

# We Are The Archive

Een onderzoek naar de invloed van informatietechnologie op de gemeentelijke organisatie en de gevolgen hiervan voor de archiveringsfunctie.

1 augustus 2011

drs. P.A. van de Ruit  
Scriptie  
Master Archiefwetenschap  
Universiteit van Amsterdam  
Studentnummer: 0016047

|

## Inhoud

<b>INLEIDING .....</b>	<b>4</b>
<b>HOOFDSTUK 1. THEORETISCH KADER: DE SOCIAAL MAATSCHAPPELIJKE CONTEXT VAN ARCHIVERINGSSYSTEMEN .....</b>	<b>7</b>
1.1 INLEIDING .....	7
1.2 TECHNOLOGISCHE VERANDERINGEN IN DE AMBTELIJKE ORGANISATIE .....	8
1.3 INVLOED VAN DE NETWERKTECHNOLOGIE OP HET ORGANISATIEONTWIKKELINGEN .....	11
1.4 OPTIMALISERING VAN DE TECHNISCHE MOGELIJKHEDEN: ‘HET NIEUWE WERKEN’ .....	13
1.5 HET ARCHIVERINGSSYSTEEM IN HET LICHT VAN DE NIEUWE CONTEXTUALITEIT .....	15
1.6 ACCENTVERSCHUIVING BINNEN DE INFORMATIEVOORZIENING: VAN HIËRARCHISCHE ORDENING NAAR NETWERKSTRUCTUUR .....	16
<b>HOOFDSTUK 2. HAARLEM IN PERSPECTIEF: DE ARCHIVERINGSFUNCTIE VAN HAARLEM IN HET LICHT VAN DE SOCIAAL TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELINGENSTADIA VAN BAILEY. ....</b>	<b>20</b>
2.1 BAILEY’S ANALYSE VAN DE ONTWIKKELINGEN VAN ARCHIVERINGSFUNCTIE ONDER INVLOED VAN DE INFORMATIETECHNOLOGIE.....	20
2.2 DE ARCHIVERINGSFUNCTIE VAN DE GEMEENTE HAARLEM IN HET LICHT VAN BAILEY’S ANALYSE. .....	22
2.3 DE ARCHIVERINGSFUNCTIE; STAND VAN ZAKEN .....	24
2.4 AMBITIE VOOR DE TOEKOMST: ZAAKGERICHT WERKEN .....	27
2.5 ONTWIKKELINGSSTADIUM HAARLEM AAN DE HAND VAN BAILEY .....	30
<b>HOOFDSTUK 3. ARCHIVERINGSPARADIGMA ONDER VUUR; OP ZOEK NAAR FUNCTIONELE ARCHIVERINGSMETHODEN.....</b>	<b>32</b>
3.1 DE INFOCRATIE IN WORDING .....	32
3.2. MAATPAK OF MULTIFUNCTIONELE KAPSTOK?.....	34
3.3. EEN LAGERE DREMPEL: NAAR EEN OPEN ZAAKSYSTEEM.....	37
3.4. IMPLICATIES VAN HET OPEN ZAAKSYSTEEM .....	40
<b>HOOFDSTUK 4. EN DAN VERANDERT ALLES... HET EIND VAN DE TRADITIONELE OPLOSSINGEN, OP ZOEK NAAR EEN NIEUW PARADIGMATISCH KADER. ....</b>	<b>44</b>
4.1. INLEIDING .....	44
4.2 HET NETWERKPERSPECTIEF.....	45
4.3 NETWERKGEBONDEN INFORMATIE ; INTERCONTEXTUALITEIT VAN INFORMATIE VANUIT DE BRON BEZIEN. ....	48
4.4 EEN ONDERZOEKSAGENDA VOOR DE TOEKOMST .....	50
4.5 DE GEMEENTE HAARLEM OP WEG NAAR DE TOEKOMST .....	51
<b>CONCLUSIE.....</b>	<b>53</b>
<b>LITERATUUR .....</b>	<b>55</b>
DOCUMENTEN VAN DE GEMEENTE HAARLEM .....	57



## Inleiding

Een document is een verbinding van verhalen, van verschillende sporen die elkaar raken. Sporen die verloren gaan achter de façade van het document zelf. Het zijn sporen die te maken hebben met de inhoud, met de vorm en met de context waarin het document is opgemaakt en met de relaties die het document legt of juist niet legt met anderen. Een document is niet in de laatste plaats een verbinding tussen mensen die met het document afspraken maken, zaken regelen, berichten overbrengen, hun vriendschap, liefde of zelfs haat uitspreken en vastleggen.

Het verhaal achter de scriptie ‘We are the Archive’ is mijn verhaal van de overstap naar de functie van bureauhoofd DIV binnen de gemeente Haarlem, het verhaal van de tien jaar die ik inmiddels in verschillende overheidsorganisatie bij DIV heb gewerkt, maar het is ook het verhaal van het overlijden van mijn moeder en het verhaal van mijn relatie met mijn vriendin. Daarnaast is deze scriptie het verhaal van mijn onderzoek naar Web 2.0, het oorspronkelijke onderwerp van mijn afstudeeronderzoek. Web 2.0 was toen nog het gedroomde onderwerp van mijn afstudeerscriptie. Web 2.0 was nieuw, spannend en sexy. Een onderwerp dat van grote betekenis was voor de archiefwetenschap en het archiefwezen als geheel. Het vangen en gebruiken van ‘the wisdom of the crowd’ klonk ongelooflijk spannend. Verschillende archiefinstellingen pasten het principe van Web 2.0 succesvol toe. Daaronder zeker ook de gebruikers die elkaar met behulp van Web 2.0 toepassingen hielpen bij het ontsluiten van die archieven en die nieuwe manieren vonden om de informatie in de archieven succesvol te gebruiken in soms heel nieuwe onderzoeksvragen. Maar ook bedrijven en overheden die, soms voorzichtig, soms vol overtuiging, aan de slag gingen met deze geheel nieuwe manier van communiceren met klanten en belanghebbenden. Vooral door het lezen van “Ambtenaar 2.0” van Davied van Berloo raakte ik besmet met het idealisme van Web 2.0. Er leek toen nog een wereld van ongekende mogelijkheden aan de horizon op te doemen. Besmet door het virus leek zelfs een betere wereld onder handbereik.

Het zal de lezer uit de toon van het voorgaande al duidelijk zijn; Web 2.0 is uiteindelijk niet het onderwerp geworden. Naarmate ik er langer mee bezig was begon het hele onderwerp steeds meer een teleurstelling te worden. Net goed onderweg met het onderwerp werd ik door Doxis gevraagd mee te werken aan een onderzoek naar Web 2.0. Een onderzoek dat voor Doxis moest leiden tot een concreet product dat zij vervolgens in de markt konden gaan zetten. Bij dat onderzoek waren naast een aantal medewerkers van Doxis ook vertegenwoordigers van de UvA en van verschillende ministeries betrokken. Het onderzoek begon met een aantal sessies waarin de invloed van Web 2.0 werd besproken en waar voorzichtig werd gekeken naar de inpassing van Web 2.0 in het archiveringssysteem van verschillende overheidsorganisaties. Op dat laatste punt werd het gelijk moeilijk. Wanneer zou een overheidsorganisatie Web 2.0 moeten betrekken in de archivering en wanneer niet? Een vraag die eigenlijk ook al het debat rond e-mail domineerde. Het bleek een vraag die in de werkgroep vrijwel niet op te lossen was. Dat nog afgezien van de methode die toegepast zou moeten worden om Web 2.0 content op te nemen in het (digitale) archief.

Het zal niemand verbazen dat het project uiteindelijk weinig concreets heeft opgeleverd. Dat gold ook voor mijn onderzoek. Ook daarin werd ik geconfronteerd met vrijwel onoplosbare vragen en liep ik uiteindelijk vast in het onderwerp. Ondanks de teleurstelling van die mislukking bleef het onderwerp me bezig houden. Al tijdens het onderzoek was ik tot de conclusie gekomen dat ik niet van een archiveringsvraag moest uitgaan, maar van de manier waarop de ambtenaar aan de slag zou gaan met de nieuwe technologie, ofwel een benadering van Web 2.0 vanuit de werkprocessen. Vanuit die benadering zou gekeken kunnen worden naar het archiveringssysteem en toegewerkt kunnen gaan worden naar een aanpak die zou garanderen dat het te archiveren materiaal ook daadwerkelijk in het archief opgenomen zou kunnen worden.

Deze benadering, die in het Doxisproject eigenlijk niet aan de orde is gekomen, bracht me wel bij mijn huidige onderwerp, terug in de klei van de gemeentelijke organisatie waar de hele documentaire informatievoorziening, de archiveringsfunctie, door alle nieuwe ontwikkelingen geweldig onder druk komt te staan en eigenlijk al vele jaren staat. Door het nadenken over het toepassen van Web 2.0 binnen de werkprocessen in de organisatie, werd ik gedwongen na te denken over het hele proces van archivering binnen de organisatie. Archivering die door de digitalisering, door het gebruik van vakspecifieke software, zelfs door een eenvoudige toepassing zoals e-mail langzaam aan van binnenuit wordt uitgehoud.

Nieuwe ontwikkelingen zoals flexibel werken of 'het nieuwe werken' lijken zelfs de doodsteek te worden voor de traditionele archiveringsfunctie binnen organisaties. Tegelijkertijd is, denk ik, door alle nieuwe ontwikkelingen de behoefte aan een goede archiveringsfunctie nog nooit zo belangrijk geweest. Niet voor niets heeft bijvoorbeeld 'het nieuwe werken' als basisvoorwaarde de directe beschikbaarheid van (procesgebonden) informatie. Zonder een goed ingericht, toegankelijk en integer archief kan 'het nieuwe werken' eigenlijk alleen maar mislukken.

Dat de archiveringsfunctie zo onder druk staat is denk ik iets wat de archiefwereld zichzelf aan mag rekenen. Te lang zijn we als professionals bezig geweest nieuwe ontwikkelingen in te passen in onze traditionele manier van werken, zonder ons te realiseren dat eigenlijk het hele vakgebied aan de vooravond staat van een fundamentele verandering. Een verandering die nu vooral vorm krijgt vanuit de informatietechnologie waar wij als archief- professionals eigenlijk alleen maar achteraan lopen, en waarvoor we weinig innovatieve ideeën hebben om in te brengen. Neem bijvoorbeeld e-mail. Vanaf de introductie van e-mail in de kantooromgeving is dit een vrijwel onoplosbaar probleem geweest voor het archief. Is e-mail wel archiefwaardig? Zo ja, hoe zorg je er dan voor dat e-mail ook daadwerkelijk in het archief wordt opgenomen? Vragen die tot op heden nog niet zijn opgelost. Vragen die wat mij betreft ook de verkeerde vragen zijn. Het is te veel geredeneerd vanuit het vakgebied, vanuit de traditie en bestaande conventies, en te weinig vanuit de ontwikkelingen die zich om ons heen voltrekken. E-mail is immers maar een teken aan de wand. Een teken dat de wereld in hoog tempo verandert. Waar tot voor kort binnen organisaties de archiefvorming keurig was geregeld in procedures en voorschriften is de realiteit binnen diezelfde organisaties daaraan voorbij gegaan. Het werk van Steve Bailey is wat dat betreft verhelderend. Het idee dat de archiefvorming goed te regelen zou zijn door nieuwe procedures, nieuwe voorschriften en nieuwe ingewikkelde en vaak complexe systemen, is voorbij gaan aan de meest fundamentele verandering in de huidige samenleving, de opkomst van de netwerksamenleving. Een andere realiteit met andere regels en ander gedrag.

Het onderzoek dat ik in deze scriptie presenteer richt zich op de inrichting van de archiveringsfunctie binnen de gemeente Haarlem. De focus is gericht op de nieuwe manier van werken die het gevolg is van brede maatschappelijke en technologische veranderingen. Vanuit de begripsvorming rond deze nieuwe manier van werken wordt vervolgens de archiveringsfunctie onder de loep genomen. Daarbij gaat het er dan om, hoe in de veranderende omgeving, invulling gegeven kan worden aan een archiveringsfunctie die voldoende waarborgen biedt voor de functie van het archief als geheugensteun, als kennisbron, als controlemiddel en als cultureel erfgoed. De probleemstelling luidt daarom als volgt:

*Hoe kan de andere manier van werken binnen de gemeente Haarlem vertaald worden naar de inrichting van de archiveringsfunctie?*

Het is verleidelijk om in de probleemstelling de 'andere manier van werken' te lezen als 'het nieuwe werken'. Ik heb er voor gekozen dat niet te doen, voornamelijk omdat de term zelf door het veelvuldige gebruik in de media aan betekenis heeft ingeboet. Het is een modeterm geworden waaraan iedereen een eigen invulling lijkt te geven. Ik denk dat 'het nieuwe werken' vooral gezien moet worden als een bundeling van elementen die voortkomen uit de

netwerksamenleving. In het eerste hoofdstuk ga ik daar nog verder op in. Hier kan ik alvast opmerken dat ik van mening ben, dat een goed begrip van de netwerksamenleving één van de startpunten is voor het inrichten van de archiveringsfunctie. Waar het om gaat is, dat er een goed begrip is van hoe organisaties onder druk van de netwerksamenleving veranderen en opereren, en hoe medewerkers vorm geven aan hun functie, hoe zij hun taken uitvoeren en uiteindelijk welke keuzes zij maken ten aanzien van de archivering van hun documenten. Mijn benadering van de archivering vanuit de netwerkgedachte laat zien, hoe organisaties functioneren in een nieuwe sociale en culturele context en hoe medewerkers daarbinnen functioneren. Het gaat dus uiteindelijk om het begrijpen van gedrag; gedrag dat goed voorspelbaar wordt vanuit die netwerksamenleving. Vanuit dat gedrag, de manier van werken, communiceren en handelen, kunnen we gaan nadenken over de inrichting van de archiveringsfunctie. Van daaruit kunnen nog verdere vragen gesteld worden. Vragen die raken aan het hart van de archiefwetenschap. Want de problemen die nu ervaren worden binnen de archiveringsfunctie, worden uiteindelijk de problemen van de gehele archiefwereld.

Zoals eerder opgemerkt heb ik dit onderzoek gedaan vanuit de klei van de gemeentelijke organisatie. Het is vooral een onderzoek geworden dat is opgebouwd uit ervaringen die ik in de afgelopen jaren heb opgedaan in verschillende overheidsorganisaties. De gemeente Haarlem is in dit onderzoek vooral de kapstok waaraan ik de verschillende zaken kan ophangen en inzichtelijk kan maken. De ervaringen binnen de gemeente Haarlem zijn immers niet uniek. Binnen alle overheidsorganen komen de problemen, die Haarlem heeft met zijn informatievoorziening, in meer of mindere mate terug. Het onderzoeken, denken en schrijven vanuit de klei van de gemeentelijke organisatie heeft natuurlijk als groot nadeel, dat de blik al snel gericht wordt op praktische oplossingen en dat een meer archiefwetenschappelijke discussie naar de achtergrond dreigt te verdwijnen. Ik heb geprobeerd zoveel mogelijk de discussie een (archief)wetenschappelijke onderbouwing te geven. In het onderzoek binnen de gemeente Haarlem heb ik steeds de waarneming op de werkvloer gekoppeld aan een wetenschappelijke interpretatie van die waarneming. Vanuit die interpretatie is vervolgens gekeken naar de archiveringsfunctie. Op basis daarvan geef ik een mogelijke oplossingsrichting. De technische uitwerking valt buiten het kader van deze scriptie. Wat ik hier vooral wil bereiken is dat er een nieuwe impuls wordt gegeven aan het archiefwetenschappelijk onderzoek naar de archiveringsfunctie binnen organisaties. Dit is een tijd van grote veranderingen, een spannende tijd waarin wij als archiefprofessionals het vakgebied een totaal nieuwe inhoud kunnen geven. Een tijd waarin we het ook kunnen gaan afleggen tegen de *geeks* uit Silicon Valley. Het gaat dus wel ergens om.

