

Od oftewel Overheidsdocumentatie is een uitgave van de SDU.

Archiveren volgens de baseline voor gemeenten (5)

De levensloop van zaakdossier en inhoud

Wat is de dynamische fase van een dossier, wat de statische fase en welke fase zit daar nog tussen? En wat zit er in elke fase in een dossier? Wat is de levensloop van elk stukje informatie in zo'n dossier? Wat gebeurt er bijvoorbeeld met een gegevensobject in een dossier voordat het eindigt als gearchiveerde informatie? Die vragen staan centraal in deze aflevering in de reeks over de gemeentelijke baseline.

TEKST ADRIE SPRUIT

Hoe vind je bij archiveren in een digitale omgeving en in combinatie met zaakgericht werken een balans tussen wet, praktijk en theorie? Dat is het thema van een serie artikelen van een van de auteurs van de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten. In deze aflevering: De levensloop van zaakdossier en van wat erin zit.¹

De fasen van een dossier

Tot het moment van schrijven van de baseline was het gebruikelijk voor een dossier de volgende fasen te onderscheiden:

1 De dynamische fase. Dit is de fase waarin het archiverend overheidsorgaan het dossier vormt, gebruikt en frequent raadpleegt.

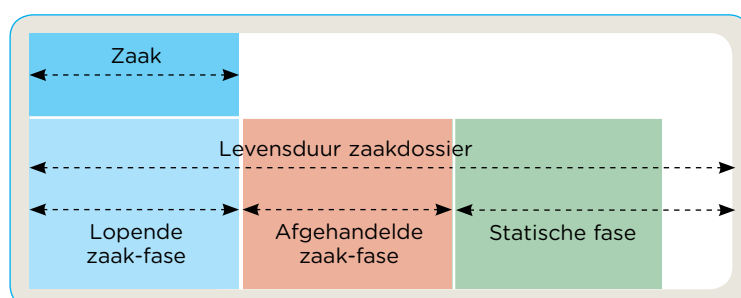
2 De semi-statische fase. Deze fase volgt op de dynamische fase. Het dossier wordt dan niet meer frequent geraadpleegd, maar berust nog wel bij het archiverend overheidsorgaan. En de inhoud is nog niet standaard openbaar, maar valt onder de Wet openbaarheid van bestuur (de WOB).² In deze fase is het dossier nog niet overgebracht naar een openbare³ archiefbewaarplaats.

3 De statische fase. Deze breekt aan zodra een (eerder nog niet volgens de bewaartermijn(en) vernietigd) dossier is overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Na die overbrenging is de informatie openbaar en is volgens de Archiefwet (de artikelen 12 t/m 21) in beginsel iedereen bevoegd tot het raadplegen van de inhoud. De overbrenging naar een archiefbewaarplaats vindt in principe plaats, zodra de desbetreffende informatie (archiefbescheiden in de Archiefwet) ouder is dan twintig jaar en niet in aanmerking komt voor vernietiging (maar voor blijvende bewaring). Dit behoudens de uitzonderingen, die de Archiefwet ook regelt.

Het voorgaande laat zien dat de overgang naar de statische fase bij wet is geregeld, maar de overgang van de dynamische naar de semi-statische fase niet. Daarom zijn de eerste twee fasen in de gemeentelijke baseline anders benoemd. Voor een duidelijk overgangsmoment zijn ze gekoppeld aan de levensloop van een zaak. De dynamische fase is nu vervangen door de Lopende zaak-fase. Deze fase eindigt bij het afsluiten van de behandeling van een zaak. De semi-statische fase is vervangen door de Afgehandelde zaak-fase. Die begint na het afsluiten van de zaak en eindigt met de overbrenging van een dossier naar de archiefbewaarplaats. Dat laatste is het moment waarop de Statische fase begint. Figuur 1 geeft een en ander weer. Hierin is de statische fase met een open einde getekend, want in die fase bevat een dossier gearchiveerde informatie die in aanmerking komt voor blijvende bewaring.

De inhoud van een zaakdossier

In de tweede aflevering van deze serie is vastgesteld dat een zaakdossier de bundeling is van alle informatie



Figuur 1. De fasen van een zaakdossier

- die voor kortere of langere tijd beschikbaar moet zijn om het werkproces te ondersteunen;
- en/of die nodig is om de zaak later te kunnen reconstrueren.

