

Tekst **Leo de Jager** en **Koen Bakker**

Leo de Jager is manager expertise en Koen Bakker is senior-adviseur informatiebeheer bij de gemeente Den Haag



Overheidsinformatie nog steeds onvoldoende duurzaam

IRMA haalt bezem door informatiehuishouding

De gemeente Den Haag heeft stappen ondernomen om haar informatiehuishouding te verbeteren. Het resultaat is een domeinarchitectuur genaamd IRMA (Informatiebeheer Referentie Model Architectuur). IRMA faciliteert verregaande samenwerking met belendende vakgebieden als architectuur, privacy, security, datamanagement en business intelligence.

Dat de informatiehuishouding bij overheden op z'n zachtst gezegd een behoorlijke janboel is mag getuige de vele onderzoeksrapporten die door de jaren heen zijn gepubliceerd geen geheim meer zijn. Al in 2005 concludeerde de Rijksarchiefininspectie (nu Erfgoedinspectie) in *Een dementerende overheid* dat er een gat in het collectieve geheugen bestond omdat 'digitale informatie vaak onvoldoende zorgvuldig bewaard wordt', dat veel overheidsinformatie zich onttrok aan het archiefbeheersregime en dat informatie onvoldoende duurzaam was door wat we voor het gemak maar het 'digitale ontbindingsproces' noemen. Des te schrijnender is het dat het meest recente rapport van de Erfgoedinspectie getiteld *Een dementerende overheid 2.0* 16 jaar later tot ongeveer dezelfde slotsom kwam. Sterker nog: er werd zelfs een forse achteruit-

gang geconstateerd! Conclusies als 'een gebrek aan visie', 'de verantwoordelijkheden zijn vaak onduidelijk geregeld' en 'de wet- en regelgeving over overheidsinformatie is in diverse wet- en regelgeving ondergebracht en levert soms onderlinge spanningen op' hebben hoogstwaarschijnlijk de nodige wenkbrauwen doen fronsen.

Praktische onuitvoerbaarheid

De talloze modellen, richtlijnen, (metadata)schema's, baselines, NEN-normen en kaders die door de jaren heen zijn ontwikkeld hebben dan ook nauwelijks of geen verbeteringen gerealiseerd om het huishouden daadwerkelijk op orde te krijgen. Dit is grotendeels te wijten aan de praktische onuitvoerbaarheid van deze initiatieven. Zo kennen wij bijvoorbeeld geen enkele

organisatie die de TMLO-metadataset in al haar finesse succesvol heeft ingevoerd. Als zij pretenderen dat wel te hebben gedaan, wijst diepgravender onderzoek uit dat ze eigenlijk TMLO *in name only* gebruiken. Bovenstaande initiatieven zijn grotendeels gebaseerd op verouderde wet- en regelgeving. Hoe je het ook wendt of keert: deze is voornamelijk gericht op papieren neerslag en eeuwig te bewaren informatie. En dat is juist waar het probleem ligt. 99 Procent van de informatie die onze gemeente ontvangt of genereert is digitaal (of wordt gedigitaliseerd) en 95 tot 98 procent hiervan is niet te bewaren maar dient juist op termijn te worden vernietigd!

Ook na inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet zal er naar onze verwachting een groot hiaat in wet- en regelgeving en de dagelijkse praktijk blijven bestaan. De meest opvallende verandering in de nieuwe wet is de verkorting van de overbrengingstermijn. Eeuwig te bewaren informatie blijft echter het belangrijkste speerpunt. Aan de onzinnige, ultrazware archiefbeheerregimes die ook aan te vernietigen informatie worden gesteld wordt echter geen moment getornd. Organisaties komen er na jaren achter dat hun huishouding feitelijk een puinhoop is. Dit ondanks alle inspanningen die zijn geleverd. Het is bijvoorbeeld absurd om informatie die (volgens de vigerende Selectielijst) 3 maanden na afsluiting dient te worden vernietigd, te verrijken met meer dan 80 TMLO- (of MDTO-)metadatatavelden. Dat is verspilde moeite.