# Hoofdstuk 1. Theoretisch kader: de sociaal maatschappelijke context van archiveringssystemen

*'... the technical structure of the archiving archive (...) determines the structure of the archivable content even in its very coming to existence and in its relationship to the future. The archivization produces as much as it records the event.'*<sup>1</sup>

## 1.1 Inleiding

Het bovenstaande citaat uit *Archive Fever* van Jacques Derrida zal velen bekend in de oren klinken. Kort samengevat stelt Derrida dat technologie bepalend is voor de gebeurtenis die wordt gedocumenteerd en gearhiveerd. Een gebeurtenis is voor Derrida geen gegeven dat zich ongeacht de technologie op dezelfde manier zou voltrekken maar juist een rekbaar begrip dat mede door technologie wordt gevormd. Afhankelijk van de gebruikte technologie krijgt de gebeurtenis een bepaalde richting en een bepaald verloop.

Dat we leven in tijden van snelle technologische veranderingen zal voor een ieder duidelijk zijn. Denk alleen maar eens aan de interactieve leeromgeving van Blackboard en de nieuwe mogelijkheden die daardoor zijn ontstaan voor de communicatie tussen studenten onderling en van studenten met de docent. Maar ook de smartphones, die inmiddels gemeengoed zijn geworden, bieden de gebruiker vrijwel eindeloze mogelijkheden om te communiceren en informatie te zoeken, of dat nu gaat om het weerbericht, verbindingen in het openbaar vervoer of directe inzage in de bij- en afschrijvingen op je bankrekening.

Dat de invloed van ict daarbij niet beperkt blijft tot onze directe omgeving blijkt wel uit de recente gebeurtenissen in Noord-Afrika. Waar voorheen de verschillende dictaturen een deel van hun macht konden ontlenen aan een vrijwel totale controle van de media en het daarmee tegenstanders onmogelijk maakten zich te organiseren, is dat nu door de komst van internet en sociale media ingrijpend veranderd. Door de open omgeving van het internet kunnen mensen nu direct communiceren en zich organiseren. In onder andere Egypte en Tunesië hebben we kunnen zien waar dat toe kan leiden. Ook de recente gebeurtenissen in Japan laten zien wat de invloed is van de nieuwe media. De aardbeving en de daaropvolgende tsunami hebben door alle nieuwe technologische mogelijkheden deze ramp misschien wel tot een van de best gedocumenteerde in de geschiedenis van de mensheid gemaakt.

De sterke relatie tussen technologie en gebeurtenis is al eerder door mediawetenschapper Marshall McLuhan verwoord in de one-liner 'the medium is the message'. Anders dan Derrida legt McLuhan hiermee de nadruk niet op het evenement, dat door technologie een andere richting en verloop krijgt, maar juist op de veranderende verhoudingen tussen mensen. Het medium is voor McLuhan bepalend voor de vorm en de schaal van het menselijk handelen en de onderlinge verbondenheid tussen mensen.<sup>2</sup> De introductie van een nieuwe technologie in die samenleving kan de relaties tussen mensen in potentie fundamenteel veranderen en daarmee ook in een samenleving grote veranderingen op gang brengen. Als we bijvoorbeeld kijken naar de veranderingen als gevolg van de komst van de spoorwegen dan gaat het volgens McLuhan niet over de introductie van transport of reizen in de samenleving, deze zaken bestonden al, maar om de andere schaal en de grotere snelheid van transport en reizen. De introductie van deze nieuwe schaal en snelheid in de samenleving was vervolgens bepalend voor bijvoorbeeld de ontwikkeling van steden en industriële centra. Ook op kleinere schaal, in organisaties, kan de introductie van nieuwe

---

<sup>1</sup> Jacques Derrida, *Archive Fever. A Freudian Impression*. Translated by Eric Prenowitz (Chicago 1998 paperback edition) 17.

<sup>2</sup> Marshall McLuhan, *Understanding Media. The extensions of man*. (Londen en New York 1964, heruitgave 2009) 7-9.

technologie grote gevolgen hebben op de uitvoering van de werkzaamheden en zelfs leiden tot ingrijpende structurele veranderingen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan de introductie van de desktop computer op de werkvloer. Daarvóór werd het typewerk in veel organisaties uitgevoerd door een speciaal daarvoor ingerichte typekamer. Dit werk verschoof door de introductie van de computer naar de ambtenaar zelf waarmee de behoefte aan een speciaal ingerichte typekamer verdween.<sup>3</sup>

Een ander voorbeeld van een nieuwe technologie met verstrekkende gevolgen is de introductie van e-mail. Tot op heden nog steeds een hoofdpijndossier voor de archivaris en DIV-specialist. Geredeneerd vanuit de stelling 'the medium is the message' is het effect van e-mail dan niet het bericht dat verstuurd wordt of de communicatie tussen mensen - dat kon met de handgeschreven brief ook - maar juist de snelheid waarmee de communicatie tot stand wordt gebracht en de mogelijkheid asynchroon (niet gelijktijdig) en met veel mensen tegelijkertijd open en direct te communiceren. Dergelijke eigenschappen kunnen grote veranderingen teweeg brengen; in de relatie tussen mensen, in de manier waarop zaken worden gedaan, politiek wordt bedreven of organisaties functioneren. Niet voor niets komt Derrida tot de conclusie dat ' ..., *electronic mail today, even more than the fax, is on its way to transforming the entire public and private space of humanity, ...* ' <sup>4</sup>

## 1.2 Technologische veranderingen in de ambtelijke organisatie

Onder druk van nieuwe technologie kan een organisatie fundamenteel gaan veranderen. Oude structuren verdwijnen en nieuwe ontstaan. Wanneer de blik wordt gericht op de ambtelijke organisatie, dan heeft een verandering effect op de manier waarop de organisatie wordt aangestuurd en de manier waarop medewerkers hun taken uitvoeren. Het gaat dan over de arbeidsverdeling en specialisatie, de formalisatie van communicatie en gedrag en de hiërarchie en de gezagslijnen in de organisatie.

Een verandering in de ambtelijke organisatie heeft het meest zichtbare effect op de hiërarchische ordening en formalisatie. Beide principes zijn belangrijke kenmerken van de zogenaamde machinebureaucratie. Met de hiërarchie, het proces van verticale rangschikking, worden de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en gezagsverhoudingen in de organisatie belegd. De formalisatie heeft betrekking op de wijze waarop de organisatie het gedrag van haar medewerkers voor schrijft en daarmee het handelen voorspelbaar maakt. Dat voorschrijven van gedrag heeft dan enerzijds betrekking op de vrijheid van handelen, die beperkt kan worden door functiebeschrijvingen, werkvoorschriften of regelgeving. Anderzijds heeft de formalisatie betrekking op de communicatie in de organisatie en met de omgeving.<sup>5</sup> Bij binnenkomst van bijvoorbeeld een aanvraag voor een kapvergunning is direct duidelijk hoe deze aanvraag door de organisatie zal gaan, hoe daarover gecommuniceerd zal gaan worden, intern en met de aanvrager, wie bevoegd is de aanvraag in behandeling te nemen en wie de bevoegdheid heeft hierover een besluit te nemen. Hiërarchie en formalisatie zijn daarmee belangrijke principes in de politieke en ambtelijke

---

<sup>3</sup> Hier speelt zich een proces af waarin door de komst van nieuwe technologie de bestaande arbeidsverdeling in de organisatie ongedaan wordt gemaakt. In de visie van McLuhan is dit een logisch gevolg van de huidige fase in de ontwikkeling van de mensheid. McLuhan schets de ontwikkeling van de mensheid in twee te onderscheiden fasen. Tot aan de huidige tijd wordt de menselijke evolutie gekenmerkt door de fase van explosie die vorm krijgt in een steeds verder gaande arbeidsverdeling. Midden 20<sup>ste</sup> eeuw treedt daarin echter een verandering op en zijn we volgens McLuhan in de fase van implosie terechtgekomen. Daarmee bedoelt McLuhan dat door nieuwe technologie het individu steeds beter in staat is het volledige werkproces uit te voeren en daarmee de behoefte aan arbeidsverdeling verdwijnt. 'What the nineteenth century had delegated to servants and housemaids we now do for ourselves'.

Marshall McLuhan, Understanding Media, 38-39.

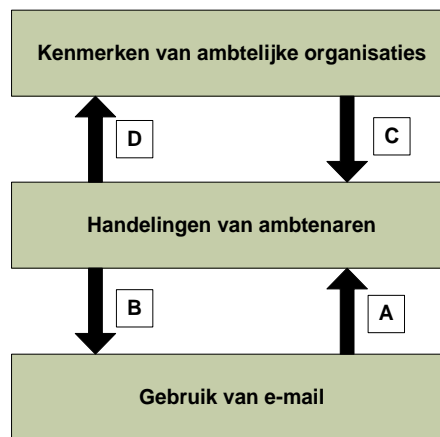
<sup>4</sup> Jaques Derrida, Archive Fever, 17.

<sup>5</sup> Henry Mintzberg, Organisatiestructuren. (Derde druk, Amsterdam 2008) 35-36.



verantwoording. De hiërarchie stelt de politiek verantwoordelijke in staat de organisatie aan te sturen en ter verantwoording te roepen. De formalisatie maakt het mogelijk achteraf een reconstructie te maken van het functioneren van de ambtelijke organisatie; er is immers precies vastgelegd hoe de organisatie heeft gehandeld. De ambtelijke dienst is voor de politiek en voor buitenstaanders transparant en controleerbaar geworden.<sup>6</sup> Daarmee is overigens direct het belang van een goede archivering aangetoond. Zonder goed functionerend archief kan de organisatie niet die documenten overleggen waarmee zij verantwoording over het handelen kan afleggen.

Het effect van nieuwe technologie op hiërarchie en formalisatie in ambtelijke organisaties is in 2006 onderzocht door Albert Meijer. Hij heeft zich daarbij specifiek gericht op het effect van het gebruik van e-mail op ambtelijke organisaties.<sup>7</sup> In zijn onderzoek is Meijer er vanuit gegaan dat ICT en de organisatie zich wederzijds aan elkaar aanpassen. Nieuwe toepassingen worden zoveel mogelijk aangepast op bestaande werkprocessen, maar in het werken met de toepassing zullen de werkprocessen zich ook gaan vormen naar die toepassing. In onderstaand figuur is deze relatie weergegeven. De ambtenaar staat hierin centraal, als een brug tussen de kenmerken van de organisatie en het gebruik van e-mail.



Figuur 1. Wederzijdse aanpassing tussen e-mail en de ambtelijke organisatie<sup>8</sup>

In het onderste deel van het schema is de relatie weergegeven tussen het gebruik van e-mail en de handelingen van ambtenaren. A staat daarbij voor de wijze waarop e-mail door ambtenaren wordt ingepast in hun bestaande routines. B staat vervolgens voor de invloed van e-mail op die routines. Aan de bovenkant is de relatie weergegeven tussen de handelingen van de ambtenaren en de kenmerken van de organisatie. Hier staat C voor de manier waarop de organisatie middels formele procedures de communicatiepatronen van de ambtenaren reguleert. Daarmee oefent de ambtelijke organisatie dus invloed uit op de manier waarop e-mail door ambtenaren wordt gebruikt. D geeft vervolgens aan dat die kenmerken van de organisatie worden beïnvloed door de handelingen van ambtenaren.

Het schema van Meijer laat goed zien hoe complex de relatie is tussen organisatie en technologie, hier e-mail, maar dat geldt net zo goed voor allerlei andere toepassingen zoals Twitter en Web 2.0. Tegelijkertijd laat het schema zien dat de ambtenaren de spil vormen van de relatie tussen technologie en organisatie. Zij passen immers de nieuwe technologie toe in de uitvoering van hun taken en geven daarmee mede vorm aan de organisatie.

<sup>6</sup> Henry Mintzberg, *Organisatiestructuren*, 163-170.

<sup>7</sup> Albert Meijer, *CC'tje naar de baas. E-mail en verandering in ambtelijke organisaties* (Den Haag 2006)13-14.

<sup>8</sup> Albert Meijer. *CC'tje naar de baas*, 12.

Meijer heeft in zijn onderzoek deze relaties in een drietal overheidsorganisaties onderzocht. Op basis van het onderzoek komt hij daarbij tot een aantal opvallende constatering en conclusies. Uit zijn onderzoek blijkt onder meer, dat door het gebruik van e-mail de schriftelijkheid in de ambtelijke organisatie sterk is toegenomen. Ambtenaren zijn doelgericht meer afspraken gaan vastleggen met het oog op latere verantwoording en als geheugenfunctie. Daarnaast wordt e-mail vooral gebruikt in de voorbereiding van vergaderingen en om samen te werken aan documenten. Juist de mogelijkheid asynchroon en met meerdere mensen direct communiceren is daarbij doorslaggevend. E-mail wordt door de ambtenaar in de uitvoering van de functie ook strategisch ingezet, als middel om druk uit te oefenen of om besluitvorming te beïnvloeden. Op basis van deze constatering komt Meijer tot de conclusie dat de formalisatie in de ambtelijke organisatie door het gebruik van e-mail sterk is toegenomen. Hij spreekt daarbij over een informele formalisatie; er wordt meer vastgelegd maar het taalgebruik is juist minder formeel geworden. E-mail bevat daarbij ook veel minder contextinformatie dan bijvoorbeeld een nota. De ontvanger wordt geacht de e-mail in de juiste context te kunnen plaatsen.

Naast de informele formalisatie stelt Meijer ook vast dat het gebruik van e-mail leidt tot hiërarchische horizontalisering. Daarmee bedoelt hij, dat ambtenaren door het gebruik van e-mail makkelijker met elkaar communiceren en onderling werken aan zaken zonder daarmee de formele lijn - de hiërarchie - in de organisatie te belasten. Pas wanneer het komt tot formele besluitvorming komt de hiërarchie in beeld.

Informele formalisatie en hiërarchische horizontalisering leiden volgens Meijer tot een nieuw soort organisatie, de 'netwerkbureaucratie'. Hiermee bedoelt Meijer een organisatie waarin netwerkeigenschappen samenvallen met de bureaucratische kenmerken van ambtelijke organisaties. De coördinatie in deze 'netwerkbureaucratie' vindt horizontaal plaats, tussen individuele medewerkers in gelijkwaardige, wederkerige en wederzijds ondersteunende acties. De hiërarchie bewaakt de functionele lijnen, de verantwoordelijkheidsverdeling, de verantwoordingsmechanismen en de formele besluitvormingsprocedures.<sup>9</sup>

Hoewel het onderzoek van Meijer een aantal belangrijke inzichten oplevert in de relatie technologie en organisatie, doet het wel enigszins beperkt en gedateerd aan. Dat laatste valt Meijer overigens niet te verwijten. Zaken zoals Twitter, Web 2.0 en mobiele communicatie, inmiddels gemeengoed in veel ambtelijke organisaties, speelden nog niet ten tijde van het onderzoek, wat goed laat zien hoe snel de ontwikkelingen gaan. Dat neemt overigens niet

---

<sup>9</sup> Dat organisaties veranderen door het gebruik van nieuwe technologie is door meerdere auteurs beschreven. De introductie van nieuwe technologie voltrekt zich in een evolutionaire cyclus. Hierin kunnen drie fasen onderscheiden worden. In fase 1, automatiseren, wordt er een nieuw systeem geïntroduceerd waarmee bestaande werkzaamheden op een nieuwe manier uitgevoerd kunnen worden. In deze fase is het systeem in feite nog een kopie van het werkproces dat wordt geautomatiseerd. In fase 2, experimenteren, wordt het systeem een soort laboratorium waarin medewerkers door gebruik te maken van het systeem nieuwe mogelijkheden ontdekken. In deze fase wordt veelal het werkproces aangepast en gereorganiseerd. Het systeem wordt een integraal onderdeel van het werkproces van de organisatie. In fase 3, reconfiguratie, krijgt de organisatie te maken met de beperkingen van het systeem en de onderliggende werkprocessen. Typisch wordt in deze fase een nieuwe architectuur geïntroduceerd samen met een vergaande reorganisatie van de processen in de organisatie. Daarmee komt de organisatie terug in fase 1, automatiseren, waarmee de cyclus opnieuw wordt gestart.

