

Bron: Archievenblad 2022, nr. 2, uitgave KVAN.  
(i.v.m. regels/copyright KVAN niet beschikbaar voor  
additionele vormen van publicatie)

## Van visie naar adoptie

# Bewaren bij de bron en Common Ground

**In de gemeentelijke bestuurslaag is bewaren bij de bron verbonden met de informatiekundige visie Common Ground. Sinds 2017 werken betrokken partijen aan een hierop gebaseerde, meer flexibele opzet van de gemeentelijke informatievoorziening. Het leidend principe is om gegevens niet langer van het ene naar het andere systeem te kopiëren, maar te gaan werken met één bron. Schiet dat al op, is hier de centrale vraag. Wat is er inmiddels uitgewerkt, zijn er al concrete resultaten en wat betekent de visie voor het archiefveld?**

De gemeentelijke bestuurslaag kent verschillende koepelverenigingen. Twee daarvan, de IMG 100.000+ met daarin de grote gemeenten en de VIAG voor I- en A-professionals van alle gemeenten, kwamen in 2017 met een voorstel voor een nieuwe benadering van het gemeentelijke informatielandschap. Inspiratie was opgedaan in Estland. Dit naar inwoneraantal kleine Baltische land had destijds, na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie, een eigen digitale snelweg ontwikkeld. Dat was de X-road: simpel, goedkoop, flexibel en effectief, zowel qua opzet als gebruikte techniek. Nederlandse delegaties waren gaan kijken en enthousiast teruggekomen. Het voorstel van de IMG 100.000+ en de VIAG was om een hieruit voortkomende visie gezamenlijk uit te werken, te organiseren en te realiseren. Dat zou moeten leiden tot een informatielandschap met daarin voor elk gegeven nog maar één plek. Om dat te realiseren noemde het voorstel drie uitgangspunten:

1. gegevens ontsluiten met gebruik van standaard informatie-modellen;
2. toegang tot en beheer van gegevens met softwareservices en afspraken over API's (Application Programming Interfaces);
3. landelijke toegang tot elkaars services.

Hierbij zouden informatiemodellen niet gericht zijn op het gestandaardiseerd opslaan, maar op het gestandaardiseerd ontsluiten van gegevens. Die gegevens zouden vervolgens niet langer worden gekopieerd naar andere systemen, maar worden ontsloten, geraadpleegd en gemuteerd aan de bron. Daarvoor zouden dan API's worden ingezet, op moderne technieken gebaseerde systeemkoppelingen met ingebouwde softwareservices, dus functionaliteit. Op die manier zouden ook zaken als

beheer, openbaarmaking en beveiliging geregeld gaan worden. Het voorstel is destijds omarmd en nu, bijna vijf jaar later, is er al het nodige uitgewerkt en zijn veel partijen betrokken bij deze ontwikkeling. Gemeenten, softwareleveranciers en partijen die gegevens leveren, zoals de landelijke basisregistraties, werken samen. Een belangrijke coördinerende rol is weggelegd voor de VNG, de Vereniging Nederlandse Gemeenten.