Dat betekent dat informatie wordt toegevoegd aan een zaakdossier, zodra die informatie beschikbaar is én duidelijk is dat die voor een zaak van betekenis is. In de vorige (vierde) aflevering zagen we dat het resultaat daarvan is dat een zaakdossier in de dynamische of Lopende zaak-fase de volgende soorten informatie (naar hun status en vorm) kan bevatten:

- gegevensobjecten (nog niet gearcheveerd) met hun metagegevens;
- informatieobjecten (nog niet gearcheveerd) met hun metagegevens;
- gearcheveerde informatie-elementen in de vorm van gearcheveerde informatieobjecten met hun metagegevens;
- gearcheveerde informatie-elementen in de vorm van metagegevens op zaakniveau.

In deze fase kan het zaakdossier dus informatie bevatten die nog niet is gearcheveerd, bijvoorbeeld omdat die informatie nog in bewerking is en de inhoud nog niet definitief. Maar ook als de inhoud van bepaalde informatie in het dossier al wel definitief is, is die informatie mogelijk nog niet gearcheveerd. Informatie is pas gearcheveerd als die voldoet aan de vereisten die de archiefwetgeving en algemeen aanvaarde normen stellen aan gearcheveerde informatie. En daarvoor zijn acties nodig, zoals het bevriezen van de inhoud, bijvoorbeeld door een MS Word-bestand om te zetten naar een pdf-bestand, en het toevoegen van metagegevens voor langdurige bewaring en ontsluiting. Bij gestructureerde gegevens horen weer andere acties. Zoals het opslaan van de luchtverontreinigingscijfers uit het inmiddels bekende voorbeeld in een XML-document. Of gestructureerde zaakgegevens opslaan als metagegevens op zaakniveau.

Regels

De gemeentelijke baseline benoemt een paar duidelijke regels over de inhoud van een zaakdossier. Om te beginnen moeten acties voor archivering van informatie worden uitgevoerd zodra én duidelijk is dat archivering

nodig is én het gezien de status van de inhoud van de informatie op dát moment ook kan. Van een aanvraag kan direct na ontvangst een pdf worden gemaakt die met de juiste metagegevens het dossier ingaat, want de inhoud ervan verandert na ontvangst niet meer. Dat is anders bij een conceptbesluit dat nog in bewerking is. Maar wordt een conceptbesluit eenmaal ter visie gelegd, dan kan en moet de organisatie ook daarvan ter archivering direct een pdf maken. Want het gaat om de inhoud van dat moment en die inhoud kan later nodig zijn om het handelen in de zaak te reconstrueren, ook al komt er daarna ook nog een definitief besluit, dat de organisatie uiteraard ook moet archiveren.

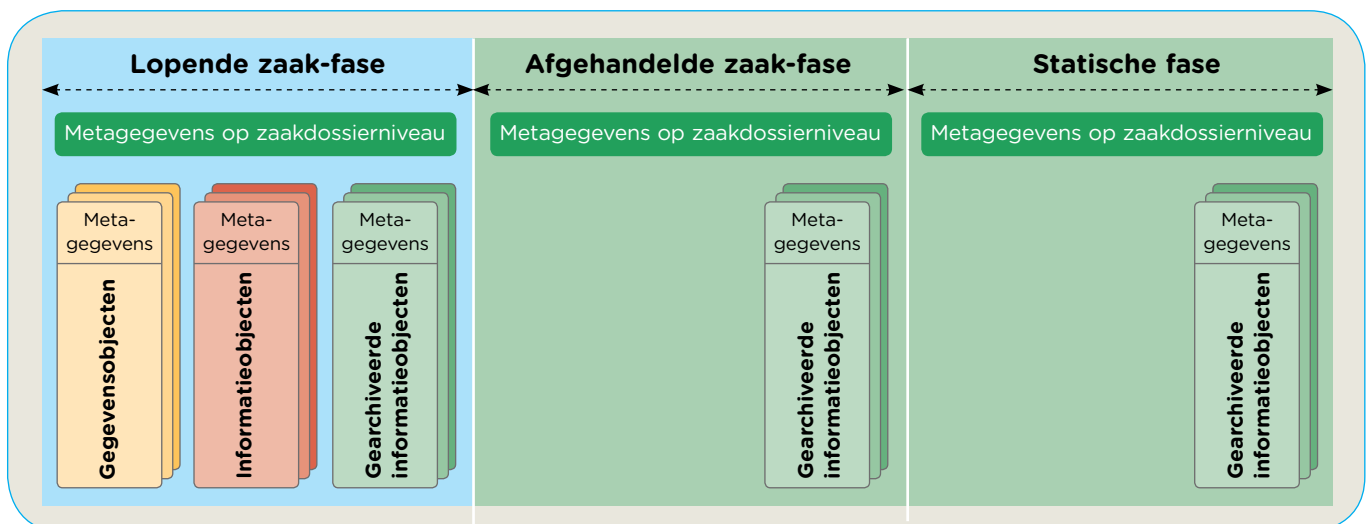
Zit er desondanks bij het afsluiten van een zaak nog niet-gearcheveerde informatie in het dossier, dan is er ook daarvoor een duidelijke regel. Die informatie wordt alsnog en op dat moment gearcheveerd, of deze wordt uit het dossier verwijderd. Dat laatste is van toepassing op informatie die niet (meer) nodig is voor gebruik/hergebruik én niet nodig is voor het later kunnen reconstrueren van de zaak.

In de praktijk wordt archiveren tijdens de behandeling van een zaak toch uitgesteld. Maar dat levert voor de organisatie wel een duidelijk aandachtspunt op. Want bij uitgestelde archivering oftewel uitgestelde bevrozing van de inhoud, moet wel duidelijk zijn welke versie(s) – denk aan het conceptbesluit dat ter visie is gelegd – men dan moet archiveren.

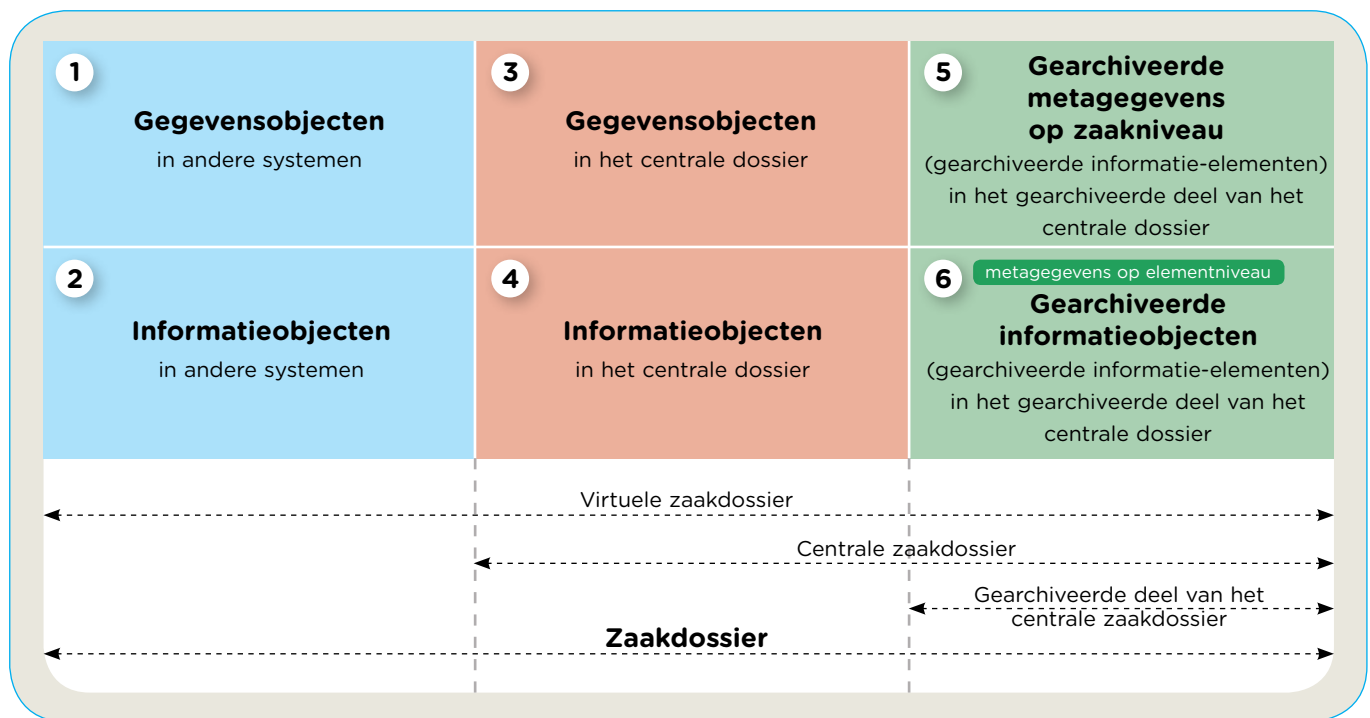
Met de hiervoor genoemde regels is duidelijk wat er in een zaakdossier zit, dat zich bevindt in de Afgehandelde zaak-fase of in de Statische fase, namelijk alleen gearcheveerde informatie-elementen en wel in twee vormen: gearcheveerde informatieobjecten met hun metagegevens en metagegevens op zaakniveau. Voor de inhoud van een zaakdossier in de verschillende fasen van het dossier levert dat het model op dat figuur 2 toont.

Van virtueel naar centraal dossier

Een derde regel heeft betrekking op het 'virtueel' kunnen zijn van een zaakdossier. In de Lopende zaak-fase is de inhoud van een dossier dan fysiek verdeeld over meer-



Figuur 2. De levensloop van een zaakdossier met inhoud



Figuur 3. De levensloop van elementen in een zaakdossier

dere (informatie)systemen. Maar de regel is dat na het afsluiten van een zaak alle inhoud fysiek wel in één systeem zit. Daar is een goede reden voor. Als informatie verdeeld is over meerdere systemen, dan bestaat de bundeling van informatie – en dat is de essentie van een dossier – uit verwijzingen naar inhoud in die andere systemen. Dat mechanisme is echter niet geschikt voor langdurige bewaring en evenmin voor digitale overbrenging te zijner tijd naar een digitale archiefbewaarplaats, met in de praktijk meestal weer een ander systeem.

Als voorbeeld kijken we naar gegevens bij een zaak, maar afkomstig van en nog aanwezig in een landelijke basisregistratie. Theoretisch kun je dan in het centrale zaakdossier volstaan met een verwijzing⁴, zeker als zo'n basisregistratie ook historische gegevens goed bewaart. Om redundantie oftewel dubbele opslag te vermijden zou je een kopie van die gegevens zelfs niet moeten willen opslaan in het eigen archiefsysteem. En toch is dat op langere termijn de enige praktische en betrouwbare oplossing. Want stel je voor dat na tien, twintig of dertig jaar een reconstructie van een zaak nodig is. Dan zou die verwijzing, oftewel een elektronische link, nog steeds moeten werken. En die garantie is er niet. Daarvoor is de ICT van de overheid nog teveel in beweging. En voor verwijzingen vanuit het archiefsysteem naar andere, maar dan eigen systemen geldt waarschijnlijk hetzelfde. Dus in de Lopende zaak-fase beginnen met een verwijzing naar inhoud in andere systemen is prima. Maar uiterlijk bij het afsluiten van de zaak moet alle te archiveren en langdurig te bewaren zaakinformatie in andere systemen alsnog worden overgehaald naar het centrale systeem dat de archief functie verzorgt.

Levensloop van de inhoud van een zaakdossier

Voordat een zaakdossier is ontstaan met alleen nog maar gearchiveerde inhoud, zullen de elementen die de inhoud

vormen allerlei stadia doorlopen. Figuur 3 toont het model daarvoor. In de vakken 1 en 2 zijn informatie-elementen al onderdeel van het zaakdossier, maar zitten nog niet in het fysiek centrale deel ervan. In 3 en 4 is dat wel het geval, en in 5 en 6 zijn die elementen ook gearchiveerd. Informatie kan op alle plekken in het dossier binnenkomen, want direct in het centrale dossier kan ook, evenals direct toevoegen als een gearchiveerd informatie-element, dus direct als bijvoorbeeld een pdf met alle noodzakelijke metagegevens. Er zijn dan ook diverse routes mogelijk alvorens informatie-elementen als gearchiveerde informatie-elementen eindigen in de vakken 5 en 6, zijnde het gearchiveerde deel van het centrale dossier. Ook zal duidelijk zijn dat toepassen van de al genoemde regels betekent dat er na het afsluiten van een zaak alleen nog inhoud is die zich in de vakken 5 en 6 bevindt.

De hierna volgende voorbeelden illustreren hoe het model werkt.

Gestructureerde luchtverontreinigingsgegevens

De behandelend ambtenaar voegt de luchtverontreinigingscijfers van het voorbeeld uit eerdere afleveringen toe aan het virtuele dossier door in het centrale dossier een verwijzing op te nemen naar de sectorale database die deze gegevens bevat. In het zaakdossier komen ze dus binnen in vak 1. Op enig moment wordt van de gegevens



Adrie Spruit

adrie.spruit@kinggemeenten.nl

Adrie Spruit is adviseur gemeentelijke informatiearchitectuur bij KING en een van de auteurs van de Baseline Informatiehuishouding Gemeenten.



een XML-document gemaakt. Dat gaat als informatieobject het centrale dossier in en komen zo in vak 4. Om de gegevens te archiveren wordt van het XML-document een pdf-bestand gemaakt, en wel zo dat de gegevens machineleesbaar blijven. Er worden metagegevens toegevoegd en het resultaat wordt als een gearcheveerd informatieobject opgeslagen in het gearcheveerde deel van het centrale dossier, waarmee de informatie waarom het ging eindigt in vak 6.

Gestructureerde zaakgegevens

Bij dit voorbeeld gaan we ervan uit dat het systeem voor archivering zo is geconfigureerd dat het een aantal vooraf bepaalde zaakgegevens kan opslaan als metagegevens op zaakniveau. Vaak worden dergelijke gegevens eerst opgeslagen in een database voor gestructureerde zaakgegevens, ook wel zakenmagazijn genoemd. Afhankelijk van wat in de Lopende zaak-fase wordt gezien als het centrale deel van het zaakdossier, bevinden deze gegevens zich dan eerst in vak 1 of 3. Later worden ze als metagegevens opgeslagen in het systeem dat de archieffunctie invult, en eindigen ze dan in vak 5.

Conceptbesluit en definitief besluit

Een nog in bewerking zijnd besluit wordt toegevoegd aan het zaakdossier door in het centrale dossier een verwijzing op te nemen naar het juiste MS Word-bestand. Dit komt dan binnen in vak 2. Op enig moment wordt het als conceptbesluit ter visie gelegd. Die versie moet gearcheveerd worden. Van het Word-bestand wordt een pdf gemaakt en met metagegevens wordt dat verrijkt tot een gearcheveerd informatieobject in vak 6 (maar vak 4 nog als tussenstap is ook mogelijk). Als er na enige tijd een de-

finitieve besluit is, wordt ook dat gearcheveerd en volgen daarvoor dezelfde stappen.

Dit laatste voorbeeld maakt duidelijk dat de behandelend ambtenaar zich niet alleen de vraag moet stellen of er reden is voor een archiveringsactie zodra er nieuwe informatie ontstaat. Elke keer als er iets verandert aan de status of betekenis van al bestaande en in het dossier opgenomen informatie, kan dat reden zijn content te bevriezen en te archiveren.

Tot slot

In de volgende en laatste aflevering van deze serie kijken we hoe de hiervoor beschreven stappen er op procesniveau uitzien. Het zal dan gaan over procesmodellen die voortborduren op de eenvoudige schema's die we reeds zagen in aflevering drie in Od van november 2012. ●

¹ In eerdere afleveringen van de serie artikelen over de gemeentelijke baseline waren de onderwerpen:

- De Archiefwet en de praktijk van alledag
- Wat hoort er in een zaakdossier en wat zijn de bronnen?
- Archiefbescheiden, record en document: drie lastige termen
- De informatie voor en in het zaakdossier naar aard en vorm

In de laatste aflevering komt aan de orde:

- Processtappen voor bewaren en archiveren

² Iedereen kan, zonder daartoe een belang te stellen, onder de WOB vallende overheidsinformatie opvragen en wel door daartoe bij het desbetreffende overheidsorgaan een 'verzoek om informatie' in te dienen. Dit orgaan moet de gevraagde informatie dan verstrekken, tenzij op de gevraagde informatie in de WOB geformuleerde uitzonderingen of beperkingen van toepassing zijn.

³ Omdat een archiefbewaarplaats zoals benoemd in de Archiefwet per definitie openbaar is, dat wil zeggen informatie bevat die openbaar is, wordt in dit artikel verder gesproken over kortweg de archiefbewaarplaats.

⁴ Voor dergelijke verwijzingen worden sleutels gebruikt, waaronder het zaaknummer.