkel waterschap een 'grote Amerikaan' (bijv. eDocs van OpenText) en sinds 2-3 jaar is er een groeiende belangstelling van waterschappen voor Microsoft Sharepoint ter ondersteuning van zaakgericht werken, inclusief document-, dossier- en archiefbeheer. Tot slot heeft een drietal waterschappen recent InProces van leverancier Brein geselecteerd voor de ondersteuning van zaakgericht werken en de bijbehorende dossier- en archiefvorming.

Volgens een eerste, nog in ontwikkeling zijnde, inventarisatie van [ZaaksystemenInBeeld.nl](https://www.zaaksystemeninbeeld.nl) geven 16 waterschappen aan over een zaakstelsel te beschikken, stellen 3 waterschappen géén zaakstelsel te hebben en is van de resterende 4 waterschappen niet bekend of ze een zaakstelsel hebben.

Uit de bestudeerde bronnen komt in veel gevallen naar voren dat waterschappen ook nog een flinke slag te maken hebben in het maken van afspraken en inrichten van procedures voor het digitale archiefbeheer.

Gemeenten

Nagenoeg elke gemeente beschikt over één of meer (zie volgende alinea) voorzieningen voor digitale dossiervorming en archivering. Vrijwel alle gemeenten beschikken hiervoor over een generieke, functioneel gespecialiseerde, applicatie (document / records management stelsel), veelal specifiek ontwikkeld of aangepast voor toepassing door de Nederlandse overheid. Uit de bestudeerde bronnen blijkt dat slechts een enkele gemeente nog niet over een dergelijke faciliteit beschikt.

Vermeldenswaardig is dat een enkele gemeente aangeeft er niet voor te kiezen alle dossiervorming en archivering onder te brengen in één generieke stelsel; zij geven aan dat naast het generieke stelsel voor dossiervorming en archivering ook een - aantal - vakapplicatie(s) voldoet aan de criteria voor dossiervorming en archivering; dergelijke vakapplicaties worden ook - voor dat specifieke domein - aangemerkt als systemen waarbinnen dossiervorming en archivering plaatsvindt. Het gevolg is uiteraard dat DIV-medewerkers niet één maar meerdere systemen zullen moeten beheren en ook het toezicht door archivariissen / inspecteurs zich op meerdere systemen moet richten.

Uit de inventarisatie van [ZaaksystemenInBeeld.nl](https://www.zaaksystemeninbeeld.nl) blijkt dat 321 gemeenten beschikken over een zaakstelsel, geven 63 gemeenten aan géén zaakstelsel te hebben en is van 24 gemeenten niet bekend of ze een zaakstelsel hebben.

Kijkend naar de afspraken en procedures die van belang zijn voor het digitaal archiefbeheer, dan moet het overgrote deel van de gemeenten daarin nog stappen zetten. In veel gemeenten moet nog worden gewerkt aan actualisatie van besluiten (bijv. besluit Informatiebeheer), afspraken over metadatering, het gebruik van standaarden voor duurzame toegankelijkheid tot archiefbescheiden, de procedure voor en afspraken over vervanging van analoge door digitale stukken, et cetera.

Concluderend

Hoewel vrijwel alle overheidsorganisaties beschikken over één of meer voorzieningen voor digitale dossiervorming en -archivering, is er in de bestudeerde bronnen niet één overheidsorganisatie gevonden die met ondersteuning van die voorzieningen àl het eigen handelen kan verantwoorden.

Dit is, mede gelet op de beantwoording van eerdere onderzoeksvragen, niet verbazingwekkend. Een belangrijk aandachtspunt dat uit deze onderzoeksvraag kan worden gedestilleerd is de - té - instrumentele benadering die veel overheidsorganisaties hanteren ten aanzien van de inrichting van voorzieningen voor digitale dossiervorming en -archivering. Deze spitst zich vrijwel overal toe op het verkrijgen van geschikte technologie - waarbij de geschiktheid wordt afgemeten aan de certificering ervan - en niet of veel minder op het geheel van afspraken, procedures, functionele en technische ondersteuning dat nodig is om tot een gedegen digitale dossiervorming en -archivering te komen.

3.2 Samenwerking andere overheidsorganisaties

Vraag: in hoeverre / welk opzicht is er sprake van samenwerking met andere overheidsorganisaties wat betreft digitaal archiveren?

Toelichting: bedoeld worden zo concreet mogelijke vormen van samenwerking, bijvoorbeeld ten behoeve van het specificeren (bijv. eisen en wensen), verkrijgen (bijvoorbeeld gemeenschappelijke aanbestedingen) en implementeren (bijv. in een Shared Service Center) en configureren (bijv. op basis van gemeenschappelijke DSP-beschrijvingen / zaaktypen, toepassingsprofielen voor metadatering, et cetera) van voorzieningen voor digitale archiefvorming en -beheer.

Provincies

De Provincies geven aan samen te werken en kennis uit te wisselen via de Interprovinciale OverlegGroep Documentaire InformatieVoorziening (IOG-DIV) en zo ook betrokken te zijn bij landelijke ontwikkelingen (zoals het Programma Archief 2020). Daarnaast neemt een aantal provincies deel aan regionale samenwerkingsinitiatieven, bijvoorbeeld met regionale archieven.

Waterschappen

Uit de bronnen van waterschappen (m.n. inspectierapporten) wordt niet duidelijk op welke wijze waterschappen met elkaar of andere overheidsorganisaties samenwerken als het gaat om digitaal archiveren. Specifiek voor de uitwisseling van kennis zoeken de medewerkers van waterschappen die zich bezighouden met (documentaire) informatievoorziening elkaar op in Diwanet (o.a. op LinkedIn). Dit heeft onder meer geresulteerd in de ontwikkeling van een zaaktypecatalogus voor waterschappen in 2011 (nog gebaseerd op / ontleend aan de zaaktypecatalogus 1.0 van gemeenten). Niet duidelijk is of deze zaaktypecatalogus ook bij waterschappen is geïmplementeerd.

Gemeenten

In een beperkt aantal gevallen blijkt uit de bestudeerde bronnen dat gemeenten met elkaar samenwerken op het vlak van digitale archiefvorming. In de meeste van die gevallen komt die samenwerking voort uit een bredere samenwerking, zoals de instelling - veelal regionaal - van een shared service center (SSC) voor automatisering en informatisering of deelname aan landelijke samenwerkingsinitiatieven zoals Dimpact en GovUnited. Individuele medewerkers van gemeenten

die werkzaam zijn binnen het veld van de documentaire informatievoorziening zijn doorgaans lid van online gemeenschappen, zoals het BREEDnetwerk, Archief 2.0 en andere online ontmoetingsplaatsen. Een andere vorm van samenwerking die de verschillende overheidslagen doorsnijdt, is de samenwerking van overheidsorganisaties als klant van een bepaalde leverancier / oplossing. In gebruikersverenigingen of klankbordgroepen geven klanten gemeenschappelijk richting en prioritering aan gewenste functionaliteiten, configuraties, et cetera. Het overgrote deel van de leveranciers die de Nederlandse overheidsmarkt bedienen, kent één of meer van dit soort samenwerkingsverbanden van gebruikende organisaties.

Concluderend

De samenwerking die zich specifiek richt op digitale archivering is zeer beperkt en richt zich in veel gevallen op de uitwisseling van kennis, veelal in *community*-achtige structuren. In een aantal gevallen - denk bijvoorbeeld aan de samenwerkingsverbanden van gemeenten, zoals Dimpact en GovUnited - is meer gezamenlijkheid ten aanzien van digitale archivering een 'bijvangst' van een bredere samenwerking. Dit maakt de samenwerking overigens niet minder waardevol. Tot slot valt - al blijkt dit minder expliciet uit de bestudeerde bronnen - steeds meer samenwerking waar te nemen op het gebied van de ontwikkeling van specifieke instrumenten. Het gezamenlijk nadenken over duurzame archivering is daarvan één van de meer zichtbare voorbeelden.

4 POSITIONERING VAN DE ARCHIEFSECTOR / ARCHIVARIS IN DE KETEN

4.1 Vraagbaak

Vraag: naar wie gaan archiefvormers toe met vragen over digitaal archiveren?

Toelichting: bedoeld wordt hier welke externe partijen en bronnen de archiefvormende lagere overheden raadplegen als zij procesmatige en/of inhoudelijk vragen hebben over digitale archivering.

Provincies

Vrijwel alle provincies zien de provinciearchivaris als een belangrijke kennispartner. Eén provincie geeft aan ook leveranciers van documentmanagement / recordsmanagement systemen en het regionaal archief te raadplegen.

Waterschappen

Uit de bestudeerde bronnen (m.n. inspectieverslagen) blijkt dat de archiefinspecteur niet alleen een strikt toezichthoudende rol vervult / vervulde, maar door en voor waterschappen in veel gevallen ook als een belangrijke vraagbaak- en adviseur wordt / werd beschouwd. In veel gevallen wijst de inspecteur bijvoorbeeld niet louter op gebreken in de archiefvorming en het archiefbeheer, maar denkt ook mee: bijvoorbeeld in de vorm van adviezen en aanbevelingen. Uiteraard verschilt dit van waterschap tot waterschap en van inspecteur tot inspecteur, maar grosso modo is dat wel het beeld dat uit de bronnen naar voren komt.

Daarnaast zoeken de medewerkers van waterschappen die zich bezighouden met (documentaire) informatievoorziening elkaar op in Diwanet (o.a. op LinkedIn). Dit heeft onder meer geresulteerd in de ontwikkeling van een zaaktypecatalogus voor waterschappen in 2011 (nog gebaseerd op / ontleend aan de zaaktypecatalogus 1.0 van gemeenten).

Gemeenten

Net als bij waterschappen, vervult de archiefinspecteur ook voor gemeenten een belangrijke rol als klankbord en vraagbaak. In veel inspectierapporten/verslagen worden niet slechts 'kille' constatering van wat goed gaat en wat niet goed gaat aangetroffen, maar ook aanbevelingen hoe zaken kunnen worden verbeterd. Ook hier geldt dat dit verschilt van inspecteur tot inspecteur. Vaak wordt ook het Regionaal Historisch Centrum benaderd voor advies, maar dit verschilt van regio tot regio vanwege de verscheidenheid in taken van de RHC's.

Concluderend

Archiefvormers dichten inspecteurs en archivariissen een belangrijke rol toe in de beantwoording van vragen. Uit de bestudeerde bronnen blijkt dat een behoorlijk aantal inspecteurs en archivariissen hier

ook serieus invulling aan geeft door - naast de (toezichts-)bevindingen - ook concrete adviezen te geven en handreikingen te doen over de mogelijkheden voor verbetering. Wat opvalt is dat de mate waarin en de wijze waarop dergelijke adviezen worden gegeven, van persoon tot persoon sterk verschillen. De verklaring die hiervoor tijdens de workshop werd gegeven is dat de positie en invloed van inspecteurs en archivariissen van werkgebied tot werkgebied - en zelfs van archiefvormer tot archiefvormer - erg kan verschillen. Opvallend is dat slechts in weinig gevallen bij landelijke organisaties als het Nationaal Archief of de Erfgoedinspectie wordt aangeklopt.