Francois Bar, Neil Kane en Caroline Simard, Digital Networks and Organizational Change: The Evolutionary Deployment of Corporate Information Infrastructure. (Paper presented at the International Sunbelt Social Network Conference, Vancouver, British Columbia, April 13-16, 2000) 8-10.

weg, dat e-mail deel uitmaakt van een heel pakket van nieuwe applicaties die gezamenlijk een bijdrage leveren aan de veranderingen binnen de ambtenarij. Deze verschillende applicaties, inclusief het gebruik van e-mail, vergroten de autonomie van de ambtenaar en spelen dus een rol in het ontstaan van de netwerkbureaucratie zoals Meijer die beschrijft. Daarnaast heeft Meijer in zijn onderzoek geen rekening gehouden met het begrip 'snelheid'. Met de introductie van e-mail, en nu met Web 2.0 en Twitter, is de snelheid van de communicatie enorm toegenomen in vergelijking met de bestaande (formele) communicatiepatronen in de ambtelijke organisatie, met alle problemen die daarbij horen. Denk maar aan alle Twitter incidenten van de afgelopen tijd. McLuhan omschrijft het als volgt; *'All means of interchange and of human interassociation tend to improve by acceleration. Speed, in turn, accentuates problems of form and structure. The older arrangements had not been made with a view to such speeds, and people begin to sense a draining-away of life values as they try to make the old physical forms adjust to the new and speedier movement.'*<sup>10</sup> Verschillen in snelheid door toepassing van nieuwe technologie in de processen binnen ambtelijke organisaties zetten kortom druk op bestaande structuren. Snelheid is daarmee een factor van belang in de verandering die zich door toepassing van nieuwe technologie in de organisaties voltrekt.

### 1.3 Invloed van de netwerktechnologie op het organisatieontwikkelingen

Meijers onderzoek laat een grote verandering zien in het functioneren van ambtelijke organisaties. Meijer heeft echter nagelaten zijn bevindingen in een bredere sociaal-maatschappelijke context te plaatsen. En dat is naar mijn mening een groot gemis. Het is immers moeilijk voor te stellen dat een verandering van hiërarchie naar netwerkbureaucratie alleen maar door toepassing van een applicatie tot stand zou kunnen komen. De ambtelijke organisatie bestaat immers niet in een isolement maar in een voortdurende interactie met haar omgeving. De ontwikkelingen binnen de ambtelijke organisatie kunnen daarom niet alleen begrepen worden vanuit de organisatie zelf maar juist vanuit de bredere sociaal-maatschappelijke context waarbinnen de organisatie functioneert.

De verandering van hiërarchie naar netwerkorganisatie is niet uniek voor ambtelijke organisaties. In de private sector maar ook in de samenleving als geheel worden steeds meer zaken georganiseerd in netwerken. In de auto-industrie bijvoorbeeld wordt de productie van auto's steeds meer in een soort van netwerkachtige structuur georganiseerd. De autofabrikant maakt al lang niet meer alle onderdelen die in de auto worden verwerkt. Allerlei onderdelen van de auto worden door andere bedrijven aangeleverd. Dit kunnen, zoals bij Toyota, moederbedrijven zijn, maar ook volledig zelfstandige bedrijven. Zo ontstaat er rond de producent van auto's een heel netwerk van leveranciers die allemaal een eigen bijdrage leveren aan het productieproces. Door deze manier van organiseren heeft de producent een grote mate van flexibiliteit in zijn productieproces ingebouwd. Hij kan daardoor sneller en gemakkelijker reageren op veranderingen in de markt. Met andere woorden, door het productieproces anders in te richten kan hij snel zaken veranderen waardoor hij beter in kan spelen op nieuwe omstandigheden. De producent kan immers per onderdeel steeds opnieuw bekijken of de gekozen toeleverancier nog steeds het beste product voor de beste prijs kan leveren. Mochten er andere aanbieders komen die hetzelfde kunnen leveren tegen een lagere prijs dan kan de overstap snel gemaakt worden. Daarbij komt, dat voor de toeleverancier de producten die geleverd worden eindproducten zijn, wat een positieve invloed heeft op productontwikkeling en kwaliteit.<sup>11</sup>

Ook binnen de overheid wordt deze netwerkachtige manier van organiseren steeds meer toegepast. De catering en schoonmaak bijvoorbeeld worden in veel overheidsorganisaties uitbesteed aan gespecialiseerde bedrijven. Maar ook meer complexe zaken, zoals de inning

---

<sup>10</sup> Marshall McLuhan, *Understanding media*, 103.

<sup>11</sup> Manuel Castells, *The rise of the network society* (2nd ed., Chichester 2010) 162-178.

van gemeentelijke belastingen, worden extern georganiseerd, in gemeenschappelijke regelingen die vrijwel los staan van de oorspronkelijke organisatie. Zo heeft Haarlem in samenwerking met andere gemeenten de gemeentelijke belastingen ondergebracht in een gemeenschappelijke regeling. Maar ook een belangrijk proces als de vergunningverlening kan uitbesteed worden aan externe partijen. De Inspectie Verkeer en Waterstaat heeft onlangs de vergunningverlenende taken met betrekking tot de ondernemersvergunning taxi en bus, de Rijnvaartverklaringen binnenvaart, de brevetten en bevoegdheidsbewijzen luchtvaart en de monsterboeken en vaarbevoegdheidsbewijzen zeevaart en visvaart overgedragen aan een externe partij.<sup>12</sup> Daarmee is belangrijk onderdeel van de primaire taken van de Inspectie verdwenen en blijft alleen een soort van regierol over. Het is dus niet alleen in de ambtelijke organisatie waar het netwerk een belangrijk organisatieprincipe is geworden voor de uitvoering van taken. Ook de organisatie zelf begint zich door het uitbesteden van ondersteunende diensten en taken steeds meer op te stellen als een onderdeel van een netwerk.

De netwerkachtige manier van organiseren is ook in de samenleving als geheel steeds meer zichtbaar. Aansprekend voorbeeld is natuurlijk de opkomst van Web 2.0. Via allerlei Web 2.0 toepassingen kunnen mensen zich eenvoudig organiseren rond tal van onderwerpen. Dergelijke netwerken kunnen lang blijven bestaan, maar de netwerken kunnen ook weer snel oplossen, wanneer het doel van het netwerk is bereikt. Zonder elkaar ooit te hebben ontmoet delen mensen via allerlei fora de meest intieme details met elkaar, worden ingewikkelde problemen besproken of gaan mensen op zoek naar een oplossing voor bijvoorbeeld hun medische problemen. Dat het niet alleen gaat over het delen van ervaringen of informatie blijkt wel uit verschillende succesvolle acties tegen bepaalde bedrijven. Door zich via Web 2.0 te organiseren waren klanten in staat een ander gedrag af te dwingen bij leveranciers of bepaalde misstanden aan de kaak te stellen. Doordat iedereen vrij kennis kan nemen van wat wordt gedeeld op de verschillende fora is de invloed van dergelijke acties niet te onderschatten.

De voorbeelden die ik hiervoor heb genoemd zijn illustratief voor de verandering van een hiërarchisch georganiseerde samenleving naar een netwerksamenleving. Kenmerkend voor deze verandering is dat in alle sectoren in de samenleving steeds meer zaken en sociale structuren worden georganiseerd in netwerken. Dat betekent overigens nog niet dat daarmee alle voorgaande organisatievormen verdwijnen. Ook in de netwerksamenleving zullen hiërarchische structuren blijven bestaan, net zo goed als dat de industrialisatie niet het einde betekende van het handwerk. Waar het om gaat is dat het netwerk in veel gevallen de meest efficiënte manier is om zaken te organiseren.<sup>13</sup>

De opkomst van de netwerksamenleving is uitgebreid beschreven door de socioloog Manuel Castells. Voor Castells is het netwerk de meest natuurlijke vorm waarin mensen zich kunnen organiseren. Dat deze manier van organiseren het lange tijd heeft afgelegd tegen de hiërarchische manier van organiseren heeft vooral te maken met de coördinatie in het netwerkwerk. Activiteiten effectief coördineren in een netwerk is eigenlijk alleen maar mogelijk wanneer het netwerk maar een beperkt aantal deelnemers kent. Iedereen heeft daar wel ervaring mee. Met twee vrienden afspreken is vaak niet zo heel ingewikkeld, met twintig vrienden veelal een onmogelijkheid. Juist de coördinatie van activiteiten is een van de sterkste kanten van de hiërarchische manier van organiseren. Dat kost echter wel wat; hiërarchische structuren zijn log en moeilijk aan te passen aan veranderende

---

<sup>12</sup> Inspectie Verkeer en Waterstaat, Nieuwsbericht 17 mei 2010. Per 1 juli overdracht vergunningverlenende taken IVW aan Kiwa (website IVW).

<sup>13</sup> Felix Stalder, Manuel Castells. The Theory of the Network Society (Cambridge 2006) 167.

omstandigheden. Het netwerk daarentegen is juist ideaal ingericht om snel en effectief te kunnen reageren op veranderende omstandigheden.<sup>14</sup>

Dat netwerken nu wel de meest effectieve en efficiënte vorm zijn om zaken te organiseren is vooral een gevolg van de ICT revolutie. Castells bouwt zijn theorie van de netwerksamenleving dan ook op tegen de achtergrond van de revolutie in informatie- en communicatietechnologie, een revolutie die volgens hem het nieuwe technologisch paradigma van 'informationalism' heeft ingeluid. In tegenstelling tot de technologie ontwikkeld onder het industriële paradigma is deze nieuwe technologie zelf in staat ingezet te worden bij de verbetering van de technologie, is deze in staat bestaande elementen te combineren tot iets volkomen nieuws en is deze ongelofelijk flexibel. Om een voorbeeld te geven: bestaande computers worden ingezet bij de ontwikkeling van nieuwe computers op een manier die de 'oude' technologie niet kon. Ook het combineren en recombineren van bijvoorbeeld informatie op Internet is net als de flexibiliteit een specifieke eigenschap van de nieuwe technologie.<sup>15</sup> Overigens verklaart Castells de ontwikkeling van de netwerksamenleving niet alleen uit dit nieuwe technologisch paradigma. Voor Castells is de netwerksamenleving het resultaat van een min of meer toevallige samenkomst van zowel sociale, economische, culturele als technologische transformaties.<sup>16</sup> De netwerksamenleving *'...resulted from surprising, unpredictable effects of multiple and changing sets of social actors, struggling with the cultural and material circumstances in which they found themselves, each pursuing their own agenda, following their own, limited understanding of the situation they faced.'*<sup>17</sup>

#### 1.4 Optimalisering van de technische mogelijkheden: 'het nieuwe werken'

Flexibiliteit is misschien wel het belangrijkste voordeel van het organiseren van activiteiten in netwerken. Deze flexibele manier van organiseren heeft dan niet alleen betrekking op de wijze waarop organisaties worden ingericht of de wijze waarop productieprocessen worden georganiseerd, ze heeft ook betrekking op de wijze waarop bijvoorbeeld arbeid wordt ingezet. De factor arbeid is in toenemende mate een onderdeel van het streven naar een verdere flexibilisering met alle gevolgen van dien voor de bestaande 'traditionele' vormen waarin arbeid is georganiseerd. Castells omschrijft deze ontwikkeling als volgt; *'... the traditional form of work, based on full-time employment, clear-cut occupational assignments, and a career pattern over the life-cycle is being slowly but surely eroded away'*.<sup>18</sup>

Dat traditionele patronen van arbeid onder druk staan is al langer duidelijk. Denk alleen maar aan de voortdurende discussie over het ontslagrecht of de positie van de ambtenaar. Het is belangrijk hierbij op te merken dat de positie van de werknemer niet zonder meer verandert door de opkomst van de netwerksamenleving. De keuze voor zo veel mogelijk flexibiliteit in de arbeidsrelaties moet ook ondersteund en gefaciliteerd worden in wetgeving. De netwerksamenleving wordt dus voor een groot deel ook bepaald door politieke keuzes en daarmee ook door de cultuur van een samenleving. Daarmee krijgt de netwerksamenleving de hele specifieke eigenschappen van de cultuur waarin zij ontstaat. Het is dus onmogelijk de netwerksamenleving te generaliseren naar een uniform model, altijd zal de 'couleur locale' daarin een belangrijke rol spelen.

Ongeacht deze 'couleur locale' zal in het streven naar meer flexibiliteit ook gekeken worden naar een flexibilisering van arbeid. Deze flexibilisering heeft dan effect op de inzet in de zin

---

<sup>14</sup> Manuel Castells, *The Internet Galaxy. Reflexions on the Internet, Business, and Society* (Paperback edition, Oxford 2002) 1-2.

<sup>15</sup> Manuel Castells, *Network Society*, 70-71.

<sup>16</sup> *Ibidem*, 1.

<sup>17</sup> Felix Stalder, *Mauel Castells*, 3.

<sup>18</sup> Castells, *Network Society*, 290.

van uren die gewerkt moeten worden. Hierbij kan gedacht worden aan parttime werk maar bijvoorbeeld ook aan meer overwerk of werken op ongebruikelijke tijdstippen. De werkgever zal er toch zo veel mogelijk naar streven de werknemer in te zetten op het moment dat daar behoefte aan is. Flexibilisering heeft ook betrekking op zekerheid. De baan voor het leven is in de nieuwe economische realiteit veel minder vanzelfsprekend geworden. Ook hier geldt, dat de werknemer alleen dan ingehuurd wordt wanneer er daartoe behoefte ontstaat, wat sterk in het voordeel werkt van tijdelijke contracten. Flexibilisering kan ook betrekking hebben op de plek waar de werknemer aan de slag gaat. Tenslotte kan flexibilisering betrekking hebben op de relatie tussen werkgever-werknemer. Het oude sociale contract tussen werknemer en werkgever, loyaliteit in ruil voor zekerheid, komt in de nieuwe economische realiteit steeds meer onder druk te staan.

In de netwerksamenleving heeft de werknemer veel minder zekerheden dan in de 'oude' situatie. Dat heeft ook gevolgen voor de manier waarop werk wordt ervaren. Castells heeft het in dit verband over de individualisering van werk. In de oude situatie werkten mensen in redelijk stabiele omgevingen. In de nieuwe situatie is die stabiele omgeving verdwenen en zullen werknemers zich steeds moeten aanpassen aan nieuwe omstandigheden. Of dat nu gaat over collega's of over de plaats waar gewerkt wordt, in de netwerkomgeving is alles voortdurend in beweging.<sup>19</sup>

Vanuit deze invalshoek is 'het nieuwe werken' te interpreteren als een exponent van de netwerksamenleving. 'Het nieuwe werken' brengt de flexibilisering van arbeid naar het niveau van de werknemer waarbij werk niet alleen vanuit de werkgever anders wordt benaderd maar ook vanuit de werknemer. De werknemer krijgt immers grote invloed op de invulling van zijn werkzaamheden, op de verdeling tussen werk en vrije tijd, op de plaats waar wordt gewerkt en met wie het werk wordt uitgevoerd. Het 'Programma Vernieuwing Rijksdienst' definieert 'het nieuwe werken' dan ook als volgt: *'Het Nieuwe Werken betreft het samenspel tussen het ontwikkelen van nieuwe managementvaardigheden (dynamisch managen), het hanteren van innovatieve organisatieprincipes (flexibel organiseren) en het realiseren van hoogwaardige arbeidsvormen (slimmer werken) om het concurrentievermogen en de productiviteit te verbeteren'*.<sup>20</sup> In deze definitie wordt duidelijk de nadruk gelegd op flexibiliteit als belangrijkste uitgangspunt om werk anders te gaan inrichten. Die flexibiliteit moet uiteindelijk leiden tot een verhoging van de productiviteit en daarmee een versterking van het concurrentievermogen. De centrale stelling van 'het nieuwe werken' is dan ook dat: *'organisaties (... ) effectiever en efficiënter worden door de medewerker meer vrijheid te geven in hoe die zijn werk doet, waar hij dat werk doet, wanneer hij dat werk doet, met welke hulpmiddelen hij dat doet en met wie hij daarbij samenwerkt'*.<sup>21</sup>

'Het nieuwe werken' maakt de verbinding tussen de opkomst van de netwerksamenleving en de organisatie van arbeid. In feite maakt 'het nieuwe werken' de verschuiving van de hiërarchische manier van organiseren naar de netwerkachtige manier van organiseren expliciet door de werknemer veel meer zelfstandigheid en eigen verantwoordelijkheden te geven. De organisatie probeert niet meer het werkproces van a tot z voor te schrijven maar vertrouwt daarin veel meer op de eigen creativiteit en oplossingsgerichtheid van de werknemer. Uiteindelijk zal de organisatie veel meer op het resultaat gaan sturen en veel minder op de uitvoering. Daarmee geeft de organisatie ruim baan voor het ontstaan van horizontale netwerken en wordt tegelijkertijd het belang van de hiërarchie minder. Vertaald naar een ambtelijke omgeving is hierin de netwerkbureaucratie van Meijer duidelijk te herkennen.

---

<sup>19</sup> Ibidem, 282.

