

Duurzame overheidsinformatie

Positionering en functionaliteit van digitaal informatiebeheer

Versie van 15 juli 2015

Samenwerkingsverband van Archief 2020, DUTO (beide Nationaal Archief) en NORA (ICTU)

Het verbinden van twee werelden, die van informatiebeheer- en archiefspecialisten met die van automatiseerders en proces- en informatiearchitecten, dat is het doel van deze notitie. Want de overheid staat voor de uitdaging om haar informatie niet alleen te digitaliseren, maar om wat eenmaal digitaal is ook duurzaam te bewaren en toegankelijk te houden. Dat vergt de inzet van specialisten die elkaar begrijpen en gaan samenwerken.

Belangrijke vragen daarbij zijn: waar gaat informatiebeheer over? en: hoe is dat aandachtsgebied gepositioneerd, met name ten opzichte van informatieverwerking en -bewerking als onderdeel van de werkprocessen? En ook: hoe kunnen we het aandachtsgebied informatiebeheer afbakenen en hoe passen de deelaandachtsgebieden dossiervorming en archivering daarin? En als dat duidelijk is, welke informatiefuncties (op hoofdlijnen) zijn dan nodig om invulling te geven aan informatiebeheer? Naast het verbinden van werelden geeft deze notitie ook een antwoord op deze vragen.

1. Inleiding

Doelgroep

De doelgroep van de voorliggende notitie is breed: in principe gaat het om iedereen die vanuit de eigen rol actief is op een terrein waar werkprocessen, het digitaal bewaren van overheidsinformatie en de informatieverwerking en -bewerking van de overheid elkaar ontmoeten. Naast informatiearchitecten zijn dat ook archiefspecialisten, medewerkers documentaire informatievoorziening (DIV), informatiemanagers en systeemontwerpers.

Ontstaan

Deze notitie is het resultaat van een samenwerkingsverband van het programma Archief 2020 en het project DUTO (beide Nationaal Archief) met NORA (ICTU). Drie partijen met elk een belangrijke rol bij de digitalisering van de overheid:

- Archief 2020 is het landelijke innovatieprogramma waarin de archiefsector en alle lagen van openbaar bestuur in Nederland samenwerken om zo te komen tot duurzame toegankelijkheid van (digitale) overheidsinformatie én een toekomstvast archieffunctie (www.archief2020.nl);
- het project DUTO werkt aan het ontwikkelen van het nieuwe normenkader DUTO, een normenkader voor Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie. DUTO beschrijft op functioneel niveau wat onder duurzaam toegankelijke overheidsinformatie wordt verstaan en wat overheidsorganisaties daarvoor - op basis van de principes die DUTO biedt - moeten regelen (www.nationaalarchief.nl/actueel/nieuws/b%C3%A8taversie-duto-nu-beschikbaar);
- NORA is de Nederlandse Overheid ReferentieArchitectuur. Het vormt een referentie voor de inrichting van de informatievoorziening van de gehele overheid. (www.noraonline.nl).

Samen werken deze partijen het thema Digitale duurzaamheid uit als onderdeel van NORA (www.digitaleoverheid.nl/actueel/nieuwsberichten/intItem/samenwerken-aan-nora-thema-digitale-duurzaamheid/2658).

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 biedt een antwoord op de vraag wat Informatiebeheer is, in samenhang met antwoorden op twee andere vragen: wat is Overheidsinformatie? en wat is Digitale duurzaamheid? Vervolgens wordt de vraag hoe Informatiebeheer te positioneren beantwoord met een conceptueel model met daarin ook de werkprocessen van de overheid en de bij die processen horende informatieverwerking en -bewerking. Aansluitend worden in hoofdstuk 3 de deelaandachtsgebieden archivering, dossiervorming en gegevensbeheer gepositioneerd, waarvan de eerste twee binnen het in hoofdstuk 2 benoemde aandachtsgebied Informatiebeheer.

In hoofdstuk 4 wordt het conceptuele model uit hoofdstuk 2 gebruikt om de belangrijkste informatiefuncties te benoemen. Dat gebeurt in een functioneel model op hoofdlijnen, met gebruikmaking van de door NORA geaccepteerde architectuurtaal ArchiMate. De essentie van dat model zit in een

aantal services - oftewel in ArchiMate-taal - eenheden van extern gericht gedrag van informatie-systemen. Dit gebeurt zonder die systemen zelf te benoemen. Want informatiebeheerfunctionaliteit kan niet alleen onderdeel zijn van een grote verscheidenheid aan systemen, in de praktijk is dat vaak ook zo.

De in hoofdstuk 4 benoemde services op hoofdlijneniveau zijn in hoofdstuk 5 op beperkte schaal uitgewerkt. Een verdergaande uitwerking als een referentie op landelijk niveau zou nuttig zijn, maar vergt meer analyse dan wat vooralsnog mogelijk is in het kader van deze notitie.

Hoofdstuk 6 tenslotte gaat in op het concept van informatiebeheerregimes. Dat concept stelt organisaties in staat om de in de praktijk voorkomende verschillen te benoemen in het beheren van categorieën overheidsinformatie. De differentiatie die zo ontstaat maakt het mogelijk om expliciet, gefaseerd en per categorie overheidsinformatie te gaan werken aan verbeteringen.

Tenslotte

Om deze notitie leesbaar te houden voor een zo groot mogelijk publiek, zijn termen vermeden die niet herkenbaar zijn voor niet-archiefspecialisten, evenals termen die in de praktijk verschillend worden geïnterpreteerd. Woorden als 'archiefbescheiden' en 'preservering' komen daarom in deze notitie niet voor.