Naast inspecteurs en archivariissen wordt ook aan leveranciers van bijvoorbeeld DMS/RMA-systemen en externe adviesbureaus een vraagbaakfunctie toegedicht. En tot slot halen medewerkers van archiefvormers kennis uit tal van, veelal online-, bronnen.

Enerzijds leidt dit tot het beeld dat er voldoende mogelijkheden voor archiefvormers zijn om kennis te halen. Anderzijds tekent zich ook het beeld af van een grote fragmentatie: het aantal mogelijke bronnen is dermate groot, dat er ook een risico bestaat dat medewerkers van archiefvormers door de bomen het bos niet meer zien.

4.2 Strategisch overleg

Vraag:hebben overheden een geregeld strategisch overleg m.b.t. (digitale) informatiehuishouding? Wie nemen deel aan dat overleg?

Toelichting: over de term 'strategisch overleg' bestaan verschillende beelden; ze kunnen overleggen aanduiden op verschillende 'niveaus'. Voor het landelijke niveau is in het Archiefbesluit (art. 3) voorgeschreven dat een strategisch informatieoverleg (SIO) dient plaats te vinden voordat vaststelling van een nieuwe selectielijst plaatsvindt (is in de plaats gekomen van het zogenaamde 'driehoeksoverleg'). Gelet op het gemeenschappelijke karakter van de selectielijsten voor provincies, waterschappen en gemeenten, zal dit SIO in principe alleen plaats hoeven vinden bij het landelijk op- en vaststellen van een nieuwe gemeenschappelijke selectielijst. Het Archiefbesluit schrijft ook het SIO voor bij het voorbereiden van besluiten tot vervreemding van archiefbescheiden. Dit is een sporadisch voorkomende gebeurtenis waarin - o.b.v. art 8 van de Archiefwet - archiefbescheiden niet worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats, maar naar een ander overheidsorgaan. In de praktijk komt dit vooral voor bij het opheffen van een overheidsorganisatie met overdracht van diens taken naar een andere overheidsorganisatie. In deze context is het SIO dus vrijwel altijd een decentrale aangelegenheid. Tot slot - en dat is waar deze vraag met name óók op doelt - kunnen binnen overheidsorganisaties structureel strategische overleggen plaatsvinden over de (digitale) informatiehuishouding, zonder deze wettelijke aanleidingen.

Provincies

De uitleg en invulling die provincies geven aan het strategisch overleg verschilt. In een aantal gevallen wordt gesteld dat het SIO bestaat uit de hoofden van de afdeling I&A, een aantal provincies

geeft aan dat aan het SIO invulling wordt gegeven door IOG-DIV en één provincie ziet het SIO als het overleg tussen de Chief Information Officer (CIO) en een vertegenwoordiging van - het cluster - Informatievoorziening.

Waterschappen

Uit de bronnen van waterschappen blijkt niet of, en zo ja met welke frequentie en agenda, er structureel overleg plaatsvindt over de (digitale) informatiehuishouding.

Gemeenten

Hoewel het antwoord op de vraag naar het bestaan van een strategisch overleg in de meeste gevallen niet uit de - veelal op KPI's gebaseerde - bronnen kan worden gehaald, wordt wel geconstateerd dat in veel, met name kleinere, gemeenten strategische stukken (denk aan een informatiebeleidsplan, beheerplan informatiehuishouding, informatiebeveiligingsplan) ontbreken of niet actueel zijn. Dit is een indicatie dat er weinig tijd en aandacht is voor de meer strategische aspecten die - juist in deze tijd van stormachtige ontwikkeling van digitalisering - voortdurend moeten worden beschouwd en geactualiseerd. Ook grotere gemeenten worstelen overigens met dit aandachtspunt; daar zijn in de regel wel meer strategische stukken opgesteld, maar wordt de koers die daarin is neergelegd lang niet altijd - en / of niet volgens de voorgenomen planning - gevolgd.

Wat daarbij niet helpt, is dat de formatie die beschikbaar is voor documentaire informatievoorziening en de competenties die nodig zijn voor de transitie van analoge naar digitale archiefvorming en -beheer, achterblijven. In veel organisaties is maar net voldoende formatieruimte voor het operationeel beheer van de bestaande analoge archieven. Ook de competenties van DIV-medewerkers zijn vaak nog volledig gebaseerd op dit sterk uitvoerende karakter van DIV-taken in een analoge archiefomgeving. Dit terwijl voor - de transitie naar - digitaal archiefbeheer, waarin veel uitvoerende taken in het proces plaatsvinden, juist veel kennis van digitaal informatiebeheer, adviseurschap en overtuigingskracht wordt gevraagd. Veel organisaties onderkennen dit inmiddels, maar daarmee is de koers nog niet verlegd: het kost vele jaren om de bestaande DIV-formatie middels omscholing (voor zover dat mogelijk is) en nieuw aannamebeleid op het niveau te krijgen dat nodig is voor de realisatie van een gedegen, breed gedragen, digitaal archiefbeheer. Want zelfs als gemeenten er in slagen de formatie en competenties op adequaat niveau te brengen, dan betekent dat nog niet dat DIV ook in een positie is om duidelijk richting te geven aan de informatievoorziening van de eigen organisatie; het gezag van DIV is, zowel formeel als informeel, de afgelopen 1-2 decennia enorm afgenomen en het zal jaren kosten om die gezaghebbende positie weer te heroveren.

Een positieve vermeldenswaardige ontwikkeling is de brede, aan het INK-model ontleende, benadering van het toezicht die - ten minste - in een tweetal grote gemeenten wordt gehanteerd.

Door toepassing van het INK-model wordt de (documentaire) informatievoorziening van een organisatie integraal, van strategie tot operatie, beschouwd en bespreekbaar gemaakt met de verantwoordelijken voor de organisatie- en resultaatgebieden die het INK-model onderscheidt. Deze aanpak ontstijgt de meer klinische benadering op basis van 'lijstjes' (o.b.v. wet- en regelgeving, of daaraan ontleende KPI's) en entameert vooral *het goede gesprek* met alle belanghebbenden in de organisatie.

Concluderend

Als er één onderwerp is dat door vrijwel elke archiefvormer op geheel eigen wijze wordt uitgelegd, dan is het 'het strategisch overleg'. De wetgever heeft het belang ervan geprobeerd in het Archiefbesluit te benadrukken, maar is daar - door beperkte bevoegdheden - nauwelijks in geslaagd. Hierdoor is de reikwijdte van het Strategisch Informatie Overleg (SIO) binnen de wet- en regelgeving beperkt tot de ontwikkeling van selectielijsten en het voorbereiden van vervreemding. Op basis van de bestudeerde bronnen blijkt de invulling van strategisch overleg op decentraal niveau, zeer uiteenlopend van aard, frequentie en samenstelling. Gelukkig bleek tijdens de workshop dat een landelijke werkgroep bezig is met de ontwikkeling van een handreiking over dit belangrijke onderwerp.

4.3 CIO's

Vraag: in hoeverre zijn er CIO's bij overheden, wat is hun werkerrein / takenpakket?

Toelichting: de Algemene Rekenkamer beval in 2008³ aan een Chief Information Officer-functie in te richten en gaf daar de volgende invulling aan:

“een CIO is een functionaris op het strategische niveau van een organisatie die de schakel is tussen de organisatie en de informatievoorziening. De CIO is ook degene die informatiemanagement op de bestuurlijke agenda kan krijgen. De CIO is als het ware de souffleur van de leiding van een organisatie, en zit bij die leiding ‘aan tafel’ als het gaat om organisatievraagstukken in relatie tot de informatievoorziening. De CIO moet zowel inzicht hebben in de processen van de organisatie als bekend zijn met de problematiek van informatievoorziening en met de mogelijkheden en beperkingen van ICT-oplossingen”.

Provincies

Geen van de provincies heeft deze vraag beantwoord. Echter, uit de beantwoording van de vraag over het strategisch overleg blijkt dat ten minste één provincie over een Chief Information Officer beschikt.

³ Lessen uit ICT-projecten bij de overheid; Deel B, 1 juli 2008, http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2008/07/Lessen_uit_ICT_projecten_bij_de_overheid_Deel_B

Waterschappen

Hoewel uit de bestudeerde bronnen van waterschappen niet valt op te maken of zij beschikken over een CIO, blijkt ten minste één waterschap over een CIO te beschikken.

Gemeenten

De functie van Chief Information Officer komt in de bestudeerde bronnen (m.n. inspectieverslagen / KPI-rapportages) niet of nauwelijks voor. Waarnemingen uit de praktijk laten wel een toename zien van het aantal CIO's bij met name grotere gemeenten, maar nog niet in heel grote aantallen. De invulling van de functie is ook nog heel sterk in ontwikkeling, zo blijkt uit diverse onderzoeken en ervaringen. Zo (b)lijkt de CIO te vaak gepositioneerd te worden aan de aanbodzijde van de organisatie (de IT/I&A-afdeling)⁴ en valt aan de wijze waarop de informatievoorziening wordt ontwikkeld en bestuurd ook nog wel het nodige te verbeteren.⁵ Laatstgenoemd onderzoek kent weliswaar een focus op ICT-projecten van de rijksoverheid, maar de in het onderzoek benoemde knel- / aandachtspunten zijn evenzeer waardevol voor andere overheidsorganisaties.

Concluderend

De functie van Chief Information Officer (CIO) is bij een erg beperkt aantal, voornamelijk grote, archiefvormende organisaties bemenst. In het overgrote deel van de organisaties bestaat de functie niet.

De inhoud die aan de functie wordt gegeven is nog volop in ontwikkeling en (b)lijkt in veel gevallen nog niet de beoogde strategische positie aan de 'vraagkant' van de organisatie in te houden. In veel gevallen - zo is uit onderzoek gebleken - vertolkt de CIO met name de stem van de aanbodzijde van de organisatie. De zo noodzakelijke aandacht voor en inbedding van informatietechnologie in de besluitvorming van directie en bestuur, is met de komst van CIO's zeker nog niet tot volle wasdom gekomen.

⁴ Zie o.a. 'Haalt de CIO eind 2013?', PBLQ HEC, <http://www.pblq.nl/hec/blogs/2012/haalt-de-cio-eind-2013>

⁵ Zie o.a. 'Business cases en ICT intensieve overheidsprojecten', Rob Meijer, 2014, <http://irs.ub.rug.nl/ppn/374932883>

5 OPENBAARHEID

5.1 Openbaarheid en Open Data

Vraag: in hoeverre / welk opzicht hanteren overheden beleid m.b.t. openbaarheid en open data?