Verbeteren

Om de genoemde redenen hebben we bij de gemeente Den Haag stappen ondernomen om onze informatiehuishouding te verbeteren. De initiatieven zijn gebaseerd op de behoefte vanuit het primaire proces doch passend binnen wet- en regelgeving. We zijn teruggegaan naar de basis van het vakgebied en hebben steeds als uitgangspunt gehad dat onze voorstellen eenvoudig en praktisch uitvoerbaar moesten zijn. Ons streven was om te komen tot heldere aan informatie gestelde eisen gebaseerd op de doelstellingen van informatie. Deze hebben onder andere betrekking op verantwoording, procesuitvoering, bedrijfsvoering en democratische controle. Om deze doelen te kunnen bereiken hebben wij (minimale) eisen aan informatie gesteld.

IRMA

Deze eisen zijn vormgegeven in een domeinarchitectuur genaamd IRMA (Informatiebeheer Referentie Model Architectuur). Wij hebben IRMA in een architectonische vorm gegoten om toenadering en verregaande samenwerking te zoeken met belendende

'BIJ VEEL OVERHEDEN IS HET OP ZIJN ZACHTST GEZEGD EEN JANBOEL'

vakgebieden als architectuur, privacy, security, data-management en business intelligence.

IRMA stelt zeven eisen aan informatie. Deze eisen komen voort uit wet- en regelgeving en de behoefte vanuit de primaire, sturende en ondersteunende processen. Om aan deze eisen te voldoen is een tiental voorwaarden opgesteld. Deze voorwaarden zijn van toepassing op een of meerdere eisen.

Elke eis en voorwaarde kent een stelling, een beschrijving, een rationale, implicaties en onderbouwingen vanuit onder andere wet- en regelgeving, intern vastgestelde kaders, richtlijnen (zoals relevante NEN-normen en Common Ground) en landelijke referentie-architecturen. Zoals eerder vermeld twijfelen wij aan de praktische toepasbaarheid van veel goedbedoelde initiatieven. Ter onderbouwing van IRMA zijn zij echter uitermate geschikt, bijvoorbeeld om het hogere management in ons gedachtegoed mee te nemen.

In de praktijk is inmiddels gebleken dat IRMA goed toepasbaar is, heldere richtlijnen verschaft en een gemeenschappelijk denk- en handelingskader biedt voor de collega's binnen de informatiebeheerketen. Ook de collega's binnen andere vakgebieden reageren enthousiast omdat de architectuurvorm aansluit bij hun belevingswereld. IRMA is ook de basis voor de inrichting van de Haagse informatiebeheersystemen en de gemeentelijke zaak-, vak- of procesapplicaties wanneer deze vervangen of geüpgraded worden.

Uitwerkingen

Met IRMA als basisreferentiearchitectuur zijn binnen ons team inmiddels verschillende producten ontwikkeld. Er is bijvoorbeeld een Minimale metadataset geïmplementeerd. Deze wordt gebruikt om alle te vernietigen en alle te bewaren informatie tot aan het moment van overbrengen aan het Haags Gemeentearchief te ontsluiten. De meerwaarde van deze metadataset schuilt in het feit dat er geen overbodige of onnodige gegevens aan gemeentelijke informatie worden toegevoegd.

Ook wordt voldaan aan vigerende wet- en regelgeving, omdat alle velden herleidbaar zijn naar de eisen en voorwaarden van IRMA. Na overbrenging geldt voor het procentueel kleine gedeelte te bewaren informatie overigens de MDTO-metadataset.