Dat de functies en services voor informatiebeheer in deze notitie niet verder zijn uitgewerkt dan hiervoor aangegeven, betekent dat de inhoud van deze notitie niet het detailniveau raakt dat nodig is bij een functioneel ontwerp of bij een bestek voor de aanschaf van systemen. De inhoud van deze notitie moet daarom vooral gezien worden als generiek en richtinggevend op hoofdlijnen. Op die manier beschrijft de notitie in ieder geval aan welke functionaliteit men moet denken bij het ontwerpen, bouwen, verwerven én inrichten van oplossingen voor Informatiebeheer.

2. Overheidsinformatie, informatiebeheer en digitale duurzaamheid

Onder overheidsinformatie verstaan we alle informatie die wordt gebruikt, gecreëerd of anderszins beschikbaar komt in alle werkprocessen die overheidsorganisaties (overheidsorganen in de Archiefwet) uitvoeren in het kader van hun taakstelling. Dat is inclusief werkprocessen bij organisaties die niet worden gerekend tot de overheid maar die wel - in opdracht van de overheid - openbaar gezagtaken uitvoeren. Alle werkprocesgebonden informatie is dus overheidsinformatie.

Informatiebeheer

Het aandachtsgebied Informatiebeheer staat voor het opslaan, het bewaren en beheren (inclusief vernietigen) en het beschikbaar stellen van informatie. Bij de overheid gaat het daarbij om overheidsinformatie zoals zojuist gedefinieerd. Het bewaren van informatie gebeurt zolang die informatie beschikbaar moet blijven voor raadpleging of andere vormen van gebruik zoals het verwerken en bewerken van informatie tot nieuwe of gewijzigde informatie.

Het door de overheid opslaan van overheidsinformatie is gericht op het betrouwbaar, duurzaam en ongewijzigd bewaren ervan om die informatie vervolgens beschikbaar te kunnen stellen naar waar deze nodig is. Dat kan het werkproces zijn waarin de informatie eerder beschikbaar kwam en van waaruit het is opgeslagen, maar dat kunnen ook andere werkprocessen zijn waar behoefte is aan die informatie.

Bij alle werkprocessen kan sprake zijn van inkomende en uitgaande informatie, van en naar burgers, bedrijven en instellingen, bijvoorbeeld in het kader van dienstverlening (een aanvraag komt binnen, een besluit gaat uit) én van en naar organisaties waarmee wordt samengewerkt (uitwisselen van informatie). Het beschikbaar stellen van informatie aan gebruikers buiten de organisatie loopt dan via de werkprocessen.

Daarnaast kan het beschikbaar stellen van informatie aan gebruikers buiten de organisatie ook rechtstreeks gebeuren, dus niet via de eigen werkprocessen.

Digitale duurzaamheid

Omdat de overheid bezig met een transitie naar digitaal werken, levert dat de vraag op hoe de overheid haar digitale informatie zo kan bewaren en beheren dat die in de tijd gezien vindbaar, beschikbaar, leesbaar en bruikbaar blijft. Dit terwijl apparatuur, programmatuur, bestandsformaten en opslagmedia die worden gebruikt bij het opslaan, bewaren en lezen van digitale informatie, in de loop van de tijd veranderen of zelfs verdwijnen. De uitdaging die dit oplevert en de oplossingen

daarvoor vormen het aandachtsgebied Digitale duurzaamheid. Daarmee richt Digitale duurzaamheid zich op het goed laten functioneren van het digitale geheugen van de overheid. En daarbij is het als begrip rechtstreeks verbonden met zowel het begrip overheidsinformatie als het aandachtsgebied Informatiebeheer, dit laatste in de betekenis van het bewaren, beheren en beschikbaar stellen van informatie.