Toelichting: bedoeld wordt hier op actieve openbaarmaking van informatie, zoals onder andere bedoeld in art. 8 van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en zoals recent opnieuw door het kabinet is benadrukt, onder meer in de Visie Open Overheid.⁶ Open Data is een vorm van actieve openbaarmaking, veelal specifiek gericht op het om niet beschikbaar stellen van gegevensverzamelingen waarover de overheid beschikt. Niet bedoeld wordt de openbaarmaking die - in principe en in de regel na 20 jaar - vanzelf plaatsvindt zodra archiefbescheiden worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

Provincies

Nagenoeg alle provincies stellen dat zij het principe hanteren dat informatie 'openbaar is, tenzij ...'. Uit de beantwoording van deze vraag door provincies blijkt niet of en in welke mate provincies systematisch alle informatie die zich leent voor openbaarmaking, ook actief openbaar maken (bijvoorbeeld door publicatie op internet). Geen van de provincies is aangesloten op de dienst 'Lopende zaken' van MijnOverheid, 10 provincies publiceren bekendmakingen op www.overheid.nl.

Waterschappen

Er zijn geen openbare bronnen gevonden waarin waterschappen - zelfstandig of gezamenlijk - een expliciete keuze maken ten aanzien van de actieve openbaarmaking van informatie. Het dichtst bij komt nog de 'Waterschapsvisie op dienstverlening' waarin wordt geschetst hoe de dienstverlening van waterschappen er in 2015 uit zou moeten zien. Geen van de waterschappen is aangesloten op de dienst 'Lopende zaken' van MijnOverheid, 20 waterschappen publiceren bekendmakingen op www.overheid.nl.

Gemeenten

Uit de bestudeerde bronnen valt geen conclusie te trekken over de mate waarin gemeenten actieve openbaarmaking van alle informatie die daarvoor in aanmerking komt, als beleidsuitgangspunt hanteren of daar ook al daadwerkelijk uitvoering aan geven. Hoewel de VNG al in 2012 een discussiestuk publiceerde⁷ waarin sterke argumenten werden gegeven voor meer transparantie - door o.a. actieve openbaarmaking van gemeentelijke informatie - mag uit de instemming van de

⁶ Visie Open Overheid, 01-09-2013, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/rapporten/2013/09/01/visie-open-overheid.html>

⁷ Zie <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/wet-openbaarheid-van-bestuur/publicaties/discussiestuk-de-transparante-gemeente>.

VNG⁸ over het besluit het oneigenlijk gebruik van de Wob aan te pakken, worden afgeleid dat veel gemeentelijke informatie nog niet via openbare bronnen toegankelijk is en via Wob-verzoeken wordt / kan worden opgevraagd. 54 gemeenten zijn aangesloten op de dienst 'Lopende zaken' van MijnOverheid en 348 gemeenten publiceren bekendmakingen op www.overheid.nl.

Concluderend

Actieve openbaarmaking van alle informatie die daarvoor in aanmerking komt, is vooralsnog bij geen enkele archiefvormende organisatie een natuurlijke reflex. In de regel blijft openbaarmaking beperkt tot de informatie waarvoor een - veelal sectorale - directe wettelijke verplichting bestaat die te publiceren, zoals de informatie over verleende ontheffingen en vergunningen, het vaststellen van verordeningen, et cetera. Uit de bestudeerde bronnen blijkt niet wat de oorzaken zijn voor het niet actief openbaar maken van meer informatie. Uit diverse praktijkvoorbeelden blijkt dat er nogal wat voorbereidingen moeten worden getroffen voordat informatie openbaar kan worden gemaakt, zoals op het gebied van privacy.

Wel kan worden gesteld dat actieve openbaarmaking zeer is gediend met een volledige en betrouwbare informatiehuishouding, van waaruit met een minimum aan menselijk handelen en zonder risico's op het openbaar maken van informatie die niet openbaar behoort te zijn, informatie digitaal ontsloten wordt voor een breder publiek. Het werken aan een volledige en betrouwbare informatiehuishouding kan daarom worden beschouwd als een goede voorbereiding op openbaarheid in de toekomst.

5.2 Vervroegde overbrenging

Vraag: is er sprake van vervroegde, d.w.z. eerder dan de wettelijke termijn van 20 jaar, overbrenging van (digitale) informatie naar een archiefbewaarplaats?

Toelichting: op basis van art. 12 van de Archiefwet worden archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen na 20 jaar overgebracht naar een archiefbewaarplaats en zijn dan (art. 14 Archiefwet) in principe openbaar. Echter, op basis van art 13. lid 1 kan deze overbrenging op initiatief van een zorgdrager ook eerder plaatsvinden; daarmee worden de bescheiden ook eerder openbaar.

Provincies

Geen van de provincies brengt (digitale) informatie eerder dan na 20 jaar over naar een archiefbewaarplaats.

⁸ Zie <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/recht/wet-openbaarheid-van-bestuur/aanpak-oneigenlijk-gebruik-wob>

Waterschappen

Uit de bestudeerde bronnen van waterschappen blijkt niet of archiefbescheiden vervroegd worden overgebracht.

Gemeenten

Uit de bestudeerde bronnen (m.n. inspectierapporten / KPI-verslagen) valt niet op te maken in welke mate gemeenten vervroegd archiefbescheiden overbrengen naar een archiefbewaarplaats. Een enkele gemeente geeft wel aan dat verwacht wordt dat, zodra de archiefvorming en het archiefbeheer volledig digitaal plaatsvindt, vaker vervroegd zal worden overgebracht. Uit de workshop komt naar voren dat vervroegde overbrenging wel degelijk met een zekere regelmaat plaatsvindt, al is het primaire motief daarvoor in de regel niet de vervroegde openbaarmaking van stukken, maar vooral het 'opruimen' van delen van het archief (na bijvoorbeeld digitalisering; dit heeft de afgelopen jaren o.a. gespeeld rond bouwarchieven) of nog specifiek: het vrijmaken van schaarse archiefruimte.

Concluderend

Vervroegde overbrenging met het doel stukken eerder dan na 20 jaar publiek toegankelijk te maken, komt bij de onderzochte archiefvormers niet vaak voor. De voornaamste reden voor vervroegde overbrenging is het creëren van fysieke ruimte of het niet langer beschikbaar hoeven houden van dossiers die zijn gedigitaliseerd. De vervroegde openbaarmaking die daardoor ontstaat, is daarvan een 'bijvangst'. Overigens is wel de verwachting dat bij digitale dossier- en archiefvorming overbrenging - als die überhaupt in de huidige vorm blijft bestaan - een veel meer fluïde karakter zal krijgen, omdat digitale dossiers tijd- en plaatsonafhankelijk te benaderen zijn en er dus geen noodzaak is die dossiers 'fysiek nabij' te houden om ze te kunnen raadplegen.

6 FINANCIËLE BESTEDINGEN

6.1 Kosten infrastructuur

Vraag: wat zijn de incidentele en structurele kosten voor de voorzieningen en infrastructuur waarmee digitale archiefvorming en -beheer wordt ondersteund?

Toelichting: bedoeld worden de kosten voor aanschaf en implementatie, het onderhoud en de exploitatie van de voorzieningen (zoals zaaksysteem, DMS, RMA, e-Depot) die specifiek zijn bestemd om digitale archiefbescheiden duurzaam, geordend en toegankelijk te bewaren.

Provincies, waterschappen, gemeenten

Uit geen van de bestudeerde bronnen kan worden afgeleid welke kosten zijn gemoeid met de aanschaf en implementatie, het onderhoud en de exploitatie van voorzieningen die digitale archiefvorming en -beheer ondersteunen. Dit geldt voor provincies, waterschappen en gemeenten.

6.2 Kosten uitvoering

Vraag: wat zijn de structurele kosten voor de uitvoering - m.n. personele inzet - van digitale archiefvorming en -beheer en de digitale infrastructuur?

Toelichting: bedoeld worden de kosten, niet zijnde kosten voor infrastructurele voorzieningen, die zijn gemoeid met de vorming en het beheer van digitale archieven. De bedoelde kosten zullen hoofdzakelijk personele kosten zijn, bijvoorbeeld voor het digitaliseren, registreren en distribueren van bescheiden, het aanleggen, onderhouden en (op)schonen van digitale dossiers, het adviseren en ondersteunen van medewerkers t.a.v. digitale dossier- en archiefvorming, conversie van digitale dossiers / bescheiden teneinde deze duurzaam toegankelijk te houden, et cetera.

Provincies, waterschappen, gemeenten

Uit geen van de bestudeerde bronnen⁹ kan worden afgeleid welke kosten zijn gemoeid met de uitvoering van digitale archiefvorming en -beheer. Dit geldt voor provincies, waterschappen en gemeenten.

Inspectierapporten - in al hun diversiteit - documenteren soms, maar lang niet altijd, de formatie voor Documentaire Informatievoorziening, maar beschrijven in geen enkel geval hoeveel van die

⁹ Een kansrijke bron van waaruit meer zicht kan worden gegeven op de kosten van de uitvoering van documentaire informatievoorziening kan de 'Benchmark DIV' zijn die door een aantal gemeenten en provincies op vrijwillige basis wordt uitgevoerd. De bron die ten behoeve van dit onderzoek beschikbaar was, was helaas niet goed bruikbaar omdat deze betrekking had op het jaar 2011, voor dit onderzoek niet over het bronmateriaal van de benchmark kon worden beschikt en binnen het onderzoek geen scherp onderscheid is aangebracht tussen 'analoog' en 'digitaal'.

beschikbare capaciteit wordt ingezet voor het beheer van digitale dossier- en archiefvorming (versus analoge). Dit geldt ook voor de KPI-rapportages van archiefvormende overheden o.b.v. de VNG-KPI's. Daarin wordt expliciet gevraagd naar de beschikbare capaciteit voor zowel toezicht (archiefinspecteur of gemeentearchivaris) als beheer, maar ook daarin wordt geen onderscheid gemaakt tussen digitale en analoge archiefvorming en beheer. Los daarvan ligt de focus van zowel archiefinspecties als KPI's op de formatie voor Documentaire Informatievoorziening, terwijl met digitale dossier- en archiefvorming een aantal taken die voorheen achteraf - door DIV - werden uitgevoerd juist 'verhuist' naar de actoren die de processen uitvoeren die dossiervorming en archivering behoeven (dossiervorming en archivering 'in het proces'). Uit geen van de bestudeerde bronnen kan worden afgeleid wat de kwantitatieve baten of lasten zijn van deze verschuiving.