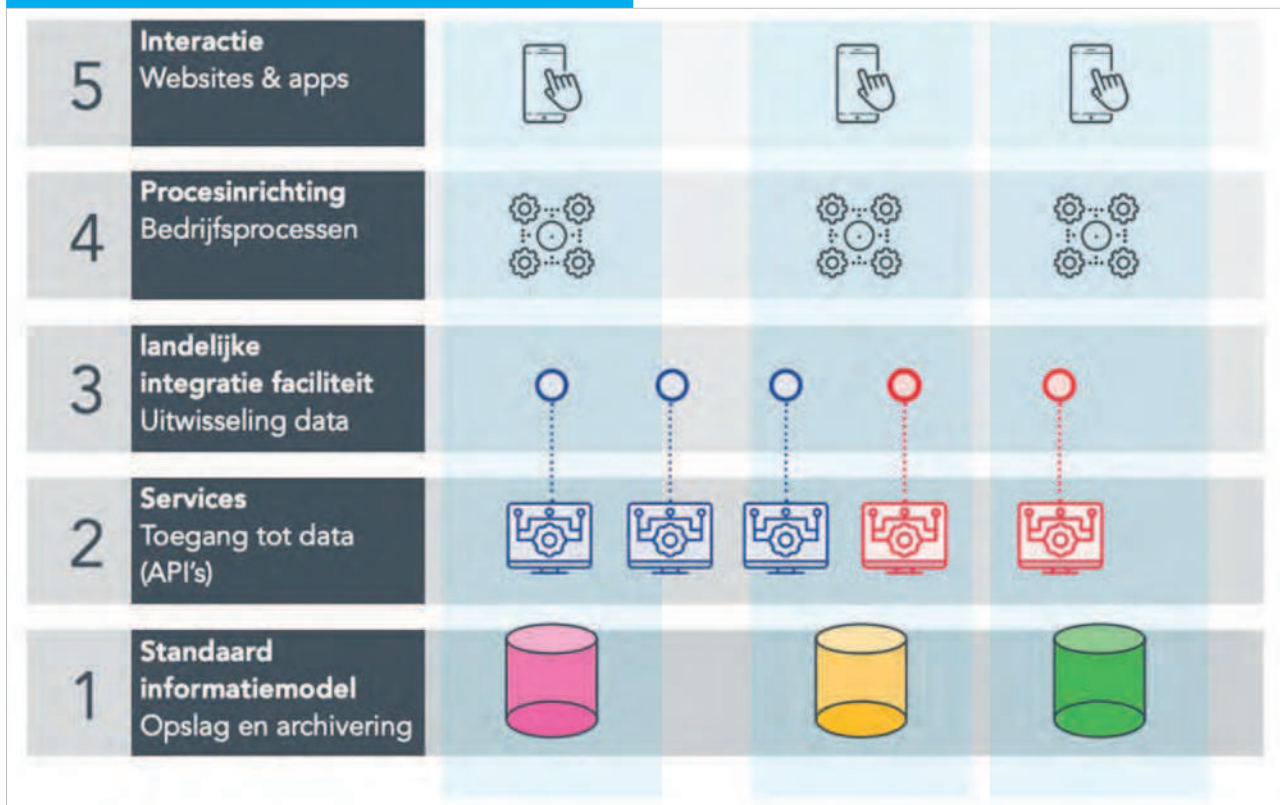
### Informatiearchitectuur

Voor de gehele overheid is er een landelijke referentiearchitectuur om – waar dat kan – de informatievoorziening van de overheid op dezelfde manier in te richten. Dat is nodig om te kunnen samenwerken, het voorkomt dat overheidsorganisaties in de complexe wereld van ICT elk wiel zelf moeten uitvinden, en het is goedkoper. Voor wat generiek is voor de gehele overheid, is er NORA, de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur. Voor wat op dat niveau niet generiek is, maar dat wel kan zijn op een lager niveau, zijn er onderliggende referentiearchitecturen. Voor de gemeentelijke bestuurslaag is dat GEMMA, de GEMEentelijke Model Architectuur, een 'dochter' van NORA.

In GEMMA is de Common Ground-visie, met destijds al een vijflagenmodel, verder uitgewerkt. In dit model zitten gegevens, en dus ook documenten en archiefstukken, in bronregisters in een gegevenslaag. Daarboven zien we een laag met services die gegevens opslaan, beheren en opvragen en die zaken zoals autorisaties regelen. De middelste laag is voor het daadwerkelijk uitwisselen van gegevens. Daarboven zit dan nog een laag voor de bedrijfsprocessen en een laag voor het gebruik door medewerkers en burgers. Binnen deze structuur zijn gegevens losgekoppeld van processen en systemen (applicaties). Gegevens zijn voor alle systemen waar dat nodig is beschikbaar, maar ze zitten daar niet meer in. Opslag vindt plaats per soort gegeven in nog maar één systeem, en dat in een federatief stelsel. Dat laatste betekent dat gegevens ook tussen organisaties niet langer worden gekopieerd. Het resultaat is een 'single source of truth' per soort gegeven.

**Het resultaat is een 'single source of truth' per soort gegeven**

Het Common Ground-vijflagenmodel (bron: GEMMA, VNG).