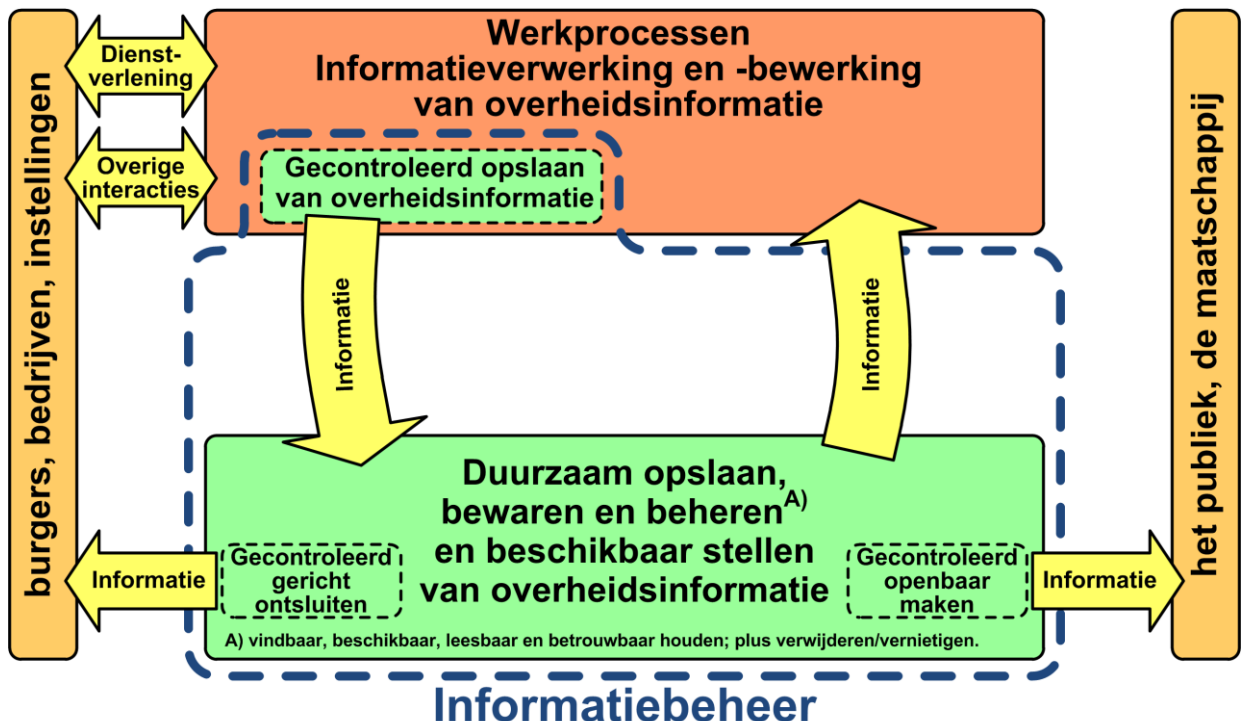
De positionering van Informatiebeheer

Informatiebeheer is gericht op het zorgvuldig en ongewijzigd bewaren van informatie. Het is niet gericht op het wijzigen van inhoud (uitgezonderd het toevoegen en wijzigen van informatie die die inhoud en het beheer ervan - met metagegevens - beschrijft). Want een van de doelstellingen van Informatiebeheer is dat in bewaring en beheer genomen informatie authentiek is en authentiek blijft. Dat betekent dat de inhoud van informatie is hetgeen de beschrijving ervan op metagegevens-niveau zegt dat het is. Het wijzigen van informatie is dan ook geen onderdeel van het aandachtsgebied Informatiebeheer maar van de informatievoorziening binnen het aandachtsgebied Werkprocessen. Die op inhoud en op het wijzigen van inhoud gerichte informatievoorziening duiden we in de praktijk veelal aan met de termen informatieverwerking en informatiebewerking. Het aandachtsgebied gegevensbeheer in de betekenis van het actueel houden van (veelal gestructureerde) gegevens valt daar ook onder.

Aldus zien we, als we kijken naar de algehele informatievoorziening van de overheid, twee aandachtsgebieden:

- informatieverwerking en -bewerking met handelingen en informatiefuncties die gericht zijn op inhoud en het wijzigen van inhoud. De uitvoering van informatieverwerking en -bewerking is onderdeel van de werkprocessen;
- informatiebeheer met handelingen en informatiefuncties die gericht zijn op het zorgvuldig en ongewijzigd bewaren van informatie.

Deze aandachtsgebieden zijn twee kanten van dezelfde medaille. Ze vullen elkaar aan en hebben elkaar nodig, en dat levert een positionering van Informatiebeheer op zoals gevisualiseerd in het conceptuele model in figuur 1.



Figuur 1: conceptueel model Informatiebeheer en Werkprocessen.

In het conceptuele model in figuur 1 zijn Informatieverwerking en -bewerking onderdeel van de Werkprocessen. Dat is niet het geval voor het aandachtsgebied Informatiebeheer. Wel is er een directe relatie tussen Informatieverwerking en -bewerking als onderdeel van de Werkprocessen en het aandachtsgebied Informatiebeheer. Enerzijds is Informatiebeheer een aandachtsgebied met

duidelijke bijbehorende verantwoordelijkheden voor het bewaren, beheren en ontsluiten van informatie. Anderzijds moet voor een goed uitvoering van Informatiebeheer sprake zijn van een zekere integratie van Informatiebeheer met de Werkprocessen. Een voorbeeld daarvan zien we binnen GEMMA, de landelijke referentie voor het inrichten van gemeentelijke processen en de gemeentelijke informatievoorziening. Daarin zijn dossiervorming en archiefvorming een integraal onderdeel van het zaakgericht uitvoeren van de werkprocessen.

Ontsluiten van overheidsinformatie via de werkprocessen

Het conceptuele model toont niet alleen dat Informatiebeheer informatie opslaat en beheert, maar ook dat het bewaarde informatie weer beschikbaar stelt aan de werkprocessen. Via die werkprocessen, waaronder dienstverleningsprocessen, komt die informatie ook bij burgers, bedrijven en instellingen terecht. Veelal is daarbij sprake van tweerichtingsverkeer. De overheid ontsluit informatie naar burgers, bedrijven en instellingen. Maar die leveren ook informatie zoals bij aanvragen en meldingen. De gele pijlen linksboven in het conceptuele model staan symbool voor de inkomende en uitgaande informatiestromen.

In principe kan bij alle werkprocessen sprake zijn van zowel inkomende als uitgaande informatiestromen. Een voorbeeld van een werkproces dat niet direct dienstverlenend is, is het ontwikkelen van een bedrijventerrein, met dus ook inkomende en uitgaande informatiestromen. Niet zelden is daarbij ook sprake van partners waarmee wordt samengewerkt met uiteraard ook heen en weer gaande informatiestromen.

Een andere categorie van werkprocessen betreft het verzamelen, registreren en actueel houden van informatie. Een voorbeeld daarvan zien we bij kadastrale gegevens. Maar ook het maken van luchtfoto's voor het opsporen van overtredingen zoals illegale vuilstort is zo'n voorbeeld.

Het rechtstreeks naar buiten ontsluiten van overheidsinformatie

Bij het buiten de werkprocessen om oftewel rechtstreeks beschikbaar stellen van informatie aan gebruikers buiten de organisatie zien we twee varianten:

- a. het gericht ontsluiten van overheidsinformatie naar burgers, bedrijven en instellingen;
- b. openbaar maken van overheidsinformatie naar het publiek oftewel de maatschappij.

Bij variant a krijgt bijvoorbeeld een burger rechtstreeks toegang tot bij hem of haar horende gegevens, zonder dat sprake is van een werkproces zoals bij het indienen van een aanvraag (in feite een digitale intake). In 2013 publiceerde het kabinet de Visiebrief digitale overheid 2017. Een van de doelstellingen daarin is het versterken van de informatiepositie van de burger. Dat kan door de burger rechtstreeks inzage te geven in eigen zaak- en persoonsdossiers, gericht ontsluiten dus. Ook het inzien van persoonlijke gegevens via MijnOverheid (www.mijn.overheid.nl) is zo'n vorm van gericht ontsluiten, met inzage in onder andere de kadastrale gegevens van een eigen huis en de eigen 'Basis persoonsgegevens'.

Bij het gericht ontsluiten van overheidsinformatie hoort altijd een vorm van toegangsbeheer. In het voorbeeld van MijnOverheid moet de burger daarom inloggen met DigiD.

Daarnaast vindt gerichte ontsluiting ook nog in een ander opzicht gecontroleerd plaats. Niet alle bij een burger (of bedrijf) horende overheidsinformatie is geschikt voor ontsluiting naar die burger (of dat bedrijf), zoals bij bijvoorbeeld het geval is bij opsporing. Wat wel en niet in aanmerking komt voor gerichte ontsluiting, wordt daarom vastgelegd in specifieke daarvoor bedoelde metagegevens. Die metagegevens zijn daarmee onderdeel zijn van het concept dat de toegang tot informatie regelt. Het gericht en rechtstreeks naar buiten ontsluiten van overheidsinformatie is in het conceptuele model linksonder ingetekend.

Variante b van het rechtstreeks naar buiten ontsluiten van overheidsinformatie bestaat uit het openbaar maken van overheidsinformatie, ontsluiting dus naar het publiek oftewel de maatschappij. Ook dat gebeurt georganiseerd en controleerd oftewel op een beheersbare manier, wederom met gebruikmaking van metagegevens. Daarin wordt vastgelegd wat openbaar is en vaak ook vanaf wanneer. Ook bij deze vorm van ontsluiting is sprake van relevant landelijk beleid. In 2013 publiceerde het kabinet de Visie Open overheid met daarin als beleid dat de overheid overheidsinformatie actief openbaar gaat maken volgens het principe 'openbaar, tenzij'. Realisatie van dat principe is praktisch gezien alleen mogelijk is als overheidsinformatie digitaal is en de ontsluiting ervan via internet plaatsvindt.

Het openbaar maken van overheidsinformatie is in het conceptuele model rechtsonder ingetekend.

3. Archivering, dossiervorming en gegevensbeheer

Archivering is het opslaan en bewaren van informatie als digitale documentatie en digitaal bewijs van het handelen van de organisatie en de daarbij gebruikte informatie. Daarbij wordt de te archiveren informatie opgeslagen:

- met bevroren, niet meer wijzigbare, inhoud (content);
- in een duurzaam digitaal formaat (voor teksten bijvoorbeeld PDF/A);
- met alle metagegevens die op basis van de Archiefwet én in het kader van duurzame toegankelijkheid nodig zijn;
- met als statuskenmerk dat het archief is en dat het ook als zodanig bewaard en beheerd moet worden.

Bewaren als digitale documentatie en digitaal bewijs betekent dat de inhoud van eenmaal gearchiveerde informatie niet meer gewijzigd mag en kan worden. Wat wel wijzigbaar blijft (en aangevuld kan worden) zijn de metagegevens van gearchiveerde informatie waarin onder andere de beheergeschiedenis van die gearchiveerde informatie wordt vastgelegd.

Na archiefvorming moet gearchiveerde informatie beschikbaar zijn voor:

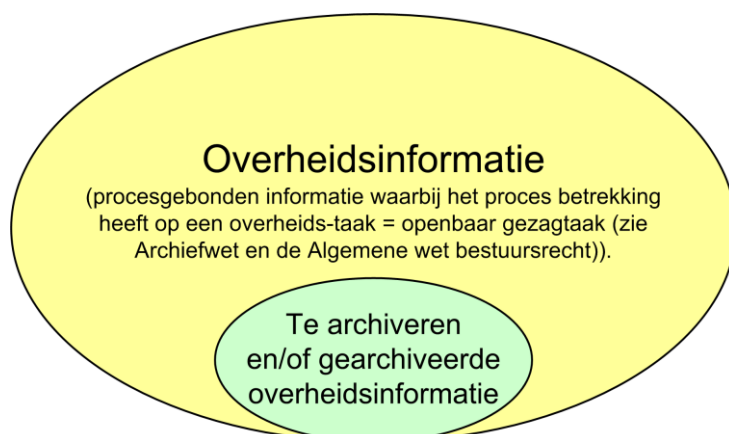
- hergebruik in werkprocessen;
- bewijsvoering;
- verantwoording over het handelen van de overheid;
- raadpleging om cultuurhistorische redenen;
- openbaarmaking in het kader van een open en transparante overheid.

Over het bewaren van te archiveren en gearchiveerde informatie worden afspraken gemaakt in de vorm van bewaartermijnen per soort informatie. Die bewaartermijnen hebben een relatie met het verloop in de tijd van het risico dat optreedt als informatie op enig moment nodig is en die informatie dan niet (meer) beschikbaar is. Dat risico wil de overheid minimaliseren door het kiezen van passende bewaartermijnen.

Een van de consequentie van het werken met formele bewaartermijnen is dat als de bewaartermijn van informatie verloopt, deze informatie niet langer wordt bewaard, maar vernietigd.

Het bepalen van bewaartermijnen vindt plaats via een proces van waardering en selectie. Waarderen is het proces waarmee wordt bepaald wat de waarde is van informatie in de bij die informatie horende context en wat de risico's zijn als informatie niet wordt bewaard. Dat bepaalt of informatie wordt gearchiveerd en bewaard en zo ja voor hoe lang (blijvend of met een bewaartermijn).

Selecteren is het proces waarbij per te archiveren eenheid van informatie wordt bepaald of het in aanmerking komt voor blijvende bewaring of voor vernietiging na afloop van de aan de informatie te koppelen bewaartermijn.



Figuur 2: de te archiveren en/of gearchiveerde overheidsinformatie is een deelverzameling van de verzameling overheidsinformatie.

Het proces van waardering en selectie maakt dat van de algehele verzameling overheidsinformatie, zijnde alle informatie die gebonden is aan processen die worden uitgevoerd in het kader van een overheidstaak, slechts een deel in aanmerking komt voor archivering. De afbeelding in figuur 2 visualiseert dit inzicht.¹

Dit betekent overigens niet dat hetgeen niet wordt gearchiveerd, niet onder de zorg valt van de overheidsorganisatie die eigenaar is van die informatie. In die zin is er een zorgplicht voor alle overheidsinformatie, zelfs als die maar één dag wordt bewaard, bijvoorbeeld omdat langer bewaren niet nodig is of omdat de werkversie van een concepttekst slechts wordt bewaard om er op korte termijn weer aan verder te werken. Daarom is het goed en belangrijk dat alle overheidsinformatie 'in control' is, met als een van de consequenties dat alle overheidsinformatie die niet wordt bewaard, wordt vernietigd.

Dossiervorming

Digitale dossiervorming is het digitaal bundelen van informatie naar een gemeenschappelijk kenmerk. Zo'n bundeling ontstaat door dat gezamenlijke kenmerk aan alle daarvoor in aanmerking komende informatie (digitaal) toe te voegen. Bij het vormen van een zaakdossier is het zaaknummer dat gemeenschappelijke kenmerk. Dat kenmerk is dan de ingang, maar niet noodzakelijkerwijs de enige ingang, naar alle inhoud van het desbetreffende digitale zaakdossier.

Gegevensbeheer

Gegevensbeheer in de vorm van het actueel houden van gegevens wordt niet gerekend tot het aandachtsgebied Informatiebeheer. Want de focus ligt hierbij op inhoud en op het indien nodig wijzigen van die inhoud en daarmee niet op het ongewijzigd bewaren van die inhoud. Gegevensbeheer valt daarom onder Informatieverwerking en -bewerking. Dat neemt overigens niet weg dat ook bij het aandachtsgebied Gegevensbeheer het aandachtsgebied Informatiebeheer wel belangrijk is. Want gegevens die actueel worden gehouden, moeten - binnen het aandachtsgebied Informatiebeheer - ook worden bewaard, deels als actuele gegevens die bij actualisatie later weer worden aangepast en deel als te archiveren historische gegevens. Bij het wijzigen van het huisadres van een burger bijvoorbeeld, gooit de overheid het oude adres niet weg, maar bewaard dat - naast het actuele adres - als gearchiveerde informatie. Het oude adres wordt daartoe bewaard als gearchiveerde en niet meer wijzigbare informatie en met de begin- en einddatum van de periode waarin dat adres het actuele adres was.

4. Functioneel model op hoofdlijnen

Het conceptuele model in figuur 1 is vertaald naar een functioneel model in ArchiMate² met functies op hoofdlijnen zoals afgebeeld in figuur 3. Functionaliteit is daarin zichtbaar gemaakt door het intekenen van applicatie services oftewel - in ArchiMate-taal - als extern gericht gedrag van informatiesystemen, overigens zonder die systemen zelf te benoemen.

De functionaliteit voor Informatieverwerking en -bewerking is geclusterd weergegeven als 'werkprocesondersteunende services' en niet verder uitgewerkt omdat de focus hier ligt op het aandachtsgebied Informatiebeheer.

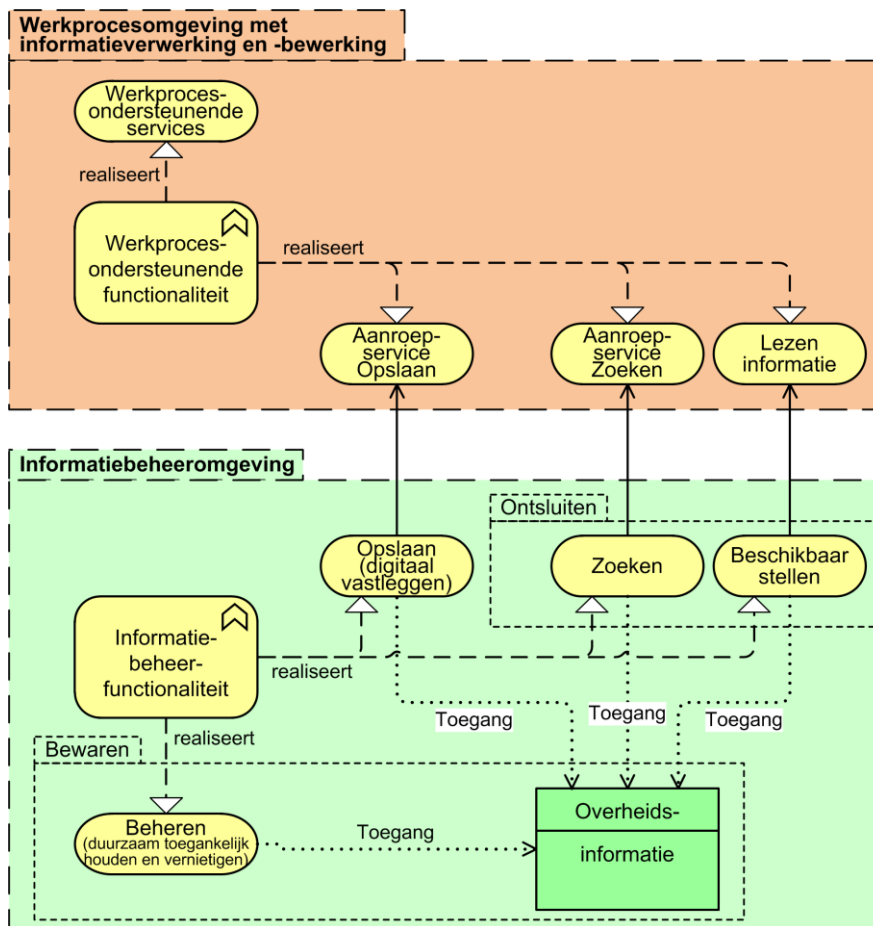
De functionaliteit voor Informatiebeheer omvat hier - op hoofdlijneniveau - vier services:

- opslaan van overheidsinformatie, dit in de betekenis van vastleggen van informatie op een digitaal medium;
- beheren van eenmaal opgeslagen overheidsinformatie, dit in de betekenis van het bewaren van die informatie en het door de tijd heen vindbaar, beschikbaar, leesbaar en bruikbaar houden van die informatie, plus waar nodig ook het verwijderen en/of vernietigen van informatie;
- zoeken en beschikbaar stellen van overheidsinformatie, hier gebundeld tot functionaliteit voor het ontsluiten van overheidsinformatie.

Deze services worden aangeroepen vanuit de werkprocessen.

¹ Voor sommigen is met wat dit model visualiseert een nog niet opgeloste fundamentele discussie verbonden (de juridische interpretatie van het woord 'archiefbescheiden') waarop in deze notitie niet verder wordt ingegaan.

² Zie voor ArchiMate en de gebruikte ArchiMate-symbolen <http://www.opengroup.org/archimate>, http://pubs.opengroup.org/architecture/archimate2-doc/appendixA.html#_Toc371945297 en <http://pubs.opengroup.org/architecture/archimate2-doc>.



Figuur 3: functioneel model op hoofdlijnen van het aandachtsgebied Informatiebeheer

Informatiesystemen

Het functionele model benoemt werkprocesondersteunende functionaliteit en informatiebeheer-functie, maar geen informatiesystemen. De reden daarvoor ligt in het feit dat er in de praktijk nog weinig systemen zijn die invulling geven aan slechts een van de twee soorten functionaliteit. Slechts systemen met namen als archiefsysteem en DMS (Document Management Systeem) zijn in de praktijk uitsluitend of in hoofdzaak gericht op het leveren van informatiebeheerfunctionaliteit. Terwijl daarnaast veel systemen beide soorten functionaliteit 'aan boord' hebben. Als systeem ondersteunen ze werkprocessen, slaan ze digitaal informatie op, bewaren en beheren ze die informatie en ontsluiten deze weer, en combinatie dus van beide soorten functionaliteit.

Daarnaast is het goed te beseffen dat een systeemnaam alleen weinig zegt over de functionaliteit van een systeem. Zo spreekt men wel over 'DMS-en met archief- of RMA-functie' naast archiefsystemen of RMA's (Record Management Applications). Ook aanduidingen als 'zaaksysteem' zeggen weinig over welke functionaliteit een systeem daadwerkelijk biedt, behalve dat zaakbeheer-functie er - in principe - in ieder geval zit. Daarom is het verstandig om bij het vaststellen van de behoefte aan functionaliteit en de aanschaf van systemen om invulling te geven aan die behoefte, primair te denken in functies of services en niet in (namen van) systemen.

5. Uitwerking informatiebeheerfunctionaliteit

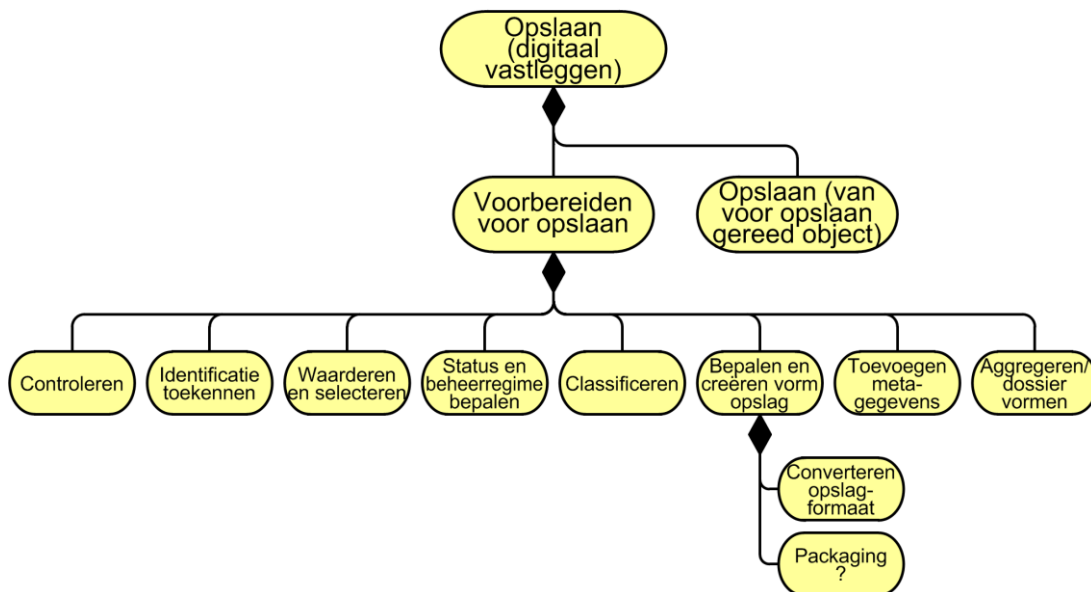
Van de services op hoofdlijneniveau in het functionele model in figuur 3 zijn er twee uitgewerkt naar meer detailniveau. Dat zijn:

- 'opslaan' in figuur 4 van § 5.1;
- 'beheren' in figuur 5 van § 5.2.

Bij het benoemen van services is mede gekeken naar bestaand materiaal waaronder NEN- en ISO-normen en de Europese norm Moreq2010.³

5.1 Service Opslaan

Het opslaan van informatie vanuit het werkgeheugen van een computer op een digitaal medium is vooral een technische actie. Functioneel gezien is het simpel. Het complexe zit vooral in de voorbereiding op dat opslaan. Als de bedoeling van het opslaan is om digitale informatie duurzaam te bewaren en te zorgen dat het vindbaar, beschikbaar, leesbaar en bruikbaar is en in de tijd gezien ook blijft, dan wordt dat vooral geregeld met het voorbereiden op opslaan. Dat voorbereiden houdt in dat bestaande digitale informatie wordt gecontroleerd en indien nodig wordt bewerkt (bijvoorbeeld geconverteerd) en verrijkt (met metagegevens over context, beheer etc.), dit om na daadwerkelijke opslag te voldoen aan de duurzaamheidseisen.



Figuur 4: uitwerking van de hoofdservice 'Opslaan'.

Informatieobject

Omdat op te slane informatie concreet en begrensd moet zijn, wordt bij het voorbereiden op opslaan en het opslaan zelf gewerkt met eenheden in de vorm van informatieobjecten⁴. Een informatieobject kan als een zelfstandige eenheid van informatie worden verwerkt en bewerkt. Dat betekent overigens niet dat een informatieobject de vorm moet hebben van een afzonderlijk bestand. Het kan onderdeel zijn van een bestand of de onderdelen c.q. elementen van het informatieobject kunnen verdeeld zijn over meerdere bestanden of onderdelen van bestanden. Wel moet een informatieobject als eenheid gelezen en gebruikt kunnen worden. Daarom omvat een informatieobject ook de representatieinformatie die nodig is om de inhoud van het informatieobject te kunnen lezen en interpreteren (zoals semantiek en structuur inclusief het bestandsformaat) en omvat het ook de metagegevens zoals over de context van de inhoud en over de beheergeschiedenis van het informatieobject.

Services

In het model in figuur 4 is de service 'Opslaan' gedefinieerd als:

het op een digitaal medium vastleggen van informatie met de bedoeling deze duurzaam te bewaren en beschikbaar, vindbaar, leesbaar en bruikbaar te houden.

³ De inhoud van die normen varieert overigens nogal, tot en met de bij die inhoud gebruikte termen, dit ondanks de veelal formele status van die normen.

⁴ Hier zal te zijner tijd worden verwezen naar DUTO, het nieuwe nu nog in ontwikkeling zijnde normenkader voor DUurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie.

De service 'Opslaan' is vervolgens uitgesplitst naar:

- de service 'Voorbereiden voor opslaan', hetgeen staat voor:
 - het geschikt maken van informatie voor opslaan, resulterend in een of meer digitale informatieobjecten die voldoen aan de eisen zoals geformuleerd in het normenkader DUTO.
- de service 'Opslaan van een voor opslaan gereed object', hetgeen staat voor:
 - het op een digitaal medium vastleggen van voor opslaan gereed zijnde digitale objecten, welke dus voorafgaand aan dat opslaan voldoen aan de eisen van DUTO.

Verdere uitwerking

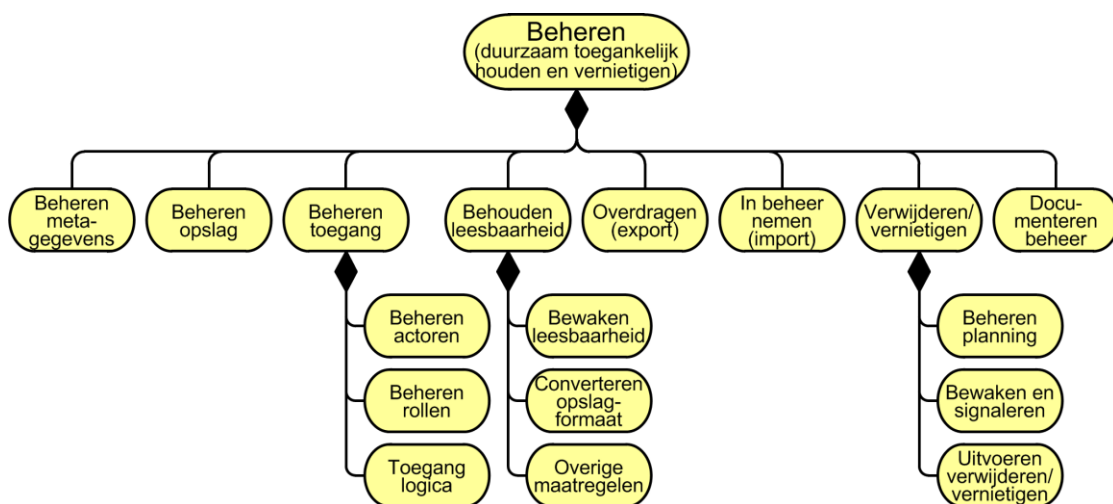
Figuur 4 geeft een indruk van hoe de service 'Opslaan' uitgewerkt kan worden naar een verdergaand detailniveau. Die uitwerking vindt hier niet plaats omdat verdere detaillering vraagstukken en aandachtspunten oplevert die nadere analyses nodig maken. Dat zijn analyses met betrekking tot de betekenis van begrippen, concepten en mechanismen (bijvoorbeeld: staat het begrip Identificeren naast vaststellen welke informatie het betreft, ook voor het toekennen van een unieke identificatie aan informatie?) en met betrekking tot uit te voeren handelingen en functies (wat, wanneer). Ook is bij een verdergaande uitwerking een helder onderscheid nodig tussen wat op inrichtingsniveau te regelen (opstellen Selectielijst) en wat op uitvoeringsniveau (raadplegen van de Selectielijst of van bijvoorbeeld een Zaaktypencatalogus met uit een Selectielijst afkomstige inhoud).

5.2 Service Beheren

De service 'Beheren' staat voor een omvangrijke cluster van services op meer detailniveau van diverse aard: van het regelen van de toegang tot informatieobjecten en het beheren van meta-gegevens van informatieobjecten tot en met het verwijderen of vernietigen van informatieobjecten en services voor het leesbaar houden van informatieobjecten. In die laatste groep vallen vooral ook de services die specifiek zijn voor e-Depot-achtige systemen zoals het converteren van in onbruik rakende opslagformaten naar meer actuele formaten tot en met functionaliteit voor het werken met viewers en het emuleren van in onbruik geraakte software.

Bij toegangsbeheer wordt uitgegaan van Role Based Access Control (RBAC), een concept waarbij toegangsrechten niet rechtstreeks maar via rollen aan actoren worden gekoppeld (rollen die een actor gedurende een bepaalde periode kan hebben).

Ook hier geldt dat een verdergaande uitwerking en specificering analyses van verschillende vraagstukken en aandachtspunten vragen tot en met ook keuzes betreffende begrippen, concepten en mechanismen. Figuur 5 geeft in ieder geval een indruk van wat het resultaat kan zijn van een verdergaande uitwerking.



Figuur 5: Uitwerking van de hoofdservice 'Beheren'.

5.2 Services Zoeken en Beschikbaar stellen

De cluster 'Ontsluiten' is hier het minst ver uitgewerkt. Toch valt ook hierover al wel het een en ander te zeggen.

De cluster bestaat uit twee services op hoofdlijneniveau: 'Zoeken' en 'Beschikbaar stellen'.

Voor het goed functioneren van de service 'Zoeken' is het belangrijk dat informatieobjecten vindbaar zijn. Het beste mechanisme daarvoor bestaat uit de combinatie van:

- metagegevens die inhoud en context van informatieobjecten beschrijven en minstens deels afkomstig zijn uit classificatieschema's;
- het in de gebruikersinterface kunnen kiezen uit trefwoorden die onderdeel zijn van de metagegevens en afkomstig uit de genoemde classificatieschema's;
- het vervolgens zoeken op die trefwoorden.

Wat betreft de service Beschikbaar stellen zijn de belangrijkste varianten:

- het beschikbaar stellen van een of meer informatieobjecten in de vorm van zogenoemde representaties, ook wel manifestaties genoemd, waarbij de representatie of manifestatie van een informatieobject bestaat uit een of meer bestanden die het informatieobject bevatten. Dergelijke bestanden kan men verzenden en dus uitwisselen;
- het tonen van een weergave oftewel presentatie op bijvoorbeeld een computerscherm.

Wat betreft de architectuur voor het invullen van de functie ontsluiten wordt wel gewerkt met een drielagenarchitectuur, waarbij de betekenis van de lagen dan als volgt is:

- de onderste laag staat voor de opslag van informatie;
- de bovenste (presentatie-)laag biedt de gebruiker services voor het zoeken en vervolgens tonen van informatie;
- de middelste laag verbindt gebruikersomgevingen met zoek- en presentatieservices met opslagomgevingen waarin het gezochte kan voorkomen.

6. Informatiebeheerregimes

Het functionele model op hoofdlijnen is generiek opgezet in die zin dat het bruikbaar is voor het opslaan en bewaren van zowel gearcheveerde als niet-gearcheveerde overheidsinformatie. Het verschil tussen het opslaan en beheren voor beide 'categorieën' zit in het voorbereiden voor opslaan, vaak ook in het systeem waarin wordt opgeslagen (wel of niet archiefsysteem of e-Depot) en vervolgens ook in het toe te passen beheerregime. Zo zal men bij een te archiveren tekstdocument vaak gebruik maken van de service 'converteren opslagformaat' om het op te slaan in PDF/A-formaat. Dat zal niet het geval zijn bij het opslaan van een concept-tekstdocument met de bedoeling om er op korte termijn aan verder te werken.

Uitgangspunt bij het werken met informatiebeheerregimes is dat het afgeleiden zijn van een generiek beheerregime voor alle overheidsinformatie zoals bijvoorbeeld vastgelegd in het nog vast te stellen normenkader DUurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO). Een ander uitgangspunt is dat (afgeleide) informatiebeheerregimes wel moeten zijn benoemd, afgebakend, ingevuld met afgeleide regels en formeel moeten zijn vastgesteld.

Het voordeel van het werken met meerdere informatiebeheerregimes is dat men daarmee beter kan aansluiten bij de praktijk op de werkvloer. Het beheren van niet-gearcheveerde e-mail bijvoorbeeld werkt in de praktijk nou eenmaal anders dan het beheer van gearcheveerde tekstdocumenten, om maar twee uitersten te noemen. Tegelijkertijd zijn ook daar, dat wil zeggen bij het beheer van niet-gearcheveerde e-mail - verbeteringen nodig. Want nog steeds kan het gebeuren dat een medewerker ergens bij de overheid uit dienst gaat en dat het bij die medewerker horende e-mail-account wordt 'vergeten'. Waardoor dat account niet wordt opgeheven en de bijbehorende e-mailberichten niet (gecontroleerd) worden vernietigd of alsnog geheel of gedeeltelijk worden gearcheveerd.

Met het concept van informatiebeheerregimes kan alle werkprocesgebonden informatie van een organisatie worden ondergebracht in een van de dan te benoemen beheerregimes, ook als het werkelijke beheer zich vooralsnog op een 'laag' niveau bevindt. Om verbeteringen door te voeren is het beter die werkelijkheid per categorie informatie te benoemen en dus het bestaande beheerregime vast te stellen naast ook een 'doelregime', om vervolgens verbeteringen in gang te zetten. Daarbij zal niet alleen het vertrekpunt verschillen per te benoemen categorie informatie maar vaak ook het 'doelregime', maar met per te benoemen categorie informatie wel een minimaal gewenst

beheerregime. Dat is een goede zaak. Want de digitalisering van overheidsinformatie en de vluchtigheid van die informatie maakt het gewenst tot noodzakelijk dat alle overheidsinformatie 'in control' is, en niet alleen het gearchiveerde deel ervan.