<sup>20</sup> Programma Vernieuwing Rijksdienst, Van het oude werken. De dingen die voorbijgaan. Het nieuwe werken bij het Rijk. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010) 4.

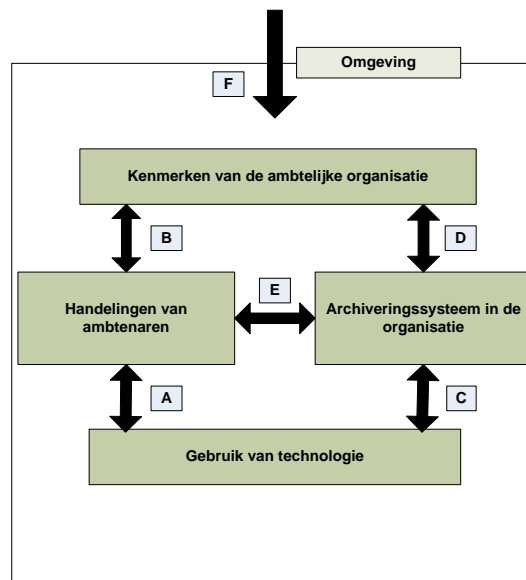
<sup>21</sup> Dik Bijl, Aan de slag met het nieuwe werken. (Zeewolde 2009) 29.

## 1.5 Het archiveringssysteem in het licht van de nieuwe contextualiteit

Uit het voorgaande mag duidelijk zijn dat organisaties onder invloed van alle nieuwe ontwikkelingen ingrijpend veranderen. Dan gaat het over de manier waarop de organisatie is opgebouwd, hoe zij wordt aangestuurd en hoe bijvoorbeeld werkprocessen worden ingericht. Over het algemeen kan gesteld worden dat tegen de achtergrond van het nieuwe technologisch paradigma van 'informationalism' organisaties zich steeds meer zullen gaan ontwikkelen in de richting van een netwerkorganisatie, of zoals Meijer dat in het geval van ambtelijke organisaties omschreef, een netwerkbureaucratie. Dat wil overigens niet zeggen dat alle organisaties dat in dezelfde mate of op dezelfde manier zullen doen. Iedere organisatie zal zijn eigen antwoorden en oplossingen op nieuwe ontwikkelingen formuleren en toepassen. Niet iedere organisatie zal bijvoorbeeld 'het nieuwe werken' in dezelfde mate en op dezelfde manier in de organisatie integreren.

Veranderingen in de opbouw en het functioneren van de organisatie hebben ook gevolgen voor de manier waarop omgegaan wordt met de archivering. Anders gezegd, het archiveringssysteem, het geheel van documenten, metadata, processen, procedures, kennis, regels, middelen en mensen waarmee een persoon of organisatie zich voorziet van betrouwbare en duurzame informatie ten behoeve van bedrijfsvoering, herinnering en verantwoording, zal zich onder invloed van de nieuwe ontwikkelingen moeten aanpassen wil het haar primaire taak, het archiveren van de documentaire neerslag van het handelen, kunnen blijven uitvoeren.

Eerder is aan de hand van een model van Meijer weergegeven hoe ambtelijke organisaties onder invloed van het gebruik van e-mail veranderen. In dit model heeft Meijer alleen de relaties weergegeven tussen e-mail, het handelen van ambtenaren en de kenmerken van de ambtelijke organisatie. In de onderstaande figuur heb ik dat model van Meijer uitgebreid door daarin het archiveringssysteem en de omgeving op te nemen. Daarnaast heb ik e-mail vervangen door de meer algemene omschrijving technologie.



Figuur 2. De relaties in de ambtelijke organisatie

In deze figuur staat A voor de invloed die het gebruik van (nieuwe) technologie heeft op het handelen van ambtenaren en voor invloed die ambtenaren uitoefenen op die technologie. B staat in het model voor de invloed die de organisatie uitoefent op het handelen van ambtenaren en hoe ambtenaren door hun handelen mede vorm geven aan de organisatie. Tot zover is bovenstaand model vrijwel gelijk aan dat van Meijer. De relaties worden wat ingewikkelder door hierin ook het archiveringssysteem te betrekken. De eerste relatie daarin



is weergegeven door C wat staat voor de wederzijdse beïnvloeding tussen technologie en archiveringssysteem. Digitalisering bijvoorbeeld heeft een direct gevolg voor het archiveringssysteem, tegelijkertijd stelt het systeem eisen aan de technologie, bijvoorbeeld waar het gaat om duurzaamheid. Met D wordt de wederzijdse relatie weergegeven tussen het archiveringssysteem en de kenmerken van de organisatie. Net als het handelen van ambtenaren wordt het functioneren van het archiveringssysteem immers bepaald door de organisatie. Zij stelt immers vast binnen welke kaders het systeem moet functioneren en welke kwaliteitseisen daaraan gesteld worden, vastgelegd in bijvoorbeeld de archiefverordening en in verschillende procedurebeschrijvingen. Daarbij is de inrichting van het archiveringssysteem ook mede bepalend voor de kenmerken van de organisatie. Met E is de wederzijdse relatie tussen het handelen van ambtenaren en het archiveringssysteem weergegeven. Uiteindelijk wordt het functioneren van het archiveringssysteem voor een groot deel bepaald door het handelen van die ambtenaren, door de archivaliseringskeuzes die door hen gemaakt worden. Met de archivalisering, de al dan niet bewuste keuze een document voor archivering in aanmerking te brengen, hebben ambtenaren heel direct invloed op de kwaliteit van het archief.<sup>22</sup> Ook deze relatie is wederzijds. Het archiveringssysteem ondersteunt immers de ambtenaren in de uitvoering van hun taken. Tenslotte is met F de relatie van de organisatie met de omgeving weergegeven. Een organisatie bestaat immers niet in isolement maar in voortdurende interactie met haar omgeving. Wil een organisatie blijven bestaan dan zal zij zich steeds moeten aanpassen aan die omgeving.<sup>23</sup>

Bovenstaand model laat goed zien hoe complex de verschillende relaties zijn. Een verandering in het handelen van ambtenaren, bijvoorbeeld door nieuwe technologie of door andere werkinstructies, heeft direct gevolgen voor het archiveringssysteem. Soms kunnen die gevolgen heel erg groot zijn, bijvoorbeeld in de overstap naar digitaal werken, soms heel klein, bijvoorbeeld door het net iets anders inrichten van een werkproces.

## 1.6 Accentverschuiving binnen de informatievoorziening: van hiërarchische ordening naar netwerkstructuur

In veel ambtelijke organisaties staat de archiveringsfunctie zwaar onder druk. Steeds meer informatie wordt alleen nog maar vastgelegd in vakspecifieke applicaties, in e-mails of in documenten op lokale harde schijven. Daarmee onttrekken deze documenten zich aan het formele archief en kunnen zij hun rol in de bedrijfsvoering, in de verantwoording en als cultureel erfgoed niet vervullen. Niet voor niets waarschuwt de Rijksarchiefinspectie in 2005 al voor het gevaar van een ‘dementerende’ overheid. Door de digitalisering verliest het

---

<sup>22</sup> F.C.J. Ketelaar, Archivalisering en Archivering. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam op vrijdag 23 oktober 1998. (Alphen aan den Rijn 1998) 10.

<sup>23</sup> Het gaat hier om het vraagstuk rond de responsiviteit van een organisatie, de mate waarin een organisatie in staat is aan te sluiten bij externe ontwikkelingen. Responsiviteit en de voortdurende zoektocht naar een verbetering van de efficiëntie van de productie zijn belangrijke impulsen achter de voortdurende reorganisaties binnen het openbaar bestuur. Veranderende maatschappelijke omstandigheden vragen om een andere structuur die zorgt voor een verbeterde aansluiting op externe omstandigheden. *‘De onderliggende spanning – de confrontatie tussen de overheidsbureaucratie en de samenleving als rizoom (netwerkmaatschappij) – is niet weg te organiseren. De spanning is inherent in het openbaar bestuur aanwezig. Alle antwoorden, van iedere reorganisatie, zullen dus per definitie vroeg of laat tekortschieten. De zoektocht naar ‘het laatste model’ is dan ook tamelijk bizar. Het belangrijkste kenmerk van ieder model is, gegeven de hier beschreven dynamiek, dat het niet het laatste maar het volgende (of zoveelste) in een reeks zal zijn.’* Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van ‘het nieuwe tussen’. (Versie 7 oktober 2009) 23.



archiveringssysteem in toenemende mate de controle over de informatievoorziening en ontstaat er in *'...sneltreinvaart een gat in het collectieve geheugen'*.<sup>24</sup>

Het probleem is tot op heden toch vooral geïnterpreteerd als een beheervraagstuk. Overheidsorganisaties zijn zich onvoldoende bewust van het belang van een goed beheer van digitale informatie met alle gevolgen van dien. De oplossing voor de problemen wordt dan ook veelal gezocht in een beter georganiseerd informatiebeheer, bijvoorbeeld in de vorm van een zwaar Document Management Systeem (DMS) of, zoals in de laatste trend 'het zaakgericht werken'. Een ontwikkeling die door de Rijksarchiefinspectie wordt toegejuicht.

In voorbereiding op deze scriptie was het mij opgevallen dat veel van de nieuwe oplossingen weinig rekening houden met de manier waarop de ambtenaar zijn werkzaamheden inricht. Een probleem dat steeds groter wordt naar mate processen complexer worden. Dat wil overigens niet zeggen dat systemen niet goed zijn of dat bijvoorbeeld een ontwikkeling als het 'zaakgericht werken' in bepaalde primaire processen niet zeer succesvol ingezet zou kunnen worden. Maar naar mate systemen meer dwingend zijn in de manier waarop ze gebruikt moeten worden is de neiging om buiten dat systeem om te gaan werken steeds groter. Dat is zeker het geval naar mate processen complexer worden en meer creativiteit vragen van de ambtenaar. Binnen de gemeente Haarlem is er een paar aansprekende voorbeelden van een dergelijke situatie. De conclusie die daaruit getrokken kan worden is dan eenvoudig. In de inrichting van het archiveringssysteem moet uitgegaan worden van de manier waarop de ambtenaar zijn werkzaamheden uitvoert. En daarmee kom ik heel erg dicht bij de volgende stelling van Ketelaar; *'...omdat in organisaties de archiefvorming verschuift naar de PC van de individuele medewerker, is het belangrijker dan ooit om er achter te komen door welke archivalisering die individuele medewerker wordt bewogen'*.<sup>25</sup> Om een goed archiveringssysteem te kunnen inrichten is het kortom van belang om te begrijpen hoe de medewerker invulling geeft aan zijn taken. Van daaruit kan dan een systeem worden aangeboden dat werkelijk als ondersteuning wordt ervaren en niet als last of verplichting.

Dat eerste inzicht, het begrijpen van de manier waarop de medewerker vorm en inhoud geeft aan zijn taken als basisvoorwaarde voor de inrichting van een archiveringssysteem, is langzaam aan uitgegroeid tot het inzicht dat de problemen die nu zijn waar te nemen in de archivering vooral een gevolg zijn van de fundamentele verandering naar een netwerkbureaucratie. De problematiek rond de archivering van e-mail kan dit verder verduidelijken.

Zoals ik eerder beschreef is er tot op heden geen effectieve methode voorhanden om er voor te zorgen dat relevante e-mail, formeel gesteld, e-mail die is ontvangen of opgemaakt binnen een werkproces, ook daadwerkelijk wordt opgenomen in het archief. Veel organisaties komen niet verder dan het opstellen van een e-mail protocol. In de praktijk blijkt vaak dat een dergelijke maatregel niet veel effect heeft. De ambtenaar slaat de e-mail op in zijn eigen postvak en laat het na om deze vervolgens ter archivering aan te bieden.

In dit hoofdstuk heb ik beschreven hoe de hiërarchische manier van organiseren onder druk van sociale, economische en technologische ontwikkelingen plaats maakt voor een meer netwerkachtige manier van organiseren. Uit het onderzoek van Meijer bleek dat de ontwikkeling, van hiërarchie naar netwerkbureaucratie, ook zichtbaar is in ambtelijke organisaties. E-mail kan in dit verband geïnterpreteerd worden als signaal van deze nieuwe manier van organiseren. Ambtenaren voeren hun taken steeds meer uit in horizontale netwerken en de hiërarchie komt pas in de besluitvorming naar voren. Wanneer vanuit deze

---

<sup>24</sup> Rijksarchiefinspectie, Een demeterende overheid. De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid (Den Haag 2005) 7.

<sup>25</sup> Ketelaar, Archivalisering en Archivering, 12.

invalshoek opnieuw wordt gekeken naar het probleem rond de archivering van e-mail dan gaat het niet meer over 'capture' van relevante e-mail maar over de vraag hoe het archiveringssysteem aansluiting vindt bij deze nieuwe manier van werken in horizontale netwerken. Een probleem dat alleen maar groter wordt door bijvoorbeeld de toepassing van Web 2.0 binnen werkprocessen of door het flexibel organiseren van het werk, zoals in 'het nieuwe werken'.

Vanuit deze benadering is de huidige methode van archiveren enigszins gechargeerd te typeren als een typische exponent van de hiërarchie. Immers, de huidige methode van archiveren is volledig gebaseerd op de geformaliseerde procedures in de organisatie. De losse manier van werken in een netwerk is daar bijna niet in te passen. Het directe gevolg daarvan is, dat het archiveringssysteem steeds minder in staat is invulling te geven aan haar primaire taak, het archiveren van de documentaire neerslag van het handelen. En daarmee is de archiveringsfunctie in een soort van neerwaartse spiraal beland waarin het archief steeds minder in staat is de bedrijfsvoering in de organisatie te ondersteunen. Daarmee komen ook de andere functies van het archief in gevaar. Uiteindelijk is de archiveringsfunctie door alle ontwikkelingen verworpen tot een functie die zich richt op het archiveren van de documentaire neerslag van de formele communicatiemomenten in de hiërarchie.

Zoals ik al aangaf, met deze constatering chargeer ik enigszins. Maar het werken in horizontale netwerken vormt naar mijn mening wel de kern van de problemen die nu ondervonden worden in de archivering. In de vertrouwde papieren omgeving verliep de communicatie toch voornamelijk via de hiërarchische lijnen. Een werkproces waarin meerdere disciplines waren betrokken werd door de leidinggevenden via de hiërarchische lijn doorgegeven aan de volgende behandelaar. In deze papieren omgeving waren er daarbij voldoende waarborgen in de vorm van vaste procedurebeschrijvingen, om er voor te zorgen dat de documentaire neerslag van die werkprocessen ook opgenomen werd in het archief. Overigens bleef er ook in die situatie regelmatig wat liggen in een bureaulade, maar dat is niet te vergelijken met de situatie die is ontstaan door de nieuwe manier van werken in een digitale omgeving. Communicatie tussen medewerkers gaat nu rechtstreeks zonder tussenkomst van de hiërarchie. Veel zaken worden opgepakt en afgehandeld door deze horizontale netwerken. Alleen in de besluitvorming speelt de hiërarchische lijn nog een rol. Dat betekent dat alleen wanneer een proces tot formele besluitvorming komt de vaste procedures weer hun rol gaan spelen. Alle documentaire neerslag van de handelingen in voorbereiding op de besluitvorming blijft in de nieuwe situatie 'hangen' in de e-mail boxen en netwerkschijven. Dat betekent dat de organisatie veelal wel kan aantonen dat een bepaald besluit is genomen maar dat er geen verantwoording afgelegd kan worden over het proces dat ten grondslag lag aan dat besluit. Daarnaast zijn juist die 'onderliggende' documenten van grote betekenis voor de bedrijfsvoering. Overigens speelt hier zeker nog het probleem van de toegenomen schriftelijkheid in de organisatie. Zoals het onderzoek van Meijer al liet zien wordt door ambtenaren steeds meer vastgelegd, als geheugensteun en met het oog op latere verantwoording. De toename in volume die hiervan het gevolg is kan binnen de huidige inrichting van het archiveringssysteem, de manier van het opnemen en toegankelijk maken van informatie, onmogelijk verwerkt worden zonder die archiveringsfunctie enorm op te schalen. Gezien de huidige financiële positie van veel ambtelijke organisaties een ondenkbare optie. Steve Bailey verwoordt dit probleem als volgt; *'The orthodox approach to managing records is rapidly reaching the limits of its effectiveness. Within a few short years the changes to our organizations, our society and our culture, driven by the new technical paradigm into which we are now moving, threaten to make the way we currently manage our records obsolete'*.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Steve Bailey, Managing the crowd. Rethinking records management for the Web 2.0 world (London 2008)XIX.

De situatie zoals ik hiervoor beschreef heeft toch vooral betrekking op de meer complexe processen waarin meer creativiteit gevraagd wordt van de ambtenaar, bijvoorbeeld in de beleidsontwikkeling of in projecten. In de primaire processen in de organisatie, bijvoorbeeld de afhandeling van de aanvraag voor een hondenpenning of kapvergunning, is bovenstaand verhaal veel minder van betekenis en kan de afhandeling eenvoudig georganiseerd worden in bijvoorbeeld een zaakstelsel. Dat neemt niet weg dat de archiveringsfunctie in sneltreinvaart de aansluiting met de organisatie dreigt te verliezen. De ontwikkeling naar een netwerkbureaucratie vraagt een andere manier van archiveren en misschien ook wel een andere benadering van het archief.

## Hoofdstuk 2. Haarlem in perspectief: de archiveringsfunctie van Haarlem in het licht van de sociaal technologische ontwikkelingsstadia van Bailey.

### 2.1 Bailey's analyse van de ontwikkelingen van archiveringsfunctie onder invloed van de informatietechnologie.

In het eerste hoofdstuk is beschreven hoe organisaties onder druk van de netwerksamenleving ingrijpend veranderen. Hierin werd de ontwikkeling beschreven waarbij werkzaamheden steeds meer georganiseerd worden in de vorm van netwerken en hiërarchie in organisaties steeds verder naar de achtergrond verdwijnt. Door deze manier van organiseren neemt de flexibiliteit sterk toe waardoor organisaties sneller kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. 'Het nieuwe werken' geeft diezelfde flexibiliteit ook aan de medewerkers. Zij krijgen steeds meer vrijheid in het organiseren van hun werkzaamheden. Het management zal hierdoor steeds meer gedwongen zijn te sturen op resultaten en veel minder direct op de uitvoering. Deze ontwikkeling heeft ook direct gevolgen voor archiveringsystemen in organisaties: alleen de formele documenten vinden hun weg nog naar het archief. De informatie die is gebruikt bij de uitvoering van die taken blijft 'hangen' bij de medewerker, in de laptop, USB-stick of afdelingsschijf. Hierdoor is een accentverschuiving zichtbaar in het archief; de geheugenfunctie van het archief verliest terrein aan de formele verantwoordingsfunctie. Het archief wordt 'zakelijker' en verliest zijn ondersteunende rol in de bedrijfsvoering. Deze ontwikkeling is eerder door Bailey uitgewerkt in een scenario.<sup>27</sup> In dit scenario beschrijft hij op basis van bestaande technische mogelijkheden hoe een organisatie zich zou kunnen ontwikkelen en welk effect dat heeft op de archiveringsfunctie in de organisatie. Hij heeft de focus daarbij specifiek gericht op de technische ontwikkeling. De onderliggende verschuiving van hiërarchie naar netwerk wordt door hem nauwelijks besproken maar is wel duidelijk zichtbaar in zijn scenario. Hoewel Bailey zijn scenario heeft geschreven op basis van een private onderneming kan het inzicht geven in hoe veranderingen in andere organisaties tot stand komen. Aan het eind van dit hoofdstuk kan aan de hand van dit scenario bekeken worden in welke mate de ontwikkelingen die Bailey beschrijft ook terug te vinden zijn in de ontwikkeling van de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem.

Het startpunt in het scenario van Bailey is een private onderneming met zo'n 800 medewerkers. Deze onderneming heeft een centraal kantoor en een aantal agentschappen in het land. Medewerkers werken voornamelijk op kantoor. Slechts een klein aantal medewerkers gaat regelmatig op bezoek bij bestaande en nieuwe klanten. Hoewel deze onderneming vrijwel de gehele ICT in huis heeft georganiseerd is een aantal jaar geleden de e-mail voorziening extern geplaatst. Een keuze die zeer succesvol is gebleken; de kosten zijn aanzienlijk lager dan bij het zelf *hosten* van de e-mail service, de betrouwbaarheid is onverwacht goed en de medewerkers zijn tevreden omdat zij op ieder gewenst moment hun mail en digitale agenda kunnen raadplegen. Binnen de onderneming hebben medewerkers via het Local Area Network, het digitale netwerk binnen de onderneming, toegang tot alle informatie, vastgelegd in documenten, databases en applicaties zoals het financiële systeem. Hoewel er soms wat problemen zijn met de naamgeving van documenten functioneert het systeem voor het gros van de gebruikers prima. Medewerkers worden ook actief aangemoedigd al hun documenten op te slaan op de relevante afdelingsschijf. Door deze aanpak is informatie breed beschikbaar en kan er regelmatig geschoond worden in de digitaal opgeslagen documenten.

---

<sup>27</sup> Steve Bailey, Managing the crowd. Rethinking records management for the Web 2.0 world (London 2008) 39-50.

In de eerste ontwikkelingsfase loopt deze aanpak tegen de grenzen van haar mogelijkheden aan. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een sterke toename in het volume van opgeslagen documenten. Binnen de bestaande structuur was deze groei niet meer op te vangen. Daarbij werd het steeds moeilijker de juiste documenten terug te vinden en was ook de status van documenten niet altijd duidelijk. Een ontwikkeling die ernstige gevolgen kon gaan hebben voor de bedrijfsvoering van de onderneming. In reactie op deze ontwikkeling besloot het management van de onderneming de bestaande werkwijze te versterken door het hele documentbeheer onder te brengen in een nieuw, centraal belegd digitaal Document Management Systeem (DMS). Door de invoering van dit DMS werd in feite een gecentraliseerde digitale archiveringsfunctie ingericht waardoor het beheer van de informatie ook in de digitale omgeving op professioneel niveau uitgevoerd kon gaan worden. Het management verwachtte dat hierdoor de afspraken en procedures met betrekking tot informatiebeheer beter zouden worden nagevolgd, dat de betrouwbaarheid van informatie zou verbeteren en daardoor de accountability van de hele organisatie zou verbeteren.

Juist in deze fase verandert, mede door nieuwe technologische mogelijkheden, het werk patroon in de organisatie. Medewerkers zijn minder op kantoor en projecten worden veelal bij de cliënt zelf uitgevoerd. Hierdoor hebben medewerkers geen directe toegang meer tot de informatie in het bedrijfsnetwerk en DMS. In reactie daarop besluit het management het bedrijfsnetwerk via Internet toegankelijk te maken voor medewerkers op locatie. De toegenomen populariteit van draadloos Internet maakte het in theorie mogelijk vanaf iedere willekeurige locatie in te loggen en documenten uit het netwerk of DMS op te halen en nieuwe documenten daarin op te slaan. In de praktijk is het ophalen van informatie zo traag en kwetsbaar dat deze nieuwe mogelijkheid eerder als last dan als voordeel wordt ervaren. Medewerkers gaan er al snel toe over documenten via e-mail te versturen en maken steeds minder gebruik van de mogelijkheid in te loggen. Alles wordt bewaard op de eigen laptop, de USB-stick of de computer thuis. Het zal duidelijk zijn dat door deze ontwikkeling de informatievoorziening binnen de onderneming steeds moeilijker wordt. De voordelen van een centraal georganiseerde archiveringsfunctie, zeker in de dynamische fase, worden eigenlijk geheel teniet gedaan. Doordat informatie lokaal wordt bewaard is het steeds moeilijker accurate gegevens te verkrijgen, is de status van beschikbare documenten onduidelijk en heeft het management geen inzicht meer in hetgeen op de werkvloer gebeurt.

In de laatste ontwikkelingsfase wordt besloten informatie centraal te gaan delen door een Wiki in te gaan zetten. De Wiki wordt dan gebruikt om cliënt- en projectinformatie bij te houden en ideeën uit te wisselen. Hoewel de Wiki een doorslaand succes is binnen de onderneming blijkt het niet de gedroomde oplossing voor het beheer van documentaire informatie. Een oplossing werd gevonden door de verschillende Office-applicaties met hun eigen opslagmogelijkheid extern te gaan *hosten*. Binnen de online applicaties kunnen de medewerkers ongeacht hun locatie hun werkzaamheden uitvoeren. Alle informatie die nodig is voor de uitvoering van taken en projecten kan daar worden opgeslagen, vergelijkbaar met de eerdere interne opslag van informatie in persoonlijke of afdelingschijven. Zoekmachines zorgen er voor dat voorzien kan worden in de informatiebehoefte. Om toch tegemoet te komen aan diegenen die bezwaar maken tegen de gekozen oplossing wordt besloten dat het DMS gewoon door kan functioneren en dat alle informatie die extern wordt gehost ook opgenomen zal gaan worden in het DMS. Daarmee is de kennis van de organisatie ook in een veilige omgeving beschikbaar. In de praktijk werkte de oplossing van het DMS als parallel systeem aan de externe hosting niet. Het volume van de gecreëerde informatie werd te groot om nog goed te kunnen verwerken en te ontsluiten. Ook het idee om alleen de vastgestelde documenten op te nemen in het DMS bleek geen succes. Los van de onderliggende documenten, in een structuur vervreemd van de oorspronkelijke context, verloren de documenten hun betekenis voor medewerkers. Het zal dan ook niemand verbazen dat het merendeel van de documenten nooit werd opgenomen in het DMS. Eerder het tegengestelde gebeurde; documenten behorende bij lopende contracten en projecten werd door de medewerkers uit het DMS gekopieerd en overgebracht naar de externe *host*.

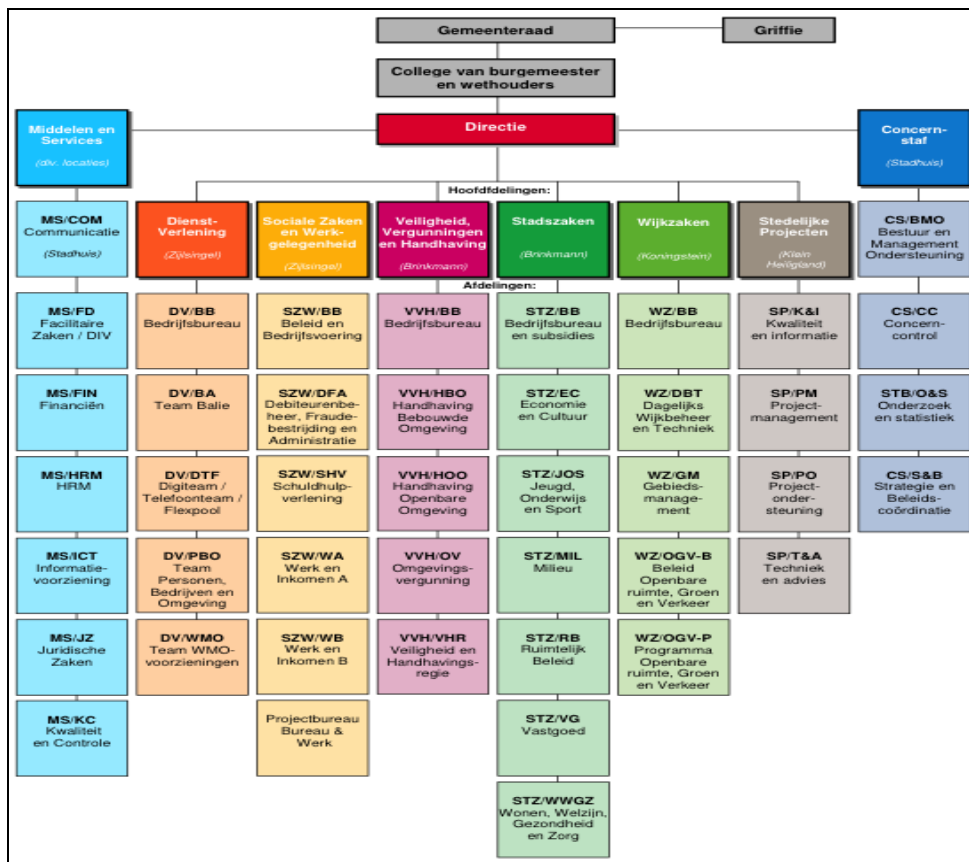
Tot zover het scenario. Natuurlijk is het hier beschreven scenario een vereenvoudiging van de werkelijkheid en doet het niet geheel recht aan de complexiteit van ambtelijke organisaties. Het laat echter wel zien hoe organisaties kunnen veranderen en hoe dat de archiveringsfunctie langzamerhand buiten spel zet. Het is als het ware een meer concrete voorstelling van de ontwikkeling die in het eerste hoofdstuk is geschetst.

## 2.2 De archiveringsfunctie van de gemeente Haarlem in het licht van Bailey's analyse.

Haarlem kan met haar ruim 150.000 inwoners gerekend worden tot de middelgrote gemeenten van Nederland. Een stad met een lange en rijke geschiedenis. Zo was Haarlem de eerste stad in Nederland waar in 1656 de krant het levenslicht zag. Maar ook de eerste spoorlijn (Haarlem-Amsterdam), de eerste elektrische tram en de eerste HBS kan Haarlem bijschrijven op lijst van bijzondere prestaties en gebeurtenissen. Die historische rijkdom is ook zichtbaar in de stad zelf, in haar architectuur en stadsplanning. Dat maakt Haarlem een touristische trekpleister van formaat. Tegelijkertijd is Haarlem daardoor een complexe stad om te besturen. Er moet immers steeds gezocht worden naar een goede balans tussen oud en nieuw, tussen economische belangen en het cultureel erfgoed, de belangen van haar huidige bewoners en die van toekomstige generaties.

### Het ambtelijke apparaat

Binnen de ambtelijke organisatie van de gemeente Haarlem werken zo'n 1200 medewerkers in acht verschillende hoofdafdeling. Hieronder is het organogram weergegeven van de ambtelijke en bestuurlijke organisatie.



Figuur 3. Organogram gemeente Haarlem 2011

Dit organogram geeft al enige indruk van de complexiteit van de ambtelijke organisatie. In feite is dit nog maar een vereenvoudiging. Neem bijvoorbeeld de afdeling Facilitaire Zaken

onder de hoofdafdeling Middelen en Services, die bestaat op haar beurt weer uit de bureaus DIV, Regie en Uitvoering.

De inrichting van de ambtelijke organisatie zoals in het organogram is weergegeven is tot stand gekomen door de reorganisatie van 2008.<sup>28</sup> In die reorganisatie werd de overstap gemaakt van het sectorenmodel naar het directiemodel. Belangrijkste impuls voor deze reorganisatie was de wens voor een verdere kwaliteitsverbetering van de ambtelijke organisatie.<sup>29</sup> Binnen het sectorenmodel was de organisatie tegen de grenzen van de mogelijkheden aangelopen. Zaken zoals de integrale samenwerking binnen de organisatie maar ook met externe partijen waren binnen het bestaande model moeilijk te realiseren. Ook de gewenste verbetering van de bedrijfsvoering, de verbetering van de dienstverlening aan burgers en ondernemers en de meer externe oriëntatie van de organisatie was met het bestaande model niet te realiseren.<sup>30</sup>

Direct zichtbaar gevolg van de reorganisatie was het opzetten van de nieuwe hoofdafdeling Middelen en Services. Tot aan de reorganisatie waren alle middelenfuncties decentraal georganiseerd bij de sectoren. Iedere sector had daardoor een eigen personeelsafdeling, een eigen ICT en een eigen DIV. In die nieuwe situatie werden deze taken samengebracht in een hoofdafdeling en kon er een begin gemaakt worden met een standaardisering van deze middelenfuncties.<sup>31</sup>

De reorganisatie van 2008 werd in 2010 gevolgd door een kleine reorganisatie binnen de hoofdafdeling Middelen en Services.<sup>32</sup> Centraal stond daarin de doelstelling de overhead, een gevolg van de eerdere decentrale organisatie van de middelenfunctie binnen de sectoren, terug te brengen met zo'n 67 Fte ten opzichte van de formatie 2008 (297 Fte). Deze formatiereductie werd gerealiseerd door een verbetering van efficiency door concentratie van taken en een vergaande automatisering. Ook DIV moest bij deze gelegenheid formatie inleveren, 12,5 Fte, waarmee de formatie terugggebracht werd tot 28,3 Fte. Dat was overigens niet het enige wat veranderde voor DIV. Bij de reorganisatie van 2008 was DIV een afdeling geworden binnen Middelen en Services. Een afdeling opgebouwd uit vier verschillende bureaus. Met de reorganisatie van 2010 werd DIV een bureau onder Facilitaire Zaken bestaande uit een bureauhoofd, twee coördinatoren en, inclusief medewerkers van de sociale werkplaats, uitzendkrachten en bovenformatieven, ruim 50 medewerkers. Overigens was het oorspronkelijk de gedachte ICT en DIV samen te voegen in een afdeling 'Informatievoorziening'. Dit werd doorkruist door het plan de afdeling ICT samen met een

---

<sup>28</sup> Gemeente Haarlem, Reorganisatiebesluit (B & W-vergadering van 11 september 2007).

<sup>29</sup> Gemeente Haarlem, Masterplan 'De andere organisatie'. Organisatieverandering gemeente Haarlem. (B & W vergadering van 9 januari 2007).

<sup>30</sup> Het rapport 'Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen'' stelt dat het vraagstuk van responsiviteit en de efficiëntie van de productie als rode draad door de recente geschiedenis van de vernieuwing van de rijksdienst loopt. Datzelfde geldt natuurlijk ook op het niveau van gemeenten en provincies. Ook hier is in de afgelopen decennia in kleinere en grotere structuurveranderingen geprobeerd de efficiëntie en responsiviteit van de organisaties te verbeteren. De verbetering van de responsiviteit en efficiëntie is volgens het rapport een vraagstuk dat eigen is aan de organisatie van het openbaar bestuur.

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB), Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen' (Versie 7 oktober 2009) 10-11.

<sup>31</sup> Binnen het programma Vernieuwing Rijksdienst wordt het samenbrengen van ondersteunende functies als belangrijke voorwaarde gezien om te komen tot een verbetering van de responsiviteit van de organisatie. De ont koppeling van secundaire processen, de PIOFAH functies, is daarbij niet zo zeer gericht op het verbeteren van de efficiëntie alswel op '...het prepareren op een verdergaande mate van flexibiliteit in de primaire processen en in de verbinding met de politieke top.'

NSOB, Toekomst van de Rijksdienst, 36.

<sup>32</sup> Gemeente Haarlem, Uitwerkingsplan kwaliteitsverbetering en taakstelling 2009-2011 Middelen en Services (versie 5.0, 24 november 2009. Bedrijfsbureau Middelen en Services).

andere gemeente te organiseren in een 'Shared Service Center'. Door afwijkende prioriteiten in de bedrijfsvoering is dit plan inmiddels weer van tafel. De afdeling ICT is formeel de trekker van alle digitaliseringprojecten binnen de gemeente Haarlem.

Naast de reorganisatie en formatiereductie worden binnen de gemeente Haarlem ook andere stappen gezet om de gewenste kwaliteitsverbetering tot stand te brengen. Dan gaat het vooral om een doorontwikkeling binnen de organisatie die vorm krijgt in nieuwe manieren van werken, in digitalisering van werkprocessen en in de nieuwe huisvesting.<sup>33</sup> Het eerste direct zichtbare resultaat is het nieuwe stadskantoor de Raakspoort die najaar 2011 in gebruik zal worden genomen. Dit nieuwe kantoor is volledig inricht op flexwerken. De medewerkers zullen iedere dag een plek moeten vinden in dit nieuwe kantoor. Dit nieuwe stadskantoor zal in 2014 nog gevolgd worden door een tweede nieuw kantoorpand, de Zijpoort. Tegelijkertijd zullen ook de werkplekken in het oude stadhuis worden aangepast zodat vanaf 2014 in vrijwel de gehele organisatie het flexwerken de norm wordt.

Een dergelijke ontwikkeling vraagt natuurlijk veel van de ondersteunende diensten, vooral ict en de documentaire informatievoorziening. Het is immers niet de bedoeling dat in de nieuwe kantoorpanden nog met papier gewerkt zal gaan worden. Binnen de kantoren is daar zelfs geen enkele mogelijkheid voor. Digitalisering van werkprocessen en informatiebeheer staat dan ook bovenaan de agenda. Het totaal aan verander- en ontwikkeltrajecten is zo ingericht dat de organisatie stapsgewijs kan toewerken naar invoering van 'het nieuwe werken'.<sup>34</sup> Dat is uiteindelijk het hoofddoel van het ingezette doorontwikkelingstraject.

Overigens speelt dit geheel zich af tegen de achtergrond van een behoorlijke nieuwe taakstelling. Zoals bekend moeten alle vrijwel alle gemeenten in Nederland ingrijpende bezuinigingsmaatregelen nemen. Dat kan, zeker in het geval van Haarlem, niet zonder personele consequenties blijven. In totaal moet de organisatie in de huidige collegeperiode de formatie met zo'n 100 Fte terugbrengen. Het bureau Documentaire Informatievoorziening zal ook in deze reorganisatie zijn bijdrage moeten leveren.

### 2.3 De archiveringsfunctie; stand van zaken

Na de voorgaande algemene introductie van de gemeente Haarlem en de toelichting op de recente ontwikkelingen en doelstellingen richt dit onderdeel de blik op de archiveringsfunctie binnen de gemeente Haarlem. Uitgangspunt is hierbij het archiefinspectierapport zoals dat in 2010 is uitgebracht door de gezamenlijke provinciale en gemeentelijke archiefinspecties over het informatie- en archiefbeheer binnen de gemeente Haarlem. Dit inspectierapport gaat zowel in op het beheer van de archiefbescheiden binnen de gemeentelijke organisatie, de verantwoordelijkheid van de gemeentearchivaris van Haarlem, als op de zorg van burgemeester en wethouders voor de gemeentelijke informatievoorziening, de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten.<sup>35</sup> Het rapport geeft de professionele observaties en conclusies van de onafhankelijke inspecteurs. Het is daarom een goede indicator van de situatie met betrekking tot het informatie- en archiefbeheer binnen de gemeente Haarlem.

Al bij aanvang van het rapport is duidelijk dat de gemeente Haarlem er in 2009 niet goed voorstaat waar het gaat over de informatievoorziening. De inspectie concludeert dan ook dat *'...de gemeente Haarlem niet in control is met de informatievoorziening en dat er op sommige plaatsen sprake is van een chaotische situatie.'*<sup>36</sup> Hoe schokkend deze conclusie op

---

<sup>33</sup> Gemeente Haarlem, Kadernota 2011 (10 mei 2011) 51.

<sup>34</sup> Gemeente Haarlem, Kadernota 2011, 51.

<sup>35</sup> Provinciale archiefinspectie Noord-Holland en Archiefinspectie Noord-Hollands Archief, Rapport archiefinspectie gemeente Haarlem mei-juli 2009. (Haarlem, 29 januari 2010).

<sup>36</sup> Rapport archiefinspectie gemeente Haarlem mei-juli 2009, 3.



zichzelf al is, de constatering dat de gemeente Haarlem in vergelijking met de situatie in 2005 eigenlijk geen enkele verbetering heeft gerealiseerd, maakt het geheel nog ernstiger. Het zal dan ook niemand verbazen dat dit archiefinspectierapport niet alleen binnen de ambtelijke organisatie maar zeker ook binnen de Haarlemse politiek behoorlijk wat stof heeft doen opwaaien.

Al in 2005 stelde de gezamenlijke archiefinspecties vast dat er sprake was van een onderbezetting bij DIV, dat er achterstanden waren in het archiefbeheer, dat stukken door medewerkers niet tijdig werden afgestaan aan DIV en dat de archiefruimten niet voldeden aan de wettelijke eisen. In 2009 was die situatie feitelijk onveranderd. Bij deze gelegenheid werd vastgesteld dat *'...de cultuur van de medewerkers binnen de gemeente Haarlem de realisering van een goed functionerende informatievoorziening belemmert. Wij doelen daarmee op het niet, of veel te laat, aanleveren van stukken ter archivering en het uitblijven van toezicht daarop door het management. (...) Het probleem verergert omdat de huidige DIV door onderbezetting niet in staat is, de papierstromen te verwerken. Hierdoor ontstaat een vicieuze cirkel, waardoor ambtenaren nog minder stukken aanleveren.'*<sup>37</sup> Om de omvang van het probleem te schetsen; in 2009 had DIV op papier nog een bezetting van 42,6 Fte. Daarvan werd acht Fte ingezet voor oneigenlijke functies zoals het beheer van het Bestuurlijk Informatiesysteem, het bouwloket en de bibliotheek. Overige medewerkers werden ingezet in de postregistratie en in de scanning. Uiteindelijk was er effectief vijf Fte beschikbaar voor het papieren archief. Die vijf medewerkers beheerden met elkaar zo'n 4800 strekkende meters dynamisch en semi-statisch archief. Per persoon is dat ongeveer 960 meter. De landelijke norm zoals deze gehanteerd wordt door de archiefinspectie is 50 strekkende meter archief per medewerker. Ook wanneer er gekeken wordt naar de totale bezetting van DIV in relatie tot de omvang van de gemeente is er een duidelijke onderbezetting zichtbaar. In de gemeente Haarlem ondersteunde één DIV medewerker 33 Fte medewerkers, de norm zoals gehanteerd door de archiefinspectie ligt op één DIV medewerker per 25 Fte medewerkers. Gevolg is een ernstige overbelasting van de medewerkers DIV en een sterk teruglopende kwaliteit van het archiefbeheer.<sup>38</sup> Dat een personele onderbezetting leidt tot het ontstaan van achterstanden in het archiefbeheer zal niemand verrassen. Het is een bekend gegeven. Bij een onderbezetting stapelen de te archiveren bescheiden zich op en zo langzamerhand ontstaat er een achterstand die niet meer is weg te werken. Dat heeft dan ook direct gevolgen voor bijvoorbeeld selectie en vernietiging en de reguliere overdracht aan de archiefbewaarplaats. Het ontstaan van achterstanden zet ook een ander mechanisme in werking. Medewerkers die verwachten goed gevormde dossiers in handen te krijgen maar met losse documenten of zelfs helemaal zonder documenten de deur uitgaan, verliezen het vertrouwen in de archivering. In dergelijke gevallen gaan veel medewerkers, maar ook afdelingen, er toe over zelf te gaan archiveren. Daarmee ontstaat er een vicieuze cirkel. Steeds minder materiaal wordt aangeboden ter archivering waardoor de kwaliteit van het archief terugloopt wat zich weer vertaalt in teruglopend vertrouwen.

Overigens is het te kort door de bocht te veronderstellen dat deze situatie volledig is te wijten aan een onderbezetting bij DIV. Zoals in de vorige paragraaf is beschreven was de organisatie voor 2008 opgebouwd uit sectoren waarbij iedere sector de beschikking had over zijn eigen DIV. Met de reorganisatie werden de DIV-medewerkers vertrouwd met het werken binnen die sector samengebracht in een heel nieuw organisatieonderdeel; dat gold echter niet voor alle archieven. In de sectortijd werd het archief niet alleen binnen de sector gevormd maar in een aantal gevallen zelfs op de werkvloer van de verschillende afdelingen. Dat gold dan vooral voor die afdelingen die voor hun bedrijfsvoering volledig afhankelijk waren van goed gevormde en volledige dossiers. De reorganisatie maakte daar geen einde aan. Die nieuwe afdelingen gingen in feite verder zoals zij gewend waren en de archieven

---

<sup>37</sup> Ibidem, 11.

<sup>38</sup> Ibidem, 15.

onder hun beheer werden niet overgedragen aan de nieuw gevormde DIV. Dat zelfde mechanisme is ook terug te zien in de opbouw van digitale afdelingsarchieven. Ook hier nemen bepaalde afdelingen een eigen verantwoordelijkheid en bouwen zij soms zeer uitgebreide, goed gevormde digitale archieven op. Natuurlijk zijn er ook afdelingen waar het belang van goed gevormde dossiers, fysiek of digitaal, minder groot is. Daar zijn het veelal individuele medewerkers die voor de zekerheid stukken onder zich houden en zelf, ook weer fysiek en digitaal, een archief opbouwen. Het is dan ook niet verrassend dat het archiefinspectierapport ook grote vraagtekens zet bij de digitalisering binnen de gemeente Haarlem. Te veel werd georganiseerd op afdelingsniveau of door individuele medewerkers. Het inspectierapport stelde vast dat er binnen de organisatie geen duidelijke visie bestond ten aanzien van de informatievoorziening. Er waren geen beleidsplannen betreffende architectuur, duurzaamheid en beveiliging. De inspectie stelde dat het management van de organisatie zich onvoldoende bewust was van het belang van een goede inrichting van de informatiehuishouding, met alle gevolgen van dien.

Een groot probleem van het in eigen beheer organiseren van de archivering is natuurlijk dat archieven niet beschikbaar zijn voor anderen. Het is veelal onbekend dat de informatie in huis is. Daarnaast zijn de archieven vaak helemaal afgestemd op de specifieke behoefte van de betreffende afdelingen waardoor hun waarde voor anderen vrijwel is verdwenen. Dergelijke manieren van werken leveren soms verrassende zaken op. Zo werd bij pensionering van een van de medewerkers binnen de organisatie in een keer ruim 51 meter aan losse constructietekeningen overgedragen aan DIV. Een onvoorstelbare hoeveelheid werk, zeker omdat de tekeningen op geen enkele manier waren ontsloten. De medewerker zelf kon er prima zijn weg in vinden en had geen behoefte aan een bepaalde manier van ontsluiten, voor anderen was het hele bestand volledig onbruikbaar.

Overigens kon het rapport ook vaststellen dat de postregistratie met zo'n 51000 registraties per jaar na eerdere problemen goed op orde was en dat inmiddels ook goed werd gewerkt aan het opleidingsniveau bij DIV. Er was een aantal nieuwe medewerkers aangetrokken en er was fors geïnvesteerd in opleidingen voor de overige medewerkers.

Het zal duidelijk zijn dat een zó confronterend inspectierapport niet zonder gevolgen kon blijven. De documentaire informatievoorziening moest binnen afzienbare termijn op orde gebracht worden. Op zichzelf een ingewikkelde taak, maar de kwaliteitsslag die met het inspectierapport werd afgedwongen moest wel uitgevoerd worden tegen de achtergrond van verdere bezuinigingen op het personeel van DIV. De oplossing, en dat zal ook niemand echt verbazen, werd gevonden in de digitalisering van de gemeentelijke werkprocessen.<sup>39</sup> Alleen door daarop in te zetten kon het personeelsbestand uiteindelijk in overeenstemming gebracht worden met het takenpakket van DIV. De gehele kwaliteitsslag die DIV, (maar ook andere organisatieonderdelen zoals ICT) moest gaan maken werd uiteengezet in het plan van aanpak 'Andere werkwijze archiveren'. Kern van dit plan was het versneld digitaliseren van de eigen werkprocessen van DIV in anticipatie op de verdere digitalisering van de organisatie.

Daarmee zijn natuurlijk niet alle problemen met betrekking tot de informatievoorziening opgelost. Wel is aan de basisvoorwaarde voldaan om dit najaar in de nieuwe huisvesting van de Raakspoort digitaal te gaan werken. De digitalisering is daarbij ook de sleutel om die afdelingen die tot op heden nog zelfstandig hun archieven vormen, aan te laten sluiten bij de centraal georganiseerde archiveringsfunctie. Door bestaande archieven te scannen en digitaal beschikbaar te stellen wordt de initiële weerstand bij de verschillende afdelingen overwonnen en maken ook zij de stap naar digitaal werken.

---

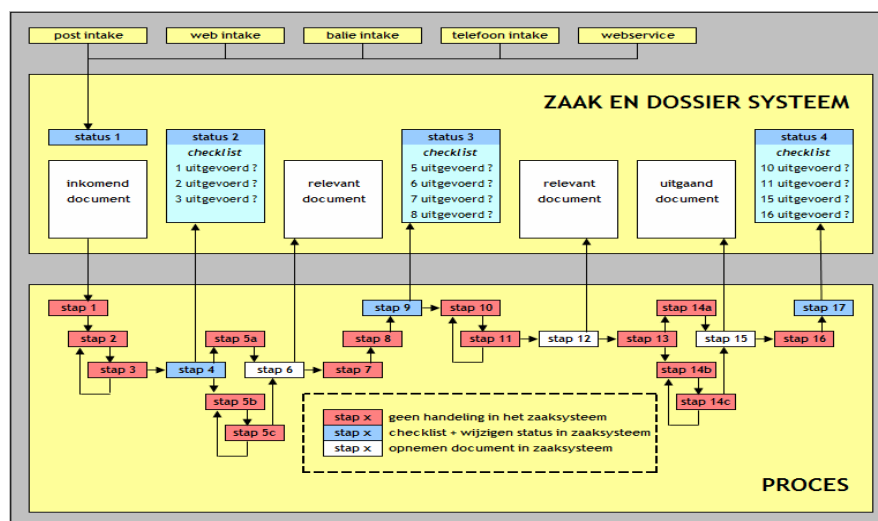
<sup>39</sup> P.H.A. Frissen, Bureaucratische cultuur en informatisering (Den Haag 1989) 100.

## 2.4 Ambitie voor de toekomst: zaakgericht werken

Zoals in 2.2 is aangegeven is een van de doelstellingen achter de reorganisatie en de daarop volgende doorontwikkeling het verbeteren van de dienstverlening. Het zaakgericht werken wordt daarin gezien als de oplossing voor de verbetering van de dienstverlening, zowel qua efficiency als qua kwaliteit. Binnen Haarlem is de hoofdafdeling Dienstverlening inmiddels bezig met een pilotproject zaakgericht werken. Het systeem dat nu wordt opgebouwd is helaas nog niet uit de ontwikkel fase dus is het onmogelijk hier in te gaan op de werking van het systeem of de eerste ervaringen met het zaakgericht werken. Tegelijkertijd loopt binnen de gemeente een discussie over het zaakgericht werken en de daaraan verbonden systeemkeuze. De organisatie wil met de systeemkeuze die dit najaar gemaakt zal gaan worden de basis leggen voor een samenhangende ict architectuur, ook weer vanuit het streven om binnen de bedrijfsvoering een behoorlijke efficiëntieslag te gaan maken. Ik zal mij hier beperken tot een korte beschrijving van het zaakgericht werken. In het volgende hoofdstuk zal ik verder ingaan op de positionering van het zaakgericht werken binnen de organisatie en de gevolgen daarvan voor de informatievoorziening en archivering.

Het zaakgericht werken is een relatief nieuwe oplossing voor het verbeteren van de dienstverlening van overheidsorganisaties. Eerdere pogingen op die dienstverlening met nieuwe ICT toepassingen te verbeteren zoals het gebruik van een DMS of door toepassing van workflow management bleken in de praktijk te complex om binnen redelijke termijn organisatiebreed te kunnen invoeren. Neem bijvoorbeeld de mislukking van de gemeente brede uitrol van Doc.Loods in Rotterdam. De gebruikers moesten te veel en te ingewikkelde metadata toevoegen waardoor het systeem voor hen onwerkbaar was.<sup>40</sup>

Het zaakgericht werken kan beschouwd worden als een volgende logische stap in de ontwikkeling van een nieuwe visie op de organisatie van dienstverleningprocessen in de organisatie. Binnen het zaakgericht werken wordt een zaak gedefinieerd als ‘*een samenhangende hoeveelheid werk met een gedefinieerde aanleiding en een gedefinieerd resultaat, waarvan kwaliteit en doorlooptijd bewaakt moeten worden*’.<sup>41</sup> Binnen het zaakgericht werken is het zaakstelsel de generieke toepassing waarin de statusinformatie van de zaken digitaal worden bijgehouden. Het zaakstelsel is daarbij primair gericht op de klant.



Figuur 4. Zaaksysteem

<sup>40</sup> Rik Sanders, *Doc.Loods liep vast op bekend DMS probleem* (Computable 04-05-2011)

<sup>41</sup> Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), *Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken* (versie 1.0, Den Haag september 2010) 7.

Bovenstaande figuur laat zien hoe in het zaakstelsel een proces wordt afgehandeld. Uit deze figuur blijkt dat er geen verplichting is alle documenten in het stelsel op te nemen. Per zaak kan worden aangegeven wat de relevante documenten zijn die ten minste in het zaakdossier opgenomen moeten worden. Het zaakstelsel registreert bij de afhandeling van een zaak de status. De per status opgenomen checklist zorgt er voor dat alle noodzakelijke stappen zijn uitgevoerd. Overigens kan de organisatie zelf deze checklist samenstellen. Iedere denkbare stap kan dus benoemd worden en verplicht worden gesteld in de afhandeling of er kan voor gekozen worden zaken meer generiek weer te geven en alleen de echt essentiële zaken als verplichting op te nemen.

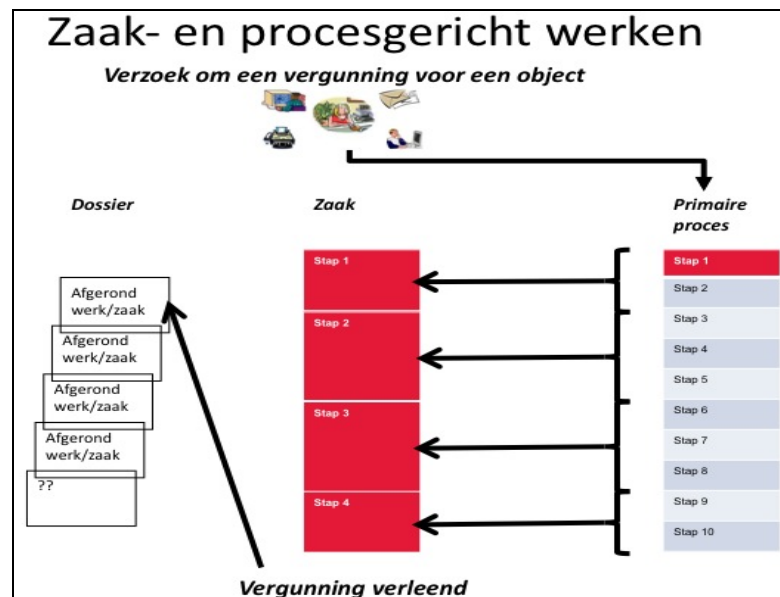
Binnen het zaakgericht werken worden alle processen gedefinieerd als zaaktypen. Een zaaktype is een vooraf gedefinieerd werkproces waarin aanleiding en resultaat zijn benoemd. Per zaaktype kan worden vastgelegd wie verantwoordelijk is, wie zaken van dit type mag inzien en bewerken (autorisaties), de documenttypen die kunnen voorkomen, de mogelijke statussen en resultaten en de daaraan verbonden archiefkenmerken. Bij binnenkomst van bijvoorbeeld een nieuwe aanvraag moet bepaald worden tot welk zaaktype deze aanvraag behoort. Is die koppeling gemaakt dan kan het proces in het zaakstelsel worden opgestart en kunnen de verantwoordelijken aan de slag met de afhandeling.

Het zaakgericht werken is niet hetzelfde als het procesgericht werken. Het zaakstelsel digitaliseert de status van een zaak. Binnen de zaak kan de organisatie zelf bepalen hoever zij wil gaan in het vastleggen van het onderliggende werkproces. Het is zoals in procesgericht werken niet noodzakelijk het hele proces helemaal uit te werken. (zie ook figuur 4) Neem bijvoorbeeld het werkproces ‘aanvraag Koninklijke onderscheiding’.<sup>42</sup> Bij de start van de zaak, de ontvangst van de aanvraag, krijgt de zaak de status ‘ontvangen’. De eerst volgende status in afhandeling van de zaak is ‘in behandeling’. Tussen deze statussen moet een aantal handelingen verricht worden. Om te beginnen moet de aanvraag op volledigheid gecontroleerd worden. Vervolgens moet de behandelend ambtenaar de aanvraag aanvullen met een aantal verplichte formulieren; het uittreksel Justitieel Documentatieregister, het uittreksel Politie register en het uittreksel uit de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Mocht bijvoorbeeld blijken dat de decorandus een strafblad heeft dan is het niet meer nodig om de aanvraag in behandeling te nemen, hij kan direct worden afgewezen. De decorandus dient immers van ‘onbesproken’ gedrag te zijn. In de inrichting van het zaaktype ‘Koninklijke onderscheidingen’ kan de organisatie er voor kiezen de verschillende handelingen of stappen hard in het stelsel op te nemen. Dat betekent dan dat de verschillende formulieren in de zaak opgenomen moeten worden voordat de zaak uit het voorbeeld de status ‘in behandeling’ kan krijgen. De organisatie kan er bij de inrichting van het zaaktype ook voor kiezen deze formulieren niet verplicht op te nemen. Dat betekent dan dat de aanvraag direct in behandeling genomen kan worden en dat de verplichte formulieren in een latere fase toegevoegd kunnen worden. De behandelend ambtenaar hoeft niet te wachten totdat alles binnen is. Dat is vooral van belang voor de afhandeling van spoedaanvragen. In dergelijke gevallen worden de verplichte formulieren doorgaans achteraf toegevoegd aan het dossier. Het verplicht stellen van de formulieren zou alleen maar onnodige vertraging opleveren. Doordat het zaakgericht werken alleen de status digitaliseert en een beperkt aantal documenten in het zaakdossier opneemt heeft de ambtenaar binnen de vastgestelde kaders enige vrijheid zijn eigen werkzaamheden in te richten. Het voordeel hiervan is dat het zaakgericht werken relatief snel ingevoerd kan worden en dat het niet noodzakelijk is de hele Backoffice aan het stelsel te koppelen. Dat kan altijd in een latere fase of kan zelfs helemaal achterwege blijven.

---

<sup>42</sup> In de praktijk wordt de aanvraag afgehandeld in het digitale Decoratie Aanvraag Informatie Systeem (DAISY). In dit systeem zijn alle betrokken partijen in een keten gekoppeld; burgemeester, commissaris van de Koningin, Kapittel voor de Civiele Orden en de Minster. De aanvraag wordt binnen de gemeente misschien nog wel geregistreerd, de verdere afhandeling vindt plaats in DAISY en niet meer in een eigen systeem.

Binnen het zaakgericht werken worden alle zaakgegevens centraal opgeslagen waardoor zij direct kunnen worden gebruikt bij de behandeling van nieuwe zaken. Hiermee kan voorkomen worden dat een klant meerdere malen dezelfde informatie moet aanleveren. Tegelijkertijd wordt voorkomen dat relevante informatie bij de afhandeling van een zaak over het hoofd wordt gezien. Wanneer een burger bijvoorbeeld een kapvergunning aanvraagt bij de gemeente kan direct zichtbaar worden gemaakt welke andere aanvragen deze burger nog heeft lopen en wat daarvan de status is. Deze informatie kan dan direct worden gebruikt bij de afhandeling van de kapvergunning. Natuurlijk is hierbij niet alle informatie die betrekking heeft op de aanvrager relevant voor de afhandeling van de vergunningaanvraag. Daarom zal het zaakstelsel alleen die informatie moeten ontsluiten die voor dit specifieke zaaktype relevant is.



Figuur 5. Zaak en procesgericht werken

Bovenstaande figuur laat dit nogmaals zien. Een vergunningaanvraag wordt uitgezet binnen het primaire proces waarbij het zaakstelsel de status van de afhandeling registreert. Eenmaal afgerond ontstaat er een zaakdossier dat vervolgens weer gebruikt kan worden bij de afhandeling van nieuwe verzoeken.

Het zaakgericht werken is vooral een aanpak die de afhandeling van taken zoveel mogelijk binnen een generiek systeem probeert op te vangen. Dat sluit niet uit dat bepaalde taken of onderdelen daarvan in specifieke applicaties los van het zaakstelsel uitgevoerd kunnen of zelfs moeten worden. Het uiteindelijke resultaat komt echter terug in het zaakstelsel en kan daar weer worden gebruikt bij de afhandeling van de zaak en in volgende zaken. Het zaakstelsel is daarbij primair gericht op de klanten van de gemeente, de burgers en ondernemers. Dat betekent dat niet alle processen in het systeem worden ondervangen. Complexe processen die niet direct een relatie hebben met een klantvraag worden gedefinieerd als project en buiten het zaakstelsel geplaatst. Dat geldt bijvoorbeeld voor beleidsontwikkeling of infrastructurele projecten. Het zaakgericht werken is toch vooral een poging de interne bedrijfsvoering, en daarmee de informatievoorziening, gericht op de klanten van de organisatie zoveel mogelijk te stroomlijnen. Zoals al opgemerkt, wordt het zaakgericht werken gezien als oplossing om een kwaliteitsslag te kunnen gaan maken in de dienstverlening aan de klant. Enerzijds geeft het systeem de manager direct inzage in de voortgang van de werkzaamheden binnen de afdeling, anderzijds voorziet het systeem in de informatiebehoefte bij de uitvoering van de primaire processen. Aangezien dossiers worden opgebouwd tijdens de afhandeling van de zaak is daarmee de archiveringsfunctie vrijwel geautomatiseerd. Omdat gewerkt wordt met zaaktypen kan daarbij vooraf bepaald worden

welke documenten opgenomen moeten worden in het zaakdossier. Het zaakgericht werken lijkt daarmee de oplossing voor de haperende informatievoorziening en archivering binnen de organisatie.<sup>43</sup>

## 2.5 Ontwikkelingsstadium Haarlem aan de hand van Bailey

Dit hoofdstuk opende met een scenario van Bailey waarin op basis van bestaande technische mogelijkheden de ontwikkeling van een onderneming werd beschreven. In dat scenario werd duidelijk dat de onderneming in opeenvolgende fasen steeds tegen de grenzen van haar informatiebeheer aan liep. Eerst was het vooral het volume aan informatie dat de bottleneck vormde in de informatiebeheer. In een volgende fase was het vooral de andere manier van werken die botste met het centraal belegde informatiebeheer. In de laatste fase wordt het informatiebeheer eigenlijk vrijwel geheel vrijgegeven door alle Office-applicaties online te organiseren en de archiveringsfunctie daarbij vrijwel geheel buitenspel te zetten.

Hoe vertaalt dit zich nu naar de gemeente Haarlem, is binnen deze organisatie een zelfde ontwikkeling zichtbaar? Om te beginnen is het natuurlijk duidelijk dat de onderneming in het voorbeeld van Bailey maar beperkt is te vergelijken met een overheidsorganisatie zoals de gemeente Haarlem. De archivering binnen overheidsorganisaties is gebonden aan regelgeving waar het bestuur niet zomaar van kan afwijken. Centraal staat daarin de mogelijkheid verantwoording af te leggen over het handelen. Het archief vervult daarin een centrale rol. Dat neemt niet weg dat uit het scenario van Bailey een aantal zaken naar voren komt die ook speelt binnen overheidsorganisaties. Zo laat Bailey zien dat bij aanvang de onderneming door de enorme groei in het volume van documenten qua informatiebeheer in feite in een onhoudbare situatie terecht is gekomen. Documenten zijn steeds moeilijker terug te vinden en de status van documenten is niet altijd even duidelijk. Binnen de gemeente Haarlem maar ook breed binnen de overheid is zo'n zelfde proces zichtbaar. In de loop der jaren is het volume aan te archiveren documenten enorm toegenomen. Denk bijvoorbeeld aan het project PIVOT of aan meer recente ideeën om juist vooraf al selectie te gaan toepassen om uiteindelijk de archivering goed in te kunnen richten.<sup>44</sup> Die 'informatie-explosie' heeft zowel betrekking op de fysieke archieven als op digitale archieven. Er wordt zó veel vastgelegd in documenten dat het vrijwel onmogelijk is geworden alles goed te beschrijven en te ontsluiten. Ga maar na, alleen al het fysieke archief van de gemeente Haarlem omvat naar schatting zo'n tien strekkende kilometers papier.<sup>45</sup>

Net als in het scenario van Bailey is de oplossing eerst vooral gezocht in toepassing van een groot DMS. Die stap is niet zo direct als in het voorbeeld van Bailey maar is geleidelijk aan gegroeid. Wat begon als eenvoudig digitaal postregistratiesysteem is daarbij in verschillende fasen uitgegroeid naar een groot systeem dat in principe de hele informatievoorziening binnen de gemeente zou aankunnen. De ontwikkeling van degelijke systemen volgt daarbij vaak niet de ontwikkeling van andere manieren van werken. Bailey gebruikt dit in de beschrijving van zijn scenario als breekpunt voor het succes van het DMS. De veranderende manier om werk te organiseren, in het vorige hoofdstuk beschreven als een verschuiving van hiërarchie naar netwerk, is ook in de gemeentelijke organisatie zichtbaar. Ook hier wordt steeds meer rechtstreeks afgehandeld tussen collega's en speelt alleen in de formele besluitvorming de hiërarchie een rol.

---

<sup>43</sup> Hierbij zijn nog wel enige kanttekening te maken. In het volgende hoofdstuk kom ik hierop terug.

<sup>44</sup> Martin Berendse, Het archief als open source. Over het recht op informatie, openbaarheid van bestuur en digitale toegankelijkheid. (Ketelaarlezing 2009) 11-13.

<sup>45</sup> Dit getal is gebaseerd op strekkende meters archief in beheer van DIV, 6000 meter (Rapport archiefinspectie gemeente Haarlem mei-juli 2009, 22), en de strekkende meters archief bij vakafdelingen en medewerkers, ook zo'n 3,5. (Nulmeting Dosis gemeente Haarlem 2009). De 10 kilometer is een voorzichtige schatting van het huidige aantal strekkende meters fysiek archief.

Andere manieren om werk te organiseren hebben ook gevolgen voor de informatievoorziening binnen de organisatie. Steeds meer informatie wordt opgeslagen op lokale schijven en vindt zijn weg niet meer naar het centrale archief. Daarbij moet direct aangetekend worden dat de uitrol van het DMS binnen Haarlem de afgelopen jaren problematisch is gebleken. Veel afdelingen kiezen vaak toch voor eigen oplossingen, soms heel direct in vakspecifieke software, soms door zelf archieven te vormen, fysiek op de afdeling of digitaal op een gezamenlijke afdelingsschijf. Overigens moet hierbij ook worden meegenomen dat de voorkeur voor eigen oplossingen ook nog een direct gevolg is van de vroegere sectoren. Met de reorganisatie mogen deze dan zijn verdwenen, in de cultuur zijn ze nog steeds aanwezig.

De keuze om aan de slag te gaan met het zaakgericht werken is vanuit het scenario van Bailey moeilijker te interpreteren. Simpel opgevat kan het zaakgericht werken beschouwd worden als een ultieme poging het informatiebeheer in de organisatie op orde te krijgen en te verbinden aan een vaste manier van werken. In die zin is het zaakgericht werken te vergelijken met de invoering van het DMS zoals in het scenario van Bailey. Een dergelijke benadering is denk ik te eenvoudig. Het zaakgericht werken heeft de focus primair gericht op de dienstverlening aan de klanten van de organisatie. In die zin past de inrichting van het zaakgericht werken eerder in normale ontwikkeling binnen een machinebureaucratie. De dienstverlening is de binnen de ambtelijke organisatie de uitvoerende kern waarbinnen de primaire processen worden uitgevoerd. Dergelijke processen zullen altijd zoveel mogelijk worden gestandaardiseerd, en waar mogelijk, geautomatiseerd. Daarmee kan een constante kwaliteit van het eindproduct gegarandeerd worden. Buiten de uitvoerende kern ligt dat echter minder voor de hand. Daar zijn processen losser en wordt veel meer bepaald door de eigen creativiteit van de medewerker in de uitvoering van de taken.<sup>46</sup> Hier is het scenario van Bailey dan ook beter te herkennen. Steeds meer medewerkers die hun taken anders organiseren en die daardoor ook anders omgaan met hun informatievoorziening. Ook in Haarlem zijn afdelingen bezig met het 'werken in de cloud', in online Office-applicaties waarin ook de informatievoorziening wordt georganiseerd. Ook zijn er afdelingen bezig met online expertise systemen. Systemen die vaak ook beschikken over eigen DMS functionaliteit waardoor veel van de informatie niet meer beschikbaar is binnen de organisatie. Daarmee is het scenario van Bailey toch minder ver weg dan het eerst misschien leek. Verschillende ontwikkelingen, ingegeven door nieuwe technische mogelijkheden en andere manieren om werk te organiseren, zijn te koppelen aan het scenario. Het grote verschil zit voornamelijk in het tempo van de ontwikkelingen en de beperkingen die het werken binnen het openbaar bestuur met zich meebrengt.

---

<sup>46</sup> Henry Mintzberg, Organisatiestructuren (3<sup>e</sup> druk, Amsterdam 2008) 163-170.

## Hoofdstuk 3. Archiveringsparadigma onder vuur; op zoek naar functionele archiveringsmethoden

*'Het is intrigerend om te zien dat het wezen van uitvoeringsorganisaties in het Openbaar Bestuur wordt gereduceerd tot een informatieverwerkende beslismachine, juist in een tijd dat er sprake is (geweest) van sterke democratiseringsbewegingen, terwijl tegelijkertijd een steeds sterkere behoefte aan flexibelere, horizontale structuren gevoeld wordt.'*<sup>47</sup>

### 3.1 De infocratie in wording

Bovenstaand citaat uit het proefschrift van Zuurmond over de Infocratie kan gelezen worden als een regelrechte kritiek op het eerder beschreven zaaksysteem. Met deze technocratische oplossing stuurt de organisatie aan op een verdere rationalisatie en centralisatie van de bedrijfsprocessen. De invoering van een zaaksysteem heeft direct gevolgen voor de structuur van de organisatie en de daarbinnen bestaande relaties. Het zaaksysteem verhoogt zowel de controle op het werk als de transparantie van het werk. Door de toegepaste informatietechnologie wordt de voorspelbaarheid van het gedrag van medewerkers verhoogd, of zoals Zuurmond het formuleert; de 'gehoorzaamheid' van medewerkers wordt door informatietechnologie afgedwongen.<sup>48</sup>

In het vorige hoofdstuk heb ik het zaakgericht werken getypeerd als een exponent van de machinebureaucratie. Door het introduceren van nieuwe systemen en nieuwe manieren van werken wordt de functioneel rationele structuur versterkt waardoor de grip op de organisatie toeneemt.<sup>49</sup> Het zaakgericht werken is een aanpak waarmee de controle over de werkprocessen wordt versterkt met als doel daarmee een kwaliteitsslag te kunnen maken in de bedrijfsvoering. De formalisatie van gedrag, volgens Mintzberg een van de belangrijkste ontwerpparameters in een machinebureaucratie, krijgt vorm in het zaakgericht werken.<sup>50</sup> Door een sterke formalisatie van werkprocessen en procedures wordt het gedrag van medewerkers voorspelbaar en daarmee ook de uitkomsten van de werkprocessen, de kwaliteitsslag die de organisatie wil maken. Met andere woorden, de bureaucratie wordt door toepassing van het zaakgericht werken versterkt. De pretentie van het zaakgericht werken en de daarmee samenhangende implementatie van nieuwe technologie is dat meer informatie tot meer beheersing leidt. Daarnaast brengt technologie zonder politiek ingrijpen autonoom meer controle met zich mee.<sup>51</sup> De studie van Frissen betreffende het effect van informatisering op het openbaar bestuur geeft dan ook aan dat informatietechnologie in organisaties is te beschouwen als machtsinstrument, '...een technologische uitdrukking van een cultuur, waarin macht een centrale rol speelt'.<sup>52</sup>

Dat organisaties onder druk van automatisering steeds bureaucratischer functioneren, wordt bevestigd door een recent onderzoek van de Stichting Arbeidsmarkt en Opleidingsfonds (A&O fonds) Gemeenten.<sup>53</sup> Als hoofdoorzaken wordt gewezen op bezuinigingen, automatisering, hogere kwaliteitseisen en controle. Medewerkers worden gedwongen zich steeds vaker te verantwoorden en steeds meer te gaan vastleggen. Hiermee lijkt er toch een soort patstelling te ontstaan. Enerzijds wordt de bureaucratie (en daarmee de hiërarchie)

---

<sup>47</sup> A. Zuurmond, De Infocratie. Een theoretische en empirische herorientatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk. (Den Haag, 1994) 18.

<sup>48</sup> A. Zuurmond, De Infocratie, 11.

<sup>49</sup> Ibidem, 12.

<sup>50</sup> Henry Mintzberg, Organisatiestructuren, 164.

<sup>51</sup> Frissen, Bureaucratische cultuur en informatisering, 92-93, 94.

<sup>52</sup> Ibidem, 105.

<sup>53</sup> A&O Fonds Gemeenten, Verbanden tussen bureaucratie, ICT en Arbeidskwaliteit. Een analyse van veranderingen bij de overheid. (Leiden 2011) 27-28.



versterkt door vooral de introductie van nieuwe technologieën in de organisatie, anderzijds zorgen diezelfde technologieën er voor dat structuren juist verzwakken, dat meer in de horizontale lijn wordt uitgevoerd en dat de hiërarchie steeds meer naar de achtergrond verdwijnt. Frissen verwoordt dit verschijnsel als de spanning tussen *‘ enerzijds de belofte van autonomie, creativiteit en flexibiliteit, anderzijds (...) de ambitie tot volledige beheersing.*<sup>54</sup>

Om deze patstelling te doorbreken is het goed om nog eens te kijken naar wat het zaakgericht werken nu precies doet. Het doel van het zaakgericht werken is de verbetering van de dienstverlening aan burgers en ondernemingen. Dienstverlening heeft dan betrekking op de primaire processen van de organisatie. Processen die een sterk routinematig, gestandaardiseerd en geformaliseerd karakter hebben. Dergelijke processen zijn, volgens Mintzberg, kenmerkend voor de uitvoerende kern van de machinebureaucratie. Binnen het zaakgericht werken is immers bij de start al duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is, welke stappen genomen moeten worden in de afhandeling, wat de mogelijke uitkomsten van het proces zijn en niet onbelangrijk, de documenten die daarbij opgeleverd moeten worden. Daarbij is de obsessie met controle, inherent aan het zaakgericht werken, opnieuw volgens Mintzberg, een kenmerkend element van de machinebureaucratie die in de uitvoering van haar processen alle onzekere factoren probeert uit te sluiten.<sup>55</sup>

Hoewel een groot deel van de activiteiten van de gemeente in bovenstaande beschrijving is in te passen en daarmee ‘zaakgericht’ kan worden uitgevoerd, geldt dat zeker niet voor alle processen in de organisatie. Natuurlijk kunnen heel veel zaken met de nodige kunstgrepen in het zaakstelsel worden opgenomen. De vraag is of dit enige meerwaarde met zich mee brengt. Is het bijvoorbeeld zinvol om de onderzoeken van de archeologische dienst op te nemen in het zaakstelsel? Of de ontwikkeling van een convenant regionale samenwerking sport? Dat geldt bijvoorbeeld ook voor projecten waarvan opname in het zaakstelsel eigenlijk ondoenlijk is. Ook kleinere uitvoeringstaken, zoals de spoedreparatie van een gesprongen waterleiding, zijn makkelijker buiten het stelsel om te regelen. Dat geldt helemaal voor de beleidsontwikkeling binnen de gemeente. Dergelijke beleidsprocessen kennen een zeer grillig verloop en zijn zeer afhankelijk van de kennis en creativiteit van de betrokken ambtenaren. Vanuit deze taken gekeken kan de organisatie niet getypeerd worden als een ‘machinebureaucratie’ maar juist als een ‘professionele bureaucratie’.<sup>56</sup> Binnen deze professionele bureaucratie zijn taken minder routinematig en vragen zij de inzet van geprofessionaliseerde medewerkers. Binnen de professionele bureaucratie is de medewerker betrekkelijk onafhankelijk en macht is veelal verbonden aan kennis en minder aan de positie in de hiërarchie. Mintzberg merkt in dit verband op dat er binnen een professionele bureaucratie vaak twee hiërarchieën naast elkaar ontstaan. Een democratische en bottom-up voor professionals en een top-down machinebureaucratie voor complementaire diensten.<sup>57</sup>

Natuurlijk is het voorgaande een over-simplificatie van de gemeentelijke organisatie. Binnen de gemeente bestaan veel verschillende soorten werk die zich ook vertalen naar verschillende manieren van organiseren. Grofweg kan er echter een onderscheid gemaakt worden tussen een flexibele, projectmatige ad hoc functionerende bovenlaag en een sterk gestructureerde uitvoeringsgerichte onderlaag.<sup>58</sup> Binnen deze twee lagen wordt anders omgegaan met informatie en met archivering. De strak aangestuurde, uitvoeringsgerichte onderlaag kan qua archivering vanuit een technocratische oplossing zoals het zaakgericht

---

<sup>54</sup> Frissen, *Bureaucratische cultuur en informatisering*, 106.

<sup>55</sup> Mintzberg, *Organisatiestructuren*, 163-169.

<sup>56</sup> Frissen, *Bureaucratische cultuur en informatisering*, 150.

<sup>57</sup> Mintzberg, *Organisatiestructuren*, 198.

<sup>58</sup> Harrie Aardema & Arno Korsten, *Gemeentelijke organisatievormen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet...*, in: A. Bekke (red.), *Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur* (Den Haag 2009) 12.

werken worden georganiseerd.<sup>59</sup> Deze aanpak werkt niet meer bij de bovenlaag die de eigen werkzaamheden heel anders organiseert en waaraan niet op dezelfde technocratische manier sturing gegeven kan worden.<sup>60</sup>

### 3.2. Maatpak of multifunctionele kapstok?

Uit het voorgaande blijkt dat binnen de gemeentelijke organisatie werk op verschillende manieren wordt georganiseerd en aangestuurd. De strakke top down benadering in de uitvoerende onderlaag tegenover de veel vrijere, democratische organisatie van de toplaag. Deze twee verschillende manieren van organiseren van werk heeft ook gevolgen voor de manier waarop de archiveringsfunctie wordt ingericht. Bij de uitvoerende onderlaag wordt de archivering vrijwel geheel geregeld in het zaakgericht werken. In deze methode kan al bij de inrichting van de zaaktypen bepaald worden wat gearchiveerd gaat worden en onder welke voorwaarden. Binnen het zaakstelsel wordt vastgelegd welke documenten verplicht moeten worden opgenomen in de afhandeling van een specifieke zaak. Op basis van de uitkomst kan vervolgens bepaald worden of een zaakdossier vernietigd of juist bewaard moet worden. Neem bijvoorbeeld de vergunningaanvraag voor een verbouwing aan een woonhuis. Wanneer een dergelijke aanvraag wordt afgewezen hoeft deze aanvraag feitelijk niet bewaard te worden. Bij toewijzing echter is er sprake van een wijziging aan het object, het woonhuis, en wordt de aanvraag en verleende vergunning blijvend bewaard.

Anders is dat in de bovenlaag. Hier kennen werkprocessen een grillig verloop en zijn zij niet meer te 'vangen' in het 'zaakgericht' werken. Hoe ga je bijvoorbeeld om met de status van een beleidsproces? Het is ook hier dat medewerkers hun werkzaamheden steeds meer in netwerken organiseren. Er wordt door meerdere medewerkers aan documenten gewerkt. Informatie wordt via de mail uitgewisseld of van Internet gehaald. Het netwerk heeft dan niet meer alleen betrekking op medewerkers binnen de organisatie. Binnen deze manier van werken is het steeds gebruikelijker om daar ook mensen van buiten de organisatie bij te betrekken. Neem bijvoorbeeld de verschillende Web 2.0 toepassingen zoals Ambtenaar 2.0 of Pleio waar medewerkers van verschillende organisatie informatie uitwisselen. Juist omdat processen niet meer gestandaardiseerd zijn en een grote mate van professionele kennis en creativiteit vragen, is moeilijk vooraf te bepalen wat essentiële documenten zijn binnen dat proces. Het gevolg is dat belangrijke, ondersteunende informatie blijft 'hangen' in netwerkschijven of op de laptop van de medewerker. De uiteindelijke dossiervorming wordt steeds meer beperkt tot alleen die documenten die een rol spelen in het formele proces. Een ontwikkeling die door nieuwe technologische mogelijkheden en andere manieren om werk te organiseren, zoals het in 'het nieuwe werken', steeds verder versnelt.

Binnen de primaire processen is de huidige manier van archiveren, vastgelegd in regels en protocollen en ondervangen in een geautomatiseerd systeem, gewaarborgd.<sup>61</sup> Dat geldt niet

---

<sup>59</sup> In dit onderzoek ben ik er steeds vanuit gegaan dat de organisatie in staat zal zijn het zaakgericht werken in de organisatie te implementeren. Dat is een vooronderstelling die zeker niet gestaafd kan worden door resultaten uit het verleden, ook al geven die op zichzelf geen garantie voor de toekomst. Gemeenten hebben geen gelukkige geschiedenis waar het gaat om grote en complexe ict-projecten. Haarlem is daarop geen uitzondering. Chris Verhoef, *De volgende ezels stoten zich alweer*, in; Dagblad De Pers, 5 juli 2011, 3.