### Uitwerking voor het archiefveld

In 2020 publiceerde de VNG het document 'Architectuur voor duurzaam toegankelijk informatiebeheer', versie 0.31, met als toevoeging 'binnen het GEMMA Gegevenslandenschap'.<sup>1</sup> Het werd gepositioneerd als een eerste en nog aan de praktijk te toetsen verkenning van wat de Common Ground-visie betekent voor duurzaam toegankelijke informatie. Een nieuwere versie is nog niet gepubliceerd.<sup>2</sup> Dat is minder vreemd dan het lijkt: kiezen voor bewaren in bronsystemen is een heldere lijn, maar het document laat zien dat het lastig is om daar handen en voeten aan te geven. De inhoudelijke uitwerking begint in hoofdstuk 2 met het voorbeeld van een vergunningverleningsproces in een gegevenslandschap volgens de Common Ground-gedachte. De informatie daarover wordt dan niet langer per zaak in een dossier in een centraal systeem opgeslagen. In plaats daarvan ontstaat per zaak een virtueel dossier waarvan de inhoud (het GEMMA-document spreekt over gegevens en informatieobjecten) vaak verspreid zal zijn over meerdere bronsystemen, waaronder vakapplicaties, en bronregisters. Dat is al complex omdat je de inhoud van een dossier dan met digitale verwijzingen bij elkaar, vindbaar en toegankelijk moet houden, ook voor de lange termijn. Wat het nog complexer maakt is dat de gegevens en informatieobjecten in zo'n dossier ook binnen andere contexten van betekenis kunnen zijn, en daarmee onderdeel van ook andere virtuele dossiers.<sup>3</sup> Bij die dossiers kunnen verschillende bewaartermijnen en levenslopen horen. Dat verhoudt zich slecht tot

bestaande concepten voor archivering die uitgaan van één bewaartermijn en één levensloop per gegeven en informatie-object.<sup>4</sup> Het vernietigen van informatie kan zo niet meer per dossier worden bepaald, maar wordt afhankelijk van het geheel aan dossiers waarvoor de inhoud nog van betekenis is. Hoofdstuk 3 begint met een oplossing voor hoe de over diverse systemen verspreide informatie te beheren. Toe te voegen metagegevens kunnen beschrijven welk beheer nodig is. Aan de hand daarvan kunnen generieke services dat beheer dan vanuit één centrale plek in het applicatielandschap uitvoeren. Daarmee zou duurzaam toegankelijk bewaren bij de bron een realistisch alternatief worden voor het overbrengen van informatie naar een gespecialiseerd systeem zoals een e-depot, zo is de constatering.<sup>5</sup> Het document sluit af met de vaststelling dat de dynamiek van een nieuwe infrastructuur, die met alle API's nog in ontwikkeling is, makkelijk botst met de behoefte aan stabiliteit in een archiefomgeving. Een architectuurplaat laat zien hoe bestaande zaakinformatie niet langer toegankelijk is na ingebruikname van een nieuwe versie van een API. Zo zijn er meerdere uitdagingen met niet altijd al een oplossing. Voor als bewaren bij de bron daardoor te lastig blijkt, benoemt het document een alternatief: 'Gegevens die horen bij één dossier verpakken in een pakketje en dat plaatsen in een informatieobjectenregister.'<sup>6</sup> Een oplossing die voor iedereen weer heel herkenbaar is. Wel laat het document goed zien wat de lastige consequenties zijn als je alles in bronsystemen laat zitten. »