Ook is er een Informatieplattegrond ontworpen. Hierin is opgenomen waar welke informatie zich binnen de



'OOK MET DE NIEUWE ARCHIEFWET BLIJFT ER EEN HIAAT MET DE PRAKTIJK BESTAAN'

gemeente bevindt en wie daarvan de proceseigenaar is. Dit is gekoppeld aan het gemeentelijk applicatieregister. De plattegrond bevat ook stam- en vertaaltabellen. Hierin zijn alle gemeentelijke processen, thema's en subthema's gekoppeld aan de gemeentelijke diensten en de proceseigenaren. De processen zijn vervolgens verbonden met de proces- en zaaktypen uit de Selectielijst 2020, waardoor het waarderings- en selectieproces automatisch plaats kan vinden. De processen zijn ook geknoopt aan de RGBZ- en ZTC-zaaktypen, waardoor het op semantisch vlak betrekkelijk eenvoudig is geworden informatie tussen zaakapplicaties en informatiebeheerapplicaties uit te wisselen.

Het DMS is als *single source of truth* voor de gemeente gedefinieerd. Daarom koppelen wij zaak-, proces- of vak applicaties aan het DMS. Hiermee bereiken wij onder andere dat de gemeente vanuit een locatie kan vernietigen, overbrengen en zelfs richting PLOOI kan publiceren in het kader van de Wet open overheid.

Geïsoleerd

De referentiearchitectuur en de producten die daaruit voortvloeien zijn belangrijke componenten om een stevige(re) greep op de gemeentelijke informatiehouding te krijgen. Het Expertisecentrum Informatiebeheer streeft ook na dat collega's binnen het vakgebied de juiste vaardigheden en competenties aanleren. Het is van belang om te beseffen dat Informatiebeheer geen opzichzelfstaand specialisme (meer) is. Samenwerking met aanpalende vakgebieden is van groot belang om in een vroeg stadium met elkaars wensen en vereisten rekening te houden.

Zo wordt Informatiebeheer niet achteraf meer geconfronteerd met harde schijven van al uitgefaseerde applicaties met honderdduizenden ongestructureerde en ongemetadateerde informatie-elementen waarvan de context reeds verloren is gegaan.

Om de ambtenaren in het veranderende spectrum mee te nemen en een gezamenlijke uitstraling te creëren is samen met architectuur, privacy, security en data-management een concernbrede bewustzijns campagne gestart.

Ook buiten de gemeente zoekt Expertisecentrum Informatiebeheer samenwerking. Samen optrekken met diverse overheidsorganisaties verhoogt het rendement en perspectief voor het vakdomein informatiebeheer. Via het programma Grip op Informatie is onlangs in een seminar aandacht besteed aan IRMA. Onze informatiebeheerders participeren ook in diverse VNG-werkgroepen.

Onze gereedschapskist voor de informatiewerkers hebben wij in een wiki-vorm gegoten zodat we op eenvoudige wijze regelmatig zaken kunnen toevoegen zonder dat de structuur verandert. We hebben onze wiki extern ontsloten via <https://irma.denhaag.nl>, zodat collega's van andere organisaties ook profijt kunnen hebben van ons uniforme denk- en werkkader. We willen iedereen dan ook uitnodigen om via het reactieformulier aanvullingen of te verbeteringsuggesties aan te dragen.

Dementerende overheid 3.0

Bij voorkeur zien we een landelijke basis domeinarchitectuur ontstaan waarin minimale beheereisen die voor iedere overheidsorganisatie gelden zijn opgenomen. Deze kan dan per organisatie naargelang de behoefte worden aangevuld met eigen wensen en eisen. Wat ons betreft kan IRMA gebruikt worden als eerste aanzet voor deze nationale domeinarchitectuur.

Om dit te bewerkstelligen is een goed gecoördineerde samenwerking nodig tussen informatiebeheerders vanuit de verschillende overheidslagen. Medewerkers van naastliggende vakgebieden kunnen daar met hun expertise bij aansluiten.

Op deze manier voorkomen we dat de Erfgoedinspectie in de nabije toekomst een nieuw onderzoeksrapport getiteld *Een dementerende overheid 3.0*, moet uitwerken, met daarin wederom vernietigende conclusies.

Leo de Jager en Koen Bakker hebben dit artikel geschreven in samenwerking met hun collega's Jan Prins en Alexander Marck.

'VOORKOM DAT DE ERFGOEDINSPECTIE OPNIEUW TOT VERNIETIGENDE CONCLUSIES MOET KOMEN'