Concluderend

Het inzichtelijk maken van de kosten die archiefvormende organisaties maken voor het ontwikkelen van hun infrastructuur voor digitale dossiervorming en archivering, alsmede de kosten die zij maken voor het gebruik en beheer daarvan is nagenoeg onmogelijk. Dit is niet slechts het gevolg van een niet-eenduidige boekhoudsystematiek die overheidsorganisaties hanteren - al speelt dat zeker een rol -, maar wordt eerst en vooral veroorzaakt door de integraliteit van de vraag die moet worden beantwoord.

Want wat zijn die kostencomponenten die moeten worden toegerekend aan die digitale infrastructuur? Zijn dat de licentiekosten van het DMS/RMA? Hoort daar ook de inrichting (configuratie) bij? Zo ja, worden dan alleen de kosten - door applicatiebeheerders of externen - in beeld gebracht, of ook de interne kosten van alle medewerkers en werkgroepen die daarvoor de functionele input leverden? En wat te denken van de kosten voor de koppelingen tussen DMS/RMA en informatiesystemen die daarin de dossiers vormen? Of de kosten voor informatiesystemen die zélf zorgen voor - archiefwaardige - dossier- en archiefvorming, bijvoorbeeld voor op termijn te vernietigen stukken? Tellen die ook mee? Enzovoort, enzovoort.

Het belangrijkste dilemma voor het inventariseren van de kosten die toerekenbaar zijn aan de uitvoering van digitale dossier- en archiefvorming, is het simpele feit dat die uitvoering idealiter in zo hoog mogelijke mate onderdeel is van de uitvoering van primaire en secundaire processen waarop die dossier- en archiefvorming betrekking heeft. Daardoor is er - in de digitale omgeving - niet langer een duidelijke personele eenheid die verantwoordelijk is voor de registratie van inkomende post, het routeren van stukken via postrondes en het registreren van alle uitgaande post, zoals wel het geval was in de 'analoge wereld'. Aldus geraken de kosten voor digitale dossier- en archiefvorming in toenemende mate 'versluierd' in de kosten van primaire en secundaire processen. En zijn daar met geen mogelijkheid op een eenduidige, betrouwbare manier uit te destilleren.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Deze onderzoeksrapportage over de digitale dossier- en archiefvorming bij archiefvormende decentrale overheden geeft een ‘kijkje achter de schermen’ op basis van een kwalitatieve analyse van de bestudeerde bronnen en de gesprekken daarover (via een workshop) met ter zake kundige experts. Op basis van deze input is in deze nulmeting een beeld geschetst dat kan worden getypeerd als ‘door de oogharen bekeken’ of ‘een sfeerimpressie’.

Bijgevolg is deze nulmeting - per definitie - niet integraal van toepassing op elke decentrale archiefvormende overheidsorganisatie. De onderzoekers verwachten dat elk van deze organisaties zich zal herkennen in onderdelen van deze nulmeting en tegelijkertijd ook andere onderdelen ervan als ‘onjuist’ of ‘niet van toepassing’ aanmerken. Dat is inherent aan de gekozen onderzoeksvragen en -aanpak.

Dit laat onverlet dat, alles in ogenschouw nemend, de digitale dossier- en archiefvorming bij alle onderzochte decentrale archiefvormende organisaties aanzienlijke verbetering behoeft. Welke speerpunten het Programma Archief 2020 uit deze nulmeting destilleert, moet op basis van deze rapportage worden bediscussieerd met de convenantpartners. Uit die discussie vloeien ook de onderzoeksvragen voort die Archief 2020 in volgende rapportages (mid- en end-term-review) zou moeten willen beantwoorden.

In dit hoofdstuk vatten we de conclusies uit dit rapport samen, zowel inhoudelijk als voor wat betreft de opzet van het onderzoek. Daarnaast doen we aanbevelingen voor de manier waarop toekomstige onderzoeken kunnen worden uitgevoerd zoals de mid- en end-term-review maar ook eventuele structurele monitoring daarna. Tevens geven we een aantal inhoudelijke aanbevelingen mee die uit de workshop naar voren zijn gekomen.

7.1 Samenvatting inhoudelijke conclusies

Thema “digitaal archiveren / archiefbeheer”

“Digitaal werken”

Bij alle archiefvormende overheden wordt - uiteraard - digitaal gewerkt, maar nog geen enkele overheidsorganisatie werkt in alle processen en binnen alle procesonderdelen volledig digitaal. Gemeenten en provincies zijn ‘op weg’, bij waterschappen is het beeld versnipperd maar bestaan initiatieven voor verbetering en samenwerking.

“Archiveren digitale informatie”

Bij geen van de archiefvormende organisaties is sprake van volledige digitale archivering. Vaak is sprake van een 'hybride situatie' waarin noch het analoge noch het digitale dossier volledig is. Informatie uit specifieke vak- of procesapplicaties blijft vaak buiten beeld.

Thema “digitale infrastructuur / netwerk en samenleving”

“Voorzieningen voor digitaal archiveren”

DMS en RMA systemen zijn bij vrijwel alle organisaties aanwezig; zaaksystemen zijn sterk in opkomst. De 'voorzieningen' zijn echter breder dan dat: ze omvatten ook afspraken en procedures omtrent de inrichting ervan en de mate waarin deze worden nageleefd. Deze afspraken en het beleid daarover ontbreekt vaak. De focus, zowel in de organisatie als in de wijze waarop wordt gerapporteerd, ligt veel te sterk op technologie.

“Samenwerking andere overheidsorganisaties”

Structurele samenwerking op het gebied van digitaal archiveren is zeer beperkt. Het onderwerp is 'bijvangst' in bredere samenwerkingsverbanden en daar waar gericht wordt samengewerkt is dat veelal niet heel gestructureerd maar in de vorm van persoonlijk lidmaatschap van communities of gebruikersgroepen.

Thema “positionering van de archiefsector / archivaris in de keten”

“Vraagbaak”

De archivariissen en archiefinspecteurs worden vaak gebruikt als “vraagbaak”. De rollen die deze functionarissen spelen verschillen erg per geval, afhankelijk van de persoon en van de inrichting van het organisatielandschap in bijvoorbeeld Regionale Historische Centra. Beduidend minder wordt aangeklopt bij landelijke organisaties als het Nationaal Archief en de Erfgoedinspectie.

“Strategisch overleg”

Slechts in beperkte mate vindt op decentraal niveau strategisch overleg plaats. De invulling hiervan is zeer uiteenlopend van aard, frequentie en samenstelling.

“CIO's”

De functie van Chief Information Officer (CIO) is bij een erg beperkt aantal, voornamelijk grote, archiefvormende organisaties bemenst. In het overgrote deel van de organisaties bestaat de functie niet. Daar waar wel een CIO aanwezig is, loopt de invulling en positionering van deze functie uiteen en is het duidelijk een functie 'in ontwikkeling'.

Thema “openbaarheid”

“Openbaarheid en open data”

Actieve openbaarheid van alle informatie die daarvoor in aanmerking komt is bij geen van de decentrale overheden de praktijk. De provincies hanteren het motto 'openbaar, tenzij'. Voor

gemeenten en waterschappen geldt veelal dat actieve openbaarmaking slechts gebeurt wanneer er een verplichting bestaat.

“Vervroegde overbrenging”

Vervroegde overbrenging met het doel stukken eerder dan na 20 jaar publiek toegankelijk te maken, komt bij de onderzochte archiefvormers niet vaak voor. De voornaamste reden voor vervroegde overbrenging is het creëren van fysieke ruimte of het niet langer beschikbaar hoeven houden van dossiers die zijn gedigitaliseerd.

Thema “financiële bestedingen”

“Kosten infrastructuur”

De bronnen gaven onvoldoende informatie om een beeld te schetsen van de kosten voor infrastructuur. Door de toenemende inbedding van archieffunctionaliteit in de procesapplicaties (in plaats van slechts het DMS/RMA) zijn deze kosten ook niet meer te destilleren.

“Kosten uitvoering”

De bronnen gaven onvoldoende informatie om een beeld te schetsen van de kosten voor de uitvoering. Daar waar de bronnen een beeld gaven van formaties werd dit niet uitgesplitst naar de kosten specifiek voor digitale archivering.

7.2 Conclusies met betrekking tot het onderzoek

In deze paragraaf vatten we de conclusies met betrekking tot de gehanteerde onderzoeksoptzet samen. Zoals in de inleiding is aangegeven, was het onderzoek in drie dimensies begrensd: de gehanteerde vragenlijst, de periode waarop het onderzoek zich richtte (begin 2013) en het uitvoeren van het onderzoek door bestuderen van bestaand bronmateriaal.

Conclusies bij het verzamelen van bronmateriaal

In paragraaf 2 van hoofdstuk 1 werd het proces beschreven waarmee het bronmateriaal is verkregen. De belangrijkste conclusies bij het verzamelen van bronmateriaal zijn:

- het is lastig om bronnen te vinden die precies over het moment van onderzoek gaan. Inspecties en ook de rapportages in het kader van horizontale verantwoording vinden niet altijd jaarlijks plaats. Rapporten verschijnen doorgaans enige tijd na de periode van onderzoek, bijvoorbeeld een rapportage in het kader van horizontale verantwoording over 2014 verschijnt pas medio 2015;
- inspectierapporten (los van hun bruikbaarheid voor onderzoek, zie de volgende paragraaf) zijn gevoelige materie en worden slechts met terughoudendheid gedeeld;

- transparantie en actieve openbaarheid over de stand van zaken van (digitale) archivering laten veel te wensen over. Zo publiceren slechts 14 gemeenten hun KPI's op waarstaatjegemeente.nl en zijn rapporten hierover lastig vindbaar;
- het gemeentelijk landschap is complex door diverse samenwerkingsverbanden, wat gericht opvragen van bronmateriaal lastig maakt. Voor provincies en waterschappen is dit, mede dankzij hun beperkte aantal, wel goed haalbaar.

Conclusies over de bruikbaarheid van de onderzoeksvragen en bronmateriaal

Het louter gebruiken van bestaande bronnen (in al hun diversiteit) betekende dat de antwoorden vrijwel nooit 1-op-1 in de bronnen konden worden gevonden maar moesten worden gezocht. Ook was lang niet altijd het antwoord op de vraag aanwezig in de bron, omdat de vraagstelling die ten grondslag lag aan de bron afweek van de vraagstelling van het onderzoek.

In het geval van de provincies waren de vragen uit dit onderzoek wel 1-op-1 beantwoord en zijn de antwoorden dus ook meer bevredigend. Echter ook in het geval van de provincies bleek in veel gevallen dat de antwoorden niet geheel vergelijkbaar waren, of was het antwoord niet volledig.