## » Gemeente Den Haag

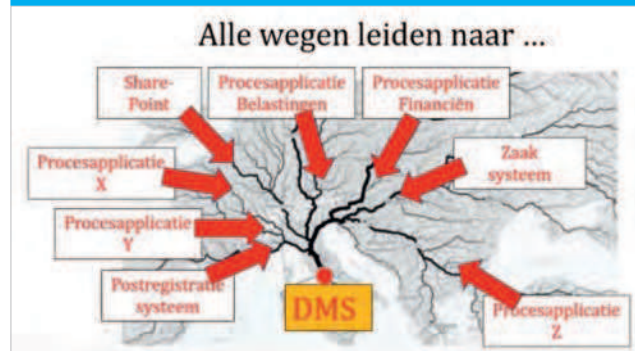
Er is een gemeente met een op het oog afwijkende visie op bewaren bij de bron binnen het archiefveld. Dat is Den Haag, een gemeente met een eigen domeinarchitectuur voor informatiebeheer: IRMA, de Informatiebeheer Referentie Model Architectuur.<sup>7</sup> Aan de benadering van Den Haag ligt een analyse ten grondslag van de maar voortdurende problemen met archiveren bij de overheid. Die worden al vele jaren gesignaleerd, onder andere in rapporten van wat tegenwoordig de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed heet.<sup>8</sup> De analyse van Den Haag is, kort samengevat, dat het niet lukt omdat we het te ingewikkeld maken. Een voorbeeld daarvan is het vullen van meer dan tachtig metagegevensvelden bij informatie die maar kort wordt bewaard. Over bewaren bij de bron zegt IRMA dat dat in de praktijk niet altijd uitvoerbaar is of alleen tegen aanzienlijke kosten. Honderden gemeentelijke applicaties zouden dan moeten beschikken over archieffunctionaliteit. Ook zouden die applicaties dan beschikbaar moeten blijven zolang de informatie die erin zit niet vernietigd mag worden. Daarom kiest Den Haag voor bewaren in een centraal DMS (documentmanagement-systeem). Daarop aangesloten vakapplicaties kan men dan, waar nodig, uitfasen. Ook overbrengen naar een e-depot en informatie openbaar maken regelt men liever vanuit één bron dan vanuit honderden vakapplicaties.<sup>9</sup> Hierbij past wel de opmerking dat het verschil met de Common Ground-benadering kleiner is dan het lijkt. Als alle dossiers in een centraal DMS terechtkomen, dan is er daarna voor die dossiers wel sprake van één bron, hoewel dat dan niet meer het oorspronkelijke bronsysteem is.

## API's

De al genoemde API's zijn de belangrijkste bouwstenen voor het realiseren van de Common Ground-visie. Ze zijn niet alleen essentieel voor wat ze doen, systemen koppelen en met softwareservices functionaliteit leveren, maar ook om de aard van de gebruikte techniek. Die techniek heeft namen zoals REST (een protocol voor de interactie tussen systemen), RESTful API's, JSON (een formaat voor het uitwisselen van gegevens) en NLX. NLX is de naam van de snelweg voor de Common Ground-API's. Het is de Nederlandse variant van X-road, de al genoemde digitale snelweg van Estland. Deze technieken zijn minder complex dan die van meer traditionele manieren voor het koppelen van systemen. Benodigde functionaliteit kun je bij het werken met RESTful API's opknippen in makkelijk te combineren brokstukjes. De API's zijn makkelijk, snel en goedkoop te ontwikkelen. Bij voldoende standaardisatie zijn ze ook flexibel inzetbaar en makkelijk aan te sluiten. Dit alles maakt ze geschikt voor innovatie in bestaande omgevingen en toepassingen in federatief verband. Zo kan een gezamenlijk gegevenslandschap ontstaan met betere gegevens door het enkelvoudig opslaan en beheren van gegevens en het opvragen van die gegevens bij de bron. Dat werkt voor overheden minder

**Het lukt niet omdat we het te ingewikkeld maken**

De informatie van Den Haag 'stroomt' naar het DMS (bron: een webinar over IRMA<sup>10</sup>).