In het geval van de waterschappen zijn voornamelijk inspectierapporten gebruikt, waarvan de vraagstelling uiteenlopend van aard was en daarmee ook de 'match' met de onderzoeksvragen van de nulmeting. Inspectierapporten in hun huidige vorm zijn niet gelijkvormig genoeg voor kwantitatief onderbouwd onderzoek.

In het geval van de gemeenten vormden de KPI's van VNG veelal de rode draad door de rapporten en verslagen waardoor op sommige vragen een meer sluitend antwoord wordt gevonden; hierover meer onder "aanbevelingen" in het onderstaande. Het bestuderen van grote aantallen ongelijkvormige rapporten bleek een erg arbeidsintensief karwei.

Ondanks de mismatch tussen de vragen en het informatieaanbod is het voor alle thema's behalve "financiële bestedingen" gelukt om een kwalitatief beeld te schetsen van de stand van zaken.

Bij de beantwoording van de onderzoeksvragen in de voorgaande hoofdstukken is al aangegeven in hoeverre de geraadpleegde bronnen voldoende antwoord gaven. De bruikbaarheid van de geraadpleegde bronnen en toepasselijkheid van de vragen voor de verschillende thema's kan als volgt worden samengevat:

Thema "digitaal archiveren / archiefbeheer"

De oorspronkelijke vraagstelling rondom digitaal werken is ietwat genuanceerd en nader toegelicht, met meer nadruk op het beheersbaar en reproduceerbaar zijn van digitale processen. De vragen met

betrekking tot de wel of niet gearchiveerde digitale informatie zijn voorzien van een toelichting met voorbeelden en het duidelijk onderscheid tussen dossiervorming in traditionele DIV-systemen en overige applicaties.

We hebben een voldoende antwoord gevonden op de vragen van dit thema om een algemeen beeld te vormen: veel bronnen vermelden hier wel iets over. De antwoorden zijn echter lastig kwantificeerbaar en niet exact en behoeven altijd toelichting of nuancering; dat geldt ook voor de directe beantwoording door de provincies. Een uitspraak als ‘wij werken volledig digitaal’ kan bijvoorbeeld op verschillende manieren worden uitgelegd. Bij navraag blijkt er altijd een ‘ja, maar’ achter het antwoord te schuilen.

Thema “digitale infrastructuur / netwerk en samenleving”

De oorspronkelijke vraag over voorzieningen is genuanceerd zodat deze niet alleen betrekking had op de systemen, maar ook op de afspraken, processen en functionele ondersteuning daaromtrent.

De bronnen bevatten weliswaar informatie over de infrastructuur (er is in vrijwel alle gevallen wel een DMS en vaak ook een zaakstelsel), maar zelden over afspraken, procedures en functionele ondersteuning. Informatie hierover was in hoge mate ongelijkvormig.

Voor wat betreft samenwerking bevatten de bronnen van waterschappen en gemeenten onvoldoende informatie.

Thema “positionering van de archiefsector / archivaris in de keten”

De oorspronkelijke vraag over strategisch overleg is genuanceerd door slechts te vragen naar het strategisch overleg op decentraal niveau.

Uit de geraadpleegde bronnen was een globaal beeld te destilleren over de vraagbaakfunctie. De vraag over ‘strategisch overleg’ werd op diverse manieren uitgelegd. Informatie over CIO’s is in de bronnen van waterschappen en gemeenten nauwelijks te vinden; de provincies hebben deze vraag niet beantwoord.

Thema “openbaarheid”

Zowel over het beleid met betrekking tot actieve openbaarmaking als over vervroegde overbrenging bevatten de geraadpleegde bronnen voor gemeenten en waterschappen onvoldoende informatie. Deels komt dit doordat er nog niet op grote schaal aan actieve openbaarmaking gedaan wordt omdat het geen prioriteit krijgt en soms veel inspanning kost. Anderzijds gebeurt het op bepaalde terreinen wel (bijvoorbeeld bekendmakingen of regelgeving) maar wordt dit los gezien van archivering van informatie.

Thema “financiële bestedingen”

De geraadpleegde bronnen gaven slechts sporadisch informatie over kosten voor infrastructuur en uitvoering. Deze cijfers waren echter niet gespecificeerd naar analoge en digitale archivering. Daarnaast lag de focus vooral op de traditionele DIV-systemen, terwijl de archieffunctionaliteit steeds meer is geïntegreerd in de procesapplicaties.

Conclusie over de workshop

De workshop met deskundigen bleek bijzonder prettig en vruchtbaar. De deelnemers van de workshop waren enthousiast en zorgden voor een actieve discussie waarin een groot aantal onderwerpen de revue passeerde. De discussie leverde een gedragen beeld op voor wat betreft de onderzoeksvragen en daarnaast tal van nuttige bevindingen die van grote waarde kunnen zijn voor het Programma Archief 2020.

7.3 Aanbevelingen voor toekomstig onderzoek

Het Programma Archief 2020 heeft aangegeven gedurende en aan het eind van het Programma wederom een onderzoek te willen uitvoeren naar de stand van zaken van digitale archivering, ook bij decentrale overheden: de mid- en end-term review. Daarnaast is het denkbaar dat een structurele monitoring van de voortgang op dit gebied na afloop van het Programma wenselijk is.

Met de bevindingen uit dit rapport rijst de vraag of het verstandig is om toekomstige onderzoeken wederom te beperken tot bronnenonderzoek of, zoals bij de provincies is gebeurd, toch direct de vragen voor te leggen aan deskundigen, bijvoorbeeld door een enquête. De nadelen daarvan zijn uiteraard de administratieve last die dit voor de deskundigen met zich meebrengt. Dit is een afweging die het Programma Archief 2020 in overleg met de convenantpartners moet maken.

De directe beantwoording van de onderzoeksvragen door de provincies was erg nuttig, en zou eventueel ook voor de waterschappen een optie zijn, gecoördineerd door de UvW. In veel gevallen bleek echter wel dat antwoorden verschillend van aard waren, de vragen anders werden geïnterpreteerd of nadere toelichting of nuancering behoeften. Wij bevelen daarom aan de vragen verder aan te scherpen: een aanzet hiervoor per thema vindt u in het onderstaande.

Voor gemeenten waren de bronnen erg ongelijkvormig. De KPI's van VNG vormen weliswaar de rode draad door de KPI-rapportages, maar geven in lang niet alle gevallen antwoord op de meer specifieke onderzoeksvragen omtrent digitale archivering. De reden voor die 'mismatch' is goed te verklaren: het overgrote deel van de KPI's is gestoeld op de wettelijke verplichtingen uit de Archiefwet 1995. Daarmee hebben zij een heel andere grondslag dan de onderzoeksvragen voor de Nulmeting, die met name zijn gericht op het in beeld brengen van de stand van zaken met betrekking tot digitale

archivering (een onderwerp dat ten tijde van het van kracht worden van de Archiefwet nog in de kinderschoenen stond). Hierdoor is slechts een beperkt aantal KPI's (met name die uit hoofdstuk 4) te gebruiken voor de Nulmeting, maar daarmee kan slechts een klein aantal onderzoeksvragen worden beantwoord.

Ook voor gemeenten zou een aangescherpte directe vraagstelling beter bruikbare resultaten geven dan het huidige bronnenonderzoek. Het direct bevragen van meer dan vierhonderd gemeenten en het verwerken van de resultaten is een enorme exercitie die tot veel administratieve lasten leidt. Bovendien is het niet zo dat er altijd één contactpersoon per gemeente bestaat maar is het landschap een lappendeken van samenwerkingsverbanden. Dit is echter ook een kans: veel regio's hebben een deskundige die overzicht heeft over de gemeenten in die regio, en benaderd zou kunnen worden voor het beantwoorden van de vragen.

Idealiter vindt er op het gebied van digitale archivering slechts één periodieke uitvraag plaats. Momenteel wordt alleen voor de gemeenten via de KPI's de voortgang gemeten. Zoals gezegd zouden de vragen – om het inzicht te geven op het door het Programma gewenste detailniveau – moeten worden aangescherpt, waarbij de Monitor Erfgoedinspectie op enkele plaatsen als voorbeeld kan dienen. Daarnaast klonk tijdens de workshop het idee om de KPI's 'door te trekken' naar provincies en waterschappen, waarbij de vraagstelling uiteraard enigszins wordt aangepast aan de taken van de organisatie. In de algemene vergadering van de Tweede Kamer van 29 januari 2014 gaf de Minister van OCW aan dat de Erfgoedinspectie samen met de inspecties van andere overheden na zal gaan of en hoe een gezamenlijk rapportage-instrument kan worden ontwikkeld¹⁰. De behoefte aan een gezamenlijk instrument is reeds onderkend en kan verder worden gestimuleerd en gefaciliteerd door het Programma.

Los hiervan verdient het aanbeveling de landelijke monitoring van de KPI's via waarstaatjegemeente.nl te stimuleren.

Thema “digitaal archiveren en archiefbeheer”

Indien een meer kwantitatief antwoord op de vraag over digitaal werken gewenst is, volstaat onderzoek van bestaande bronnen niet. De vraag zou in een directe uitvraag kunnen worden uitgebreid met een aantal antwoordcategorieën, zoals 'in alle processen wordt digitaal gewerkt' of 'in de meeste gevallen', etc. Dit geldt ook voor de vraag over welke informatie wel of niet wordt gearchiveerd: een meer gedetailleerd beeld is slechts te verkrijgen door een directe uitvraag. Daarbij kan bijvoorbeeld een aantal soorten veel voorkomende informatie worden opgesomd om tot vergelijkbare antwoorden te komen. De deelnemers van de workshop wezen op het ontbreken van

¹⁰ . <http://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/verslagen/detail?id=2014D04408&did=2014D04408>

ondersteuning (bijvoorbeeld in de vorm van handreikingen) over het omgaan met nieuwe of complexe bestandsformaten.

Uit het onderzoek en de workshop is gebleken dat in veel organisaties een beperkt beeld bestaat van:

1. welke informatie men überhaupt in huis heeft;
2. welke deel daarvan in aanmerking komt voor archivering.

Slechts wanneer men een volledig beeld heeft van de te archiveren informatie, kan men een onderbouwde uitspraak doen over de mate waarin dat gebeurt. Voor het Programma ligt hier een kans om de decentrale overheden te ondersteunen.

De “Monitor Erfgoedinspectie” kent voor dit thema een meer gedetailleerde vraagstelling, door te vragen naar een streefdatum voor volledig digitaal werken, een bestandsoverzicht (breder dan DMS) en details daarvan.

Thema “digitale infrastructuur / netwerk en samenleving”

Uit het onderzoek en de workshop kwam duidelijk naar voren dat:

1. bij ‘voorzieningen’ nog teveel aan ‘technische systemen’ wordt gedacht en niet zozeer aan afspraken over de inrichting;
2. bij ‘technische systemen’ vaak alleen de traditionele DIV-systemen worden beschouwd.

Bij toekomstige uitvraag is het daarom raadzaam specifiek te vragen naar afspraken over de inrichting, zoals het gebruik van standaarden en metadatering, en expliciet ook te vragen naar systemen anders dan de traditionele DIV-systemen. De Monitor Erfgoedinspectie is hier ook specifiek in zijn vraagstelling, waarbij het gaat om ‘digitale systemen waar zich archiefbescheiden bevinden’. Voor een beeld over afspraken en procedures kan ook gedetailleerder worden gevraagd, bijvoorbeeld door gericht te vragen naar het besluit informatiebeheer bij gemeenten.

Het stimuleren en faciliteren van het gebruik van standaarden voor metadata is wellicht een interessant onderwerp waar het Programma Archief 2020 het veld kan ondersteunen.

Voor wat betreft het onderwerp ‘samenwerking’ is het zeer aan te bevelen om te werken aan een overzicht van de bestaande samenwerkingsverbanden. Het huidige landschap wordt omschreven als “lappendeken”. De “Monitor Erfgoedinspectie” vraagt gericht naar samenwerking, bijvoorbeeld naar samenwerking in de zin van uitbesteding van werkzaamheden en samenwerking op het gebied van duurzaam beheer.

Thema “positionering van de archiefsector / archivaris in de keten”

Aansluitend aan de voorgaande aanbeveling is het ook zinvol om een beter beeld te krijgen over de diverse manieren waarop overheden elkaar benaderen of helpen met de digitale archivering. Provincies, Regionale Historische Centra en gemeenten werken in diverse constellaties met elkaar samen in de verschillende regio's, waarbij de rollen van archivaris, CIO en archiefinspecteur vaak op verschillende plaatsen belegd zijn en verschillende invulling kennen. Breng dit complexe landschap (organisaties en functionarissen) expliciet in kaart zodat overzicht ontstaat.

Het Programma zou vervolgens een keuze moeten maken: ofwel het in stand laten van het huidige gefragmenteerde landschap, of stimuleren dat wordt toegewerkt naar een meer geconcentreerde 'vraagbaakfunctie', bijvoorbeeld via BRAIN of LOPAI.

Voor wat betreft het Strategisch overleg wordt in het project AIDO gewerkt aan de 'handreiking SIO', die mogelijk ook aanknopingspunten biedt voor het in kaart brengen van (toekomstige) overleggen.

Thema “openbaarheid”

Actieve openbaarheid heeft in de meeste gevallen nog geen prioriteit en wordt voor veel organisaties pas een optie als er een volledige en betrouwbare informatiehuishouding aanwezig is. Het nu al stimuleren van actieve openbaarheid, zonder verplichting, lijkt derhalve weinig gehoor te vinden. Om toch informatie over openbaarheid te verzamelen zou expliciet kunnen worden gevraagd naar bestaand beleid op dit gebied alsmede naar de redenen waarom niet aan actieve openbaarheid wordt gedaan.

Een soortgelijke redenering gaat op voor vervroegde overbrenging: ook dit is een afgeleide van digitalisering. Houd hier in de vraagstelling rekening mee, bijvoorbeeld door te vragen: bent u van plan vervroegd over te dragen *als alles digitaal is?*

Thema “financiële bestedingen”

Over dit thema is nauwelijks informatie gevonden in de beschikbare bronnen. Het is ook zeer de vraag of eventuele cijfers vergelijkbaar zijn, omdat:

1. het onderscheid analoog/digitaal nauwelijks te maken is, ook bij inzet van mensen;
2. archieffunctionaliteit steeds meer wordt geïntegreerd in bredere systemen.

Het Programma heeft hier twee opties: ofwel gegevens over financiële bestedingen niet meer uitvragen, of ervoor zorgen dat de gegevens specifieker in kaart worden gebracht door de decentrale overheden. In het eerste geval is het zinvol om terug te gaan naar de achterliggende vraag bij het uitvragen van deze informatie, die wellicht ook op een andere manier kan worden beantwoord. In

het tweede geval zou ook gezocht worden naar samenwerking, bijvoorbeeld met de eerder genoemde Benchmark DIV of het project 'archieven in cijfers' van BRAIN.

Voor wat betreft 'kosten van de uitvoering' wezen de deelnemers van de workshop nog nadrukkelijk op:

- het onderscheid tussen archiefmedewerkers 'van de oude stempel' en de meer digitaal vaardige archiefmedewerkers;
- het ontbreken van gedegen opleidingen op het gebied van digitale archivering;
- het ontbreken van rekenmodellen, o.a. voor DIV formaties.

Het Programma zou op dit gebied de decentrale overheden kunnen ondersteunen.

BIJLAGE 1: ONDERZOEKSVRAGEN

Digitaal archiveren / archiefbeheer

Digitaal werken

-hoe ver zijn archiefvormende organisaties met 'digitaal werken'?

Archiveren van digitale informatie

-welke digitale informatie wordt door archiefvormers wel / niet gearcheveerd?

-is/zijn er specifieke soorten digitale informatie die door archiefvormers niet wordt gearcheveerd, terwijl deze wel 'archiefwwaardig' zijn?

Digitale infrastructuur / netwerk en samenwerking

Voorzieningen voor digitaal archiveren

-beschikken archiefvormers over voorzieningen voor digitaal archiveren? Zo ja, welke zijn dat?

Samenwerking andere overheidsorganisaties

-in hoeverre / welk opzicht is er sprake van samenwerking met andere overheidsorganisaties wat betreft digitaal archiveren?

Positionering van de archiefsector / archivaris in de keten

Vraagbaak

-naar wie gaan archiefvormers toe met vragen over digitaal archiveren?

Strategisch overleg

-hebben overheden een geregeld strategisch overleg m.b.t. (digitale) informatiehuishouding? Wie nemen deel aan dat overleg?

CIO's

-in hoeverre zijn er CIO's bij overheden, wat is hun werkterrein / takenpakket?

Openbaarheid

Openbaarheid en open data

-in hoeverre / welk opzicht hanteren overheden beleid m.b.t. openbaarheid en open data?

Vervroegde overbrenging

-is er sprake van vervroegde, d.w.z. eerder dan de wettelijke termijn van 20 jaar, overbrenging van (digitale) informatie naar een archiefbewaarplaats?

Financiële bestedingen

Kosten infrastructuur

-wat zijn de incidentele en structurele kosten voor de voorzieningen en infrastructuur waarmee digitale archiefvorming en -beheer wordt ondersteund?

Kosten uitvoering

-wat zijn de structurele kosten voor de uitvoering - m.n. personele inzet - van digitale archiefvorming en -beheer en de digitale infrastructuur?

BIJLAGE 2 GERAADPLEEGDE BRONNEN

Bronnen t.b.v. onderzoekopzet en achtergrondinformatie

Programma Archief 2020

Programmaplan Innovatie Archiefsector 2013
Uitvoeringsplan Innovatie Archiefsector 2013
Uitvoeringsplan Innovatie Archiefsector 2014
Verslag bijeenkomst nulmeting 23 juli 2013
Aandachtsgebieden ten behoeve van nulmeting archivarissen/archiefbeheer
Scan verbinding overheden + periodieke monitors en methoden

Landelijk

Erfgoedinspectie, Staat van de naleving 2011-2012, 2013
Stichting Digitaal Erfgoed Nederland (DEN), Nulmeting Archief2020, 2014
Kamerstuk algemeen overleg 29 januari 2014 over archiefbeheer, kenmerk 29362-228

Waterschappen

Unie van Waterschappen, Waterschapsvisie op dienstverlening, 2011

Gemeenten

Vereniging van Nederlandse Gemeenten, Horizontale verantwoording archiefwet via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), 2013

Bronnen ten behoeve van de nulmeting

Provincie/regio

IOG-DIV, Beantwoording van de Onderzoeksvragen, 2014
Jaarverslag van de provinciale archiefinspectie Noord-Brabant en Limburg 2009
Jaarverslag Randstedelijke provinciale archiefinspecties 2009-2010
Verslag provinciale archiefinspectie provincie Overijssel 2011-2012
Overzicht digitale archivering gemeenten midden-Brabant
Verslag over 2012 van de provinciale archiefinspecteurs in Drenthe, Fryslân en Groningen
Rapportage van de archiefinspectie bij de provincie Noord-Holland februari 2012
Toets kwaliteit digitale beheeromgeving / Documentum Provincie Utrecht 2011/2012

Waterschappen

Hoogheemraadschap Amstel, Gooi en Vecht, Verslag archiefbeheer en archieftoezicht, 2013
Hoogheemraadschap Hollands Noorderkwartier, 2012
Waterschap Brabantse Delta, Verslag inspectiebezoek, 2011
Waterschap De Dommel, Inspectierapport, 2013
Waterschap Roer en Overmaas, Inspectierapport, 2012
Waterschap Rijn en IJssel, Inspectierapport, 2011

Waterschap Vallei en Eem, Inspectierapport, 2010
Waterschap Velt en Vecht, 2011
Waterschap Zuiderzeeland, Inspectierapport, 2012
Inspectierapport archieven Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard 2014
Verslag Wet Revitalisering Generiek Horizontaal Toezicht waterschap Peel en Maasvallei 2014

Gemeenten

Gemeenten 100.000+ inwoners

Amsterdam

- Gemeente Amsterdam Nulmeting Digitaal Archiveren 2015
- Gemeente Amsterdam Voortgangsmeting Digitaal Archiveren 2015 Totaalbeeld diensten en stadsdelen

Rotterdam

- Verslag van de gemeentearchivaris over het toezicht op het informatiebeheer van de gemeente Rotterdam in 2012

Den Haag

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording (juni 2014)

Westland

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording (mei 2014)

Haarlem

- Verslag betreffende het door de gemeentearchivaris gevoerde beheer van de Archiefbewaarplaats (dec 2012)

Gemeenten 50.000-100.000 inwoners

Bergen op Zoom

- Verslag Kritische Prestatie Indicatoren (KPI) Archief 2010 – 2012

Deventer

- HORIZONTALE VERANTWOORDING GEMEENTELIJKE ARCHIEFKETEN Gemeente Deventer 2012

Doetinchem

- Beheer van de informatievoorziening Jaarverslag 2013

Schiedam

- Rapportage Kritische Prestatie Indicatoren gemeentelijke archiefketen Schiedam (augustus 2012)

Gemeenten 20.000-50.000 inwoners

Hof van Twente

- Verslag Archiefwerkzaamheden 2012/2013

Beverwijk

- Verslagen 2013 Archivaris Beverwijk

Moerdijk

- KPI verslag gemeente Moerdijk en KPI rapportage

Achtkarspelen

- Veranderend Archieftoezicht: 2-jaarlijks verslag Archief beheer gemeente Achtkarspelen (eind 2013)

Bloemendaal

- Verslag betreffende het door de gemeentearchivaris gevoerde beheer van de Archiefbewaarplaats (september 2013)

Borne

- Jaarverslag archiefzorg en –beheer 2010-2011 gemeente Borne

Eijsden-Margraten

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording archieven (april 2014)

Goirle

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording (september 2013)

De Wolden

- Jaarverslag archieven gemeente de Wolden 2013

Loon op Zand

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording 2013

Reimerswaal

- Verslag ten behoeve van de horizontale verantwoording Uitvoering Archiefwet 1995 op grond van de VNG archief KPI's gemeente Reimerswaal 2013

Ridderkerk

- Monitor informatiehuishouding Ridderkerk maart 2013

Sliedrecht

- Verslag van de gemeentearchivaris betreffende de toestand van de informatiehuishouding in de gemeente Sliedrecht over 2013

Teylingen

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording uitvoering archiefwet 1995 op grond van de VNG archief KPI's gemeente Teylingen over 2013

Twenterand

- Verantwoordingsverslag informatievoorziening Twenterand 2013

Venray

- Verslag horizontale verantwoording gemeentelijke informatiehuishouding Rapportage KPI-meting over 2013

Wassenaar

- Verslag van de inspectie van het beheer van de niet-overgebrachte archieven 2013

Weststellingwerf

- Archiefjaarverslag (KPI-rapportage) Gemeente Weststellingwerf 2012

Gemeenten minder dan 20.000 inwoners

Alphen-Chaam

- Voorstel tot vaststelling van het Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording Uitvoering Archiefwet 1995 op grond van de VNG archief KPI's (aug/sept 2013)

Gennep

- Jaarverslag gemeentearchief 2012-2013

Haaren

- Verslag KPI archieven (april 2014)

Hardenberg

- KPI-verslag horizontale verantwoording archiefbeheer van de gemeente Hardenberg over 2012/2013

Leek

- Uitwerking Kritische Prestatie Indicatoren (ongedateerd)

Lingewaal

- Archieven van de gemeente Lingewaal 2009-2012

Loppersum

- Verslag en verantwoording over 2013 van het beheer van de archiefbewaarpplaats en het gevoerde archief- en informatiebeheer

Muiden

- VERSLAG TEN BEHOEVE VAN HORIZONTALE VERANTWOORDING (juni 2013)

Nuth

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording (oktober 2013)

Simpelveld

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording (november 2013)

Texel

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording (juli 2013)

Vaals

- Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording archieven (maart 2014)

Vlagtwedde

- Verslag en verantwoording over 2013 van het beheer van de archiefbewaarplaats en het gevoerde archief- en informatiebeheer

Waterland

- Meting KPI's kritische prestatie-indicatoren archief en informatiebeheer gemeente waterland (11-06-2013)

Winsum

- Verbeterplan documentaire informatievoorziening (ongedateerd)

Zuidhorn

- Verslag archiefzorg en –beheer 2012-2013

BIJLAGE 3: VERSLAG VAN DE WORKSHOP D.D. 26 SEPTEMBER 2014

De discussie werd gevoerd door vertegenwoordigers van:

- ICTU
- Spiratie
- Provincie Noord-Holland
- Provincie Zuid-Holland
- Provincie Groningen
- Noord-Hollands archief
- Het Utrechts archief
- RHC Limburg
- RA Gooi- en Vechtstreek
- RHC Eindhoven
- Hoogheemraadschap Schieland en de Krimpenerwaard
- Gemeente Den Haag
- Kenniscentrum Nationaal Archief
- LOPAI
- Erfgoedinspectie

Op 26 september 2014 kwamen deskundigen op het gebied van digitale archivering bijeen bij ICTU in Den Haag: vertegenwoordigers van gemeenten, provincies en waterschappen. De deelnemers, benaderd via de Archief 2020 convenantpartners IPO, VNG en UvW kwamen uit alle hoeken van het land. Bovendien was met de Erfgoedinspectie en het Nationaal Archief ook het Rijk vertegenwoordigd.

Dit verslag geeft een korte samenvatting van de workshop weer. De resultaten zullen tevens worden verwerkt in de eindrapportage. Het verslag is een weergave van de in de workshop gevoerde discussie en geuite meningen en niet per definitie een weergave van de mening van de auteur.

Algemeen beeld

De archiefsector loopt door verschillende oorzaken achter de feiten aan. Op vele fronten doen zich problemen voor en we proberen de lekken te dichten. Instanties als IPO, LOPAI en BRAIN en het programma Archief 2020 kunnen helpen, mits de hulpmiddelen (zoals handreikingen) concreet genoeg zijn. Er is onder andere behoefte aan ondersteuning of een integrale aanpak voor wat betreft:

- Transparantie/openbaarheid
- Metadataschema's
- Kwaliteitssystemen
- Bijzondere bestandsformaten
- Rekenmodellen, bijvoorbeeld voor DIV formaties

Nulmeting en bronnenonderzoek

Onderwerp van de workshop was de 'nulmeting decentrale archiefvormers'. De convenantpartners IPO, VNG en UvW hebben in het programma Archief 2020 de wens uitgesproken om de stand van zaken en voortgang van digitale archivering bij de decentrale archiefvormers (gemeenten, waterschappen en provincies) te meten. Daarvoor is een 'nulmeting' nodig: een beeld van de stand van zaken bij aanvang van het programma. In overleg met het programmabureau is besloten het onderzoek te laten uitvoeren door ICTU en in eerste instantie te beperken tot onderzoek van bestaande bronnen: een extra uitvraag onder de betreffende organisaties betekent een administratieve last en bovendien is het niet zinvol om te informeren naar de stand

van zaken van anderhalf jaar geleden. De geraadpleegde bronnen (eerdere uitvragen en onderzoeken, inspectierapporten en KPI-rapportages) waren ongelijkvormig en dateerden bovendien niet allemaal precies van de betreffende periode (voorjaar 2013). Dat compliceerde het onderzoek. De bevindingen van het bronnenonderzoek zijn uitgewerkt in een conceptrapportage die vooraf aan de workshopdeelnemers is toegestuurd.

Informatie over de stand van zaken van digitale archivering bij gemeenten was moeilijk te vinden via Internet. Veel transparantie op dit gebied is er niet. De website 'waar staat je gemeente.nl' is nauwelijks gevuld, en stukken over horizontale verantwoording zijn slechts in 10% van de gevallen met enig speurwerk te vinden. De deelnemers vinden dit kwalijk, het woord 'schrijnend' valt. Hier ligt duidelijk een kans voor het programma. Mogelijke additionele bronnen zijn rapporten van rekenkamers en uit de ICT-hoek. Ook rapportages over de voortgang van organisaties op het gebied van NUP en basisregistraties zeggen vaak iets over de randvoorwaarden voor digitaal archiveren. De deelnemers worden opgeroepen om eventuele relevante bronnen alsnog aan te leveren, maar liefst wel gericht.

Vragenlijst bij archieftoezicht en monitoring

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een vragenlijst die medio 2013 door de convenantpartners is opgesteld. De geraadpleegde bronnen zijn erg ongelijkvormig en geven daarom geen heel gericht antwoord op de vragen. De informatie is er wel, zo geeft de groep aan, maar is inderdaad niet gestructureerd vastgelegd: "er is geen standaard voor". In sommige regio's (bijvoorbeeld Limburg) is er wel sprake van uniformiteit. Wellicht kan dit worden meegenomen bij de initiatieven van BRAIN in het kader van professionalisering van het archieftoezicht; BRAIN verzamelt voorbeelden en best practices en er zijn diverse rapportformats beschikbaar. Maar ook hier staat vrijheid hoog in het vaandel, en wordt de vorm en inhoud van een rapport vaak bepaald door de gemeentegrootte en de persoon van de inspecteur/archivaris. Vaak bevatten rapporten niet alleen 'inspectie' resultaten maar tevens een advies. In sommige organisaties zijn die advies- en inspectietaken gebundeld in dezelfde persoon, elders zijn die juist strikt gescheiden. Dit is van invloed op de rapportages. De groep wijst ook op het ontbreken van opleidingen voor de beroepsgroep: het systematisch opdoen van vakkennis. Veel archivariissen werken nog net zo als in de jaren 80.

De rode draad door de bronnen en vragen is de Archiefwet en voor gemeenten de KPI's. Echter, de eisen zijn niet zo concreet dat er heel zwart/wit kan worden geïnspecteerd en gerapporteerd. Er wordt veelal een beroep gedaan op de 'professionele inschatting' van de inspecteur. Toch zijn met name de KPI's een katalysator voor inspectie en rapportage, waar dat eerder niet altijd gebeurde. Er ontstaat een discussie over de rol van de KPI's met als conclusie dat ze voor zelfevaluatie bedoeld zijn, maar waardevolle input zijn voor de inspecteur. Deze kan de uitkomsten gebruiken om meer gericht toezicht te houden, bijvoorbeeld in de vorm van verificatiegesprekken of als signaal om verder te kijken. Het is dus nadrukkelijk geen 'controlelijst' voor de inspecteur.

Voor het Rijk hanteert EGI een 'monitor Erfgoedinspectie' die overlap vertoont met de KPI lijst. Hiermee kunnen we wellicht de vragenlijst voor toekomstige uitvragen onder decentrale archiefvormers verder aanscherpen. De EGI monitor geeft een genuanceerd beeld: kwantitatief en precies. Hoewel er overlap is, zijn de KPI's veelal minder scherp. Het systematisch op deze manier meten zou kunnen worden doorgetrokken naar alle archiefvormende organisaties in plaats van alleen de Rijksoverheid. Uiteraard moeten daarbij de verschillen tussen organisaties niet uit het oog worden verloren. De wettelijke taken rondom archiefzorg zijn de rode draad. EGI onderzoekt momenteel hoe de KPI's en de monitor verder naar elkaar toe kunnen groeien.

Metadata

Een onderwerp dat ontbreekt in de huidige vragenlijst is het gebruik van metadata, die zeer belangrijk is voor overbrenging en samenwerking. De geraadpleegde bronnen reppen nauwelijks over metadata. Er zijn weliswaar standaardmodellen en toepassingsprofielen voor, maar toch worstelt vrijwel elke organisatie ermee.

Voorbeelden zijn systeem- of organisatiespecifieke metadata (moet je die ook overbrengen) en metadatering van 'vreemde' formaten zoals geografische informatie, maar ook zaken als databases (i.t.t. DMS/RMA). Vaak wordt alleen gekeken naar DMS en RMA, en spitst onderzoek zich daarop toe. Veel organisaties weten niet eens wat voor andere applicaties en informatie ze in huis hebben. De hoeveelheid (vak-)applicaties in een organisatie (300 wordt genoemd) maakt het lastig om alles uniform te metadateren. Het gaat dan eerder om 'mappen'. Wel wordt onderkend dat metadatering op het moment van overbrenging te laat is en dan ook niet meer gedaan wordt. De intentie ontbreekt veelal en DIV is vaak niet goed genoeg ingekwartierd om er werk van te maken. Het toekennen van metadata moet daarom een natuurlijke inbedding krijgen in het primaire proces, en niet een last worden voor de proceseigenaar of gebruiker. Conclusie is dat er voor het programma Archief 2020 een taak ligt op het gebied van metadatering.

Digitaal werken en digitaal archiveren

De deelnemers bevestigen het beeld uit de onderzoeksresultaten dat er in de procesgang nog veel niet-digitaal gebeurt; zelfs daar waar men aangeeft volledig digitaal te werken blijken er vaak toch nog papieren stukken te zijn. Er zijn interpretatieverschillen over wat 'archiefbescheiden' eigenlijk zijn: is dit alles in de procesgang, zoals ook memo-blaadjes en aantekeningen? Of alleen wat er uit een proces komt? De Archiefwet geeft veel ruimte voor interpretatieverschillen. De deelnemers zijn het er over eens dat de digitale wereld het gevaar heeft dat er teveel informatie omgaat en je uiteindelijk niets meer terug kunt vinden. Bovendien is het lastig de informatie op waarde te schatten als alles maar bewaard wordt. Momenteel is de situatie vrijwel overal hybride: een allesomvattend beeld is noch in de digitale noch in de analoge wereld te vinden. Dit is een gevaarlijke situatie.

Wat digitaal materiaal betreft: digitaal is 'moeilijker' want minder tastbaar. De meeste organisaties weten überhaupt niet wat ze aan digitaal materiaal in huis hebben (mailboxes, netwerkschijven, databases etc.). Speciale aandacht dient uit te gaan naar 'bijzondere bestandsformaten' zoals social media en websites. Daar ontbreekt een integrale aanpak voor. Vaak zijn het de DIV medewerkers of afdelingen die kijken naar de stand van zaken van (digitale) archivering. De deelnemers zijn unaniem dat de blik van DIV zich te vaak beperkt tot wat zij in beheer hebben: DMS en RMA, niet de vakapplicaties. Hierdoor ontstaat een verkeerd beeld van de volledigheid van het digitale archief. Ook papieren archieven zijn overigens lang niet altijd volledig. DIV heeft, zo zeggen de deelnemers, steeds minder grip gekregen op de te archiveren informatie. Het zou goed zijn als de archivaris (weer) op de juiste plek in de organisatie werd gepositioneerd, dicht bij B&W in plaats van directeur van een archiefinstelling.

Anderzijds hebben de proceseigenaren vaak niet het juiste bewustzijn met betrekking tot archivering. Je kunt veel afdwingen met techniek, maar uiteindelijk moet het toch in de mensen zelf zitten. Cultuurbeïnvloeding van management, medewerkers en bestuur zou uitkomst kunnen bieden, bijvoorbeeld door het inzetten van een informatiecoach, of een CIO-overleg (sturing van hogerhand).

Voorzieningen

Traditiegetrouw wordt in de bronnen vooral gekeken naar de aanwezigheid van DMS/RMA. Niet alleen geeft dit een onvolledig beeld van de aanwezige voorzieningen (zie het voorgaande) maar veel belangrijker nog zijn de inrichting van de voorzieningen en de niet-ICT voorzieningen zoals kwaliteitssystemen en regimes voor archivering. Certificering van systemen kan nuttig zijn, mits daarbij ook naar de inrichting van de systemen wordt gekeken.

Naast DMS en RMA zijn ook zaaksystemen veelal aanwezig, maar is de vraag in hoeverre deze optimaal worden gebruikt. Ook andere (vak-)applicaties en databases zijn vaak aanwezig, die op zich ook archiefwaardig kunnen zijn mits ze aan bepaalde eisen voldoen (bijvoorbeeld op het gebied van bewaartermijnen). Dat laatste is zelden het geval. Ook hier bevestigen de deelnemers wat ze eerder hebben aangegeven: dat DIV verder moet kijken dan het DMS. Het geheel – een overzicht van alle systemen en applicaties plus de mate waarin alles aan

de eisen voldoet en moet voldoen – is van levensbelang voor goede digitale archivering. Uiteraard is het niet zinvol om alle 300 applicaties op te schalen naar volledige archiefapplicaties: daar waar nodig en mogelijk moeten blijvend te bewaren bescheiden wel centraal worden beheerd.

Samenwerking

Samenwerking is in de bronnen op drie manieren uitgelegd: samenwerking in de zin van kennisuitwisseling, operationalisatie van archivering en shared service voorzieningen voor archivering. Met name gemeentelijke samenwerkingsverbanden zijn een ondoorzichtige lappendeken. Denk aan GovUnited/Dimpact constructies, verschillende ketens, gemeenschappelijke regelingen, omgevingsdiensten, shared service centra voor automatisering en het gezamenlijk gebruik van DMS en RMA.

Bij de provincies en waterschappen is er veel informele kennisuitwisseling. Bij gemeenten worden op veel plaatsen wielen uitgevonden en is er minder concrete samenwerking. Waar die er wel is, werkt deze vaak eerder complicerend. Bijvoorbeeld bij de omgevingsdiensten is archiefzorg vaak complex. Vastlegging van archieftaken wordt bij het maken van afspraken vaak niet serieus genoeg genomen. Het geheel is vaak niet te overzien en het gebeurt vaak te laat. ‘Rampzalig’, klinkt het uit de zaal. Beheersregelingen, model-GR-en en modelverordeningen kunnen hier uitkomst bieden. In het sociaal domein wordt archivering nog een stuk complexer en bestaat een dringende behoefte aan een fundamentele integrale oplossing. ‘vingers in de dijk’ volstaan hier niet.

Vraagbaak

Het beeld dat bij vragen vaak bij de archiefinspecteur wordt aangeklopt, wordt bevestigd. De RHC’s zijn ook duidelijk een aanspreekpunt van belang, hoewel de rol van archiefdiensten erg verschillend is in de diverse regio’s en dus ook de functie van vraagbaak niet overal aanwezig is. Opvallend is dat de deelnemers aangeven dat in aanzienlijk mindere mate bij het Nationaal Archief en de Erfgoedinspectie wordt aangeklopt. Concentratie van het kennisaanbod (centraal danwel regionaal) is nodig want ‘je kunt niet van kleine gemeenten verwachten dat ze overal kennis van hebben’.

De groep lijkt verdeeld wat de ideale oplossing betreft: enerzijds is het goed om te voorkomen dat overal kennis wordt verzameld en aangeboden (waardoor men door de bomen het bos niet meer ziet), wat pleit voor meer een centrale kennisfunctie; anderzijds hecht men wel aan kleinere kenniscentra in de regio. Over het uitbesteden van expertise aan adviesbureaus lopen de meningen eveneens uiteen: enerzijds hebben deze meer verzamelde kennis en staan ze buiten de organisatie; anderzijds is de ontwikkeling van de eigen organisatie wel belangrijk: deze moet in ieder geval in staat zijn om haar verantwoordelijkheid waar te maken en een goed opdrachtgever te zijn. Dat kan alleen met de juiste kennis in huis. De departementen kampen met dit probleem: leegloop van kennis door teveel te vertrouwen op externe bureaus.

Strategisch overleg en CIO’s

Uit de onderzochte bronnen blijkt dat vrijwel niemand weet wat hij hiermee aan moet, of er een andere invulling aan geeft. Er is behoefte aan een nadere uitwerking hiervan voor lokale overheden. Gelukkig werkt het project AIDO aan een handreiking SIO met aanbevelingen voor lokale overheden.

De waterschappen hebben nauwelijks strategisch overleg over informatie. Per waterschap is het informatiebeleid verschillend, mede afhankelijk van de taken van het waterschap. In sommige gevallen is er nauwelijks overleg over informatiebeleid.

Voor gemeenten is er wel een beweging waar te nemen maar zijn er grote verschillen. Er zijn regio’s waar men bezig is met het opstellen én uitvoeren van beleidsplannen. Soms speelt het RHC hier ook een rol in. Maar ook

binnen regio's zijn er verschillen tussen gemeenten, ook gemeenten van vergelijkbare grootte. Waarom deze verschillen er zijn is niet duidelijk. Het zou kunnen afhangen van personen.

Een andere constatering is dat 'het onderwerp DIV' (i.t.t. de afdeling DIV) onvoldoende betrokken is bij de strategie ('het onderwerp DIV' is breder). DIV ontbreekt veelal op directieniveau. Als er al CIO's zijn, dan is hun positie over het algemeen 'vaag' en er vinden veel verschuivingen plaats. Vaak komt de CIO van de I&A-afdeling, terwijl deze functie een stem van de business zou moeten zijn.

Openbaarheid en vervroegde overbrenging

De provincies hebben het standpunt 'openbaar, tenzij'. Bij waterschappen is openbaarheid minder een issue omdat de waterschappen toch al niet zo zichtbaar zijn in de maatschappij. Bij gemeenten geldt veelal 'niet openbaar, tenzij'. Het streven is er vaak wel, maar prioriteiten liggen nu eenmaal vaak elders, zeker als er geen verplichting is. Structurele actieve openbaarmaking betekent een wezenlijke inspanning, o.a. omdat het eisen stelt op het gebied van metadata en privacy. De mogelijkheid om met een WOB-verzoek informatie te verkrijgen staat los van deze discussie, omdat het altijd één geval betreft terwijl we het hier over systematische openbaarheid hebben.

Een aanbeveling uit de groep is: neem in toekomstige onderzoeken onder de noemer 'openbaarheid' de vraag mee hoe het komt dat actieve openbaarmaking niet van de grond komt. Mogelijk kan hier dan iets aan gedaan worden.

Vervroegde overbrenging, zoals op diverse plaatsen ("minder dan de helft", "vooral papier") gebeurt, stimuleert partijen om openbaar te maken. Binnen het Rijk gebeurt vervroegde overbrenging nauwelijks.

Financiering van infrastructuur en uitvoering

Uit de geraadpleegde bronnen was geen algemeen beeld over kosten en financiering te destilleren. Daar waar deze informatie is opgenomen in de rapportages is deze veelal ongelijkvormig. Deelnemers worden verzocht om alsnog eventuele bronnen aan te leveren waaruit we gelijkvormige kentallen kunnen halen. De deelnemers spreken nog een behoefte uit aan concrete rekenmodellen, bijvoorbeeld voor DIV formaties.