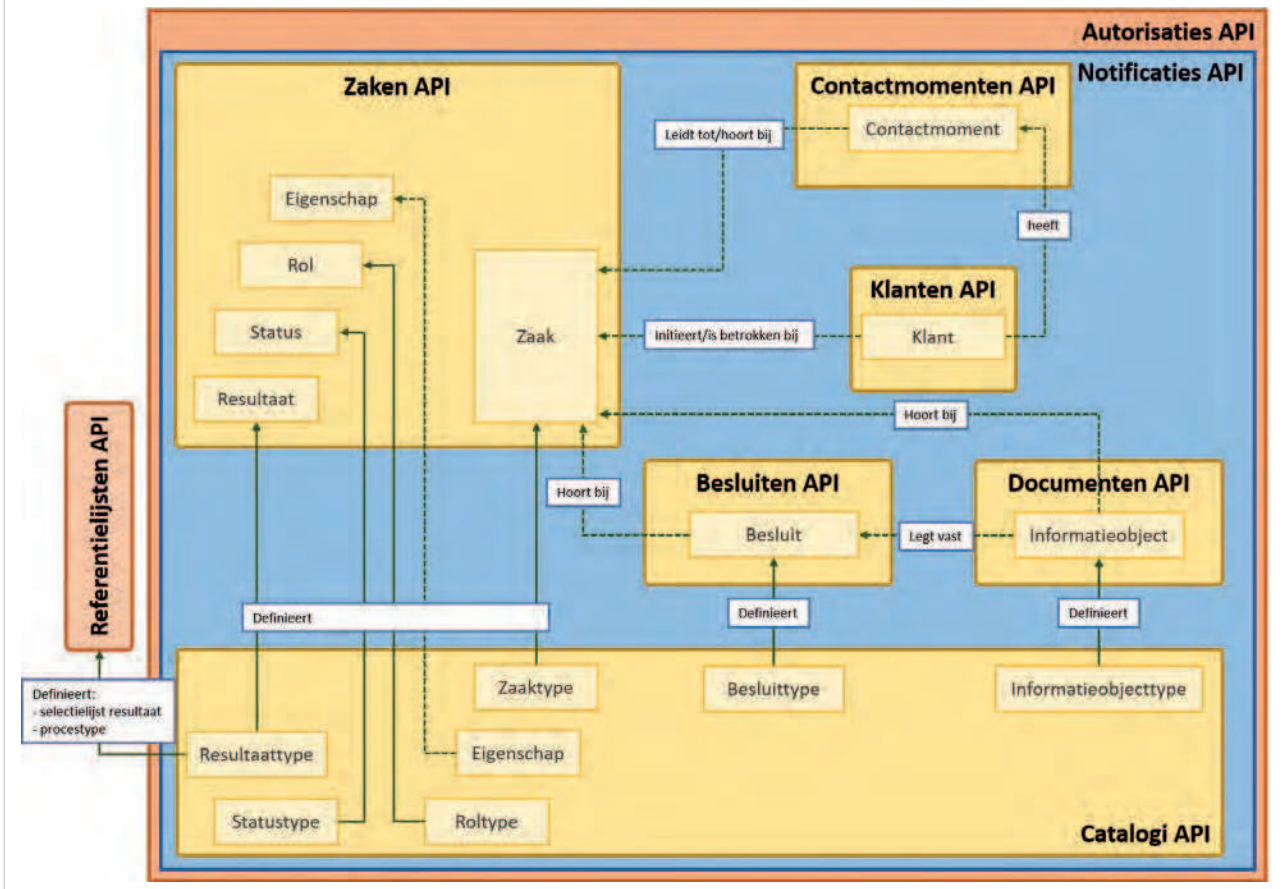
complex en het maakt naar burgers en bedrijven toe snellere en betere dienstverlening mogelijk, waaronder meer inzicht in hoe de overheid gegevens gebruikt.

## Transitie

Ondanks de voordelen van het beoogde gegevenslandschap is het veranderen ernaartoe wel complex. Het gaat om veel partijen en het vervangen van delen van bestaande voorzieningen in complexe en met elkaar verbonden omgevingen. Dat maakt de situatie anders dan in Estland met destijds nog weinig digitalisering. Wel is er inmiddels een uitgebreide community. Die werkt volgens een 'Meerjarige Transitie-strategie Common Ground'<sup>11</sup> aan de nieuwe omgeving. In een 'Taskforce Samen organiseren' zitten gemeentesecretarissen, directeuren dienstverlening, koepelverenigingen en ketenpartners. In een 'Groeipact Common Ground' zijn samenwerkafspraken gemaakt tussen softwareleveranciers, gemeenten en andere partijen.<sup>12</sup> Regelmatig zijn er fieldlabs en hackathons, evenementachtige bijeenkomsten waar ontwikkelaars van de betrokken partijen API's ontwerpen, programmeren en testen. En er is een structuur voor het vaststellen van API-standaarden. Dat is inmiddels gebeurd voor API's voor onder andere zaakgericht werken, autorisaties en het opslaan en raadplegen van documenten. Ook zijn er al API's voor het bevragen van enkele landelijke basisregistraties. Voor het inpassen van deze API's in de eigen omgeving komt er een 'Referentiearchitectuur Werken met API's'.

Dit alles wil niet zeggen dat de transitie makkelijk verloopt. Een API ontwikkelen is niet moeilijk, een paar handige programmeurs is voldoende. Het met elkaar eens worden over wat zo'n API moet doen is al lastiger. Maar echte adoptie ontstaat pas door de API's te implementeren in bestaande omgevingen. Maar dan wordt het ook spannend. Want zo'n verandering vraagt om eigen inzet, levert onzekerheid op en kan aanpassingen op de werkvloer nodig maken. Als een gemeente net iets anders werkt dan waarvan is uitgegaan bij het ontwikkelen van een standaard-API, dan kan die gemeente gegevens nodig hebben waar de API niet voor zorgt. Dat is lastig voor softwareleveranciers, want meegaan met een nieuwe landelijke standaard is belangrijk, maar blijven luisteren naar de wensen van de klant ook. Om





de transitie te versnellen deden softwareleveranciers vorig jaar een marktbreed voorstel aan gemeenten voor concrete invoeringsafspraken over de zaakgericht werken-API. Dat voorstel haalde het (nog) niet en is toen 'on hold' gezet. Na wat al is ontwikkeld, lijkt 2022 een cruciaal jaar te worden voor de adoptie van Common Ground-API's. Wat kan helpen is dat er veel overeenstemming is over de te volgen koers. Ook is onderkend dat voor de hele transitie veel tijd nodig is. Binnen de gemeentelijke bestuurslaag rekent men op nog vijf tot tien jaar.

### Betekenis

Overheidsbreed krijgt de beweging, met de API-techniek voorop, ook steeds meer betekenis. Er is een landelijke API-strategie.<sup>13</sup> Forum Standaardisatie heeft overheidsbrede standaarden vastgesteld voor het ontwerpen en specificeren van (RESTful) API's. En sinds begin dit jaar is er een 'Overheidsbrede Intentie Overeenkomst API Strategie en Beleid'.<sup>14</sup> De term Common Ground komt hierin niet voor. Maar inhoudelijk zeggen de ondertekenaars hetzelfde: de digitale overheid gaat gegevens de komende jaren veiliger en efficiënter uitwisselen door applicaties zo veel mogelijk te scheiden van die gegevens en deze bij de bron te bewaren. De betekenis van de geschetste beweging voor dossier- en archiefvorming zal nog verder vorm moeten krijgen. Maar de voordelen van zowel de visie als de techniek zijn evident.

Daarmee is deze ontwikkeling ook voor het archiefveld belangrijk genoeg om goed te volgen en waar mogelijk mee te doen. |

### NOTEN

- 1 Zie: [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap\\_documentatie](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Gegevenslandschap_documentatie).
- 2 Bij het afsluiten van de kopij voor dit nummer.
- 3 Architectuur voor duurzaam toegankelijk informatiebeheer, versie 0.31, paragraaf 2.1.3.
- 4 Ibidem, paragraaf 2.2.1.
- 5 Ibidem, eerste pagina hoofdstuk 3.
- 6 Ibidem, paragrafen 3.3.3 en 3.3.4.
- 7 Zie: <https://irma.denhaag.nl>.
- 8 Zie: <https://irma.denhaag.nl/waaromirma>.
- 9 Zie Veelgestelde vragen, DMS, op: <https://irma.denhaag.nl/veelgesteld>.
- 10 Zie: <https://www.youtube.com/watch?v=bEzrByii3wg>.
- 11 Zie: <https://vng.nl/brieven/meerjarige-transitiestrategie-common-ground>.
- 12 Zie: <https://commonground.nl/cms/view/e201b4f7-6ab5-4df8-97a3-9bfa06043ce0/groeipect>.
- 13 Zie de API Strategie Algemeen op: <https://docs.geostandaarden.nl/api/API-Strategie/#de-api-voor-zaakgericht-werken-van-common-ground>.
- 14 Zie: <https://www.geonovum.nl/themas/kennisplatform-apis/intentie-overeenkomst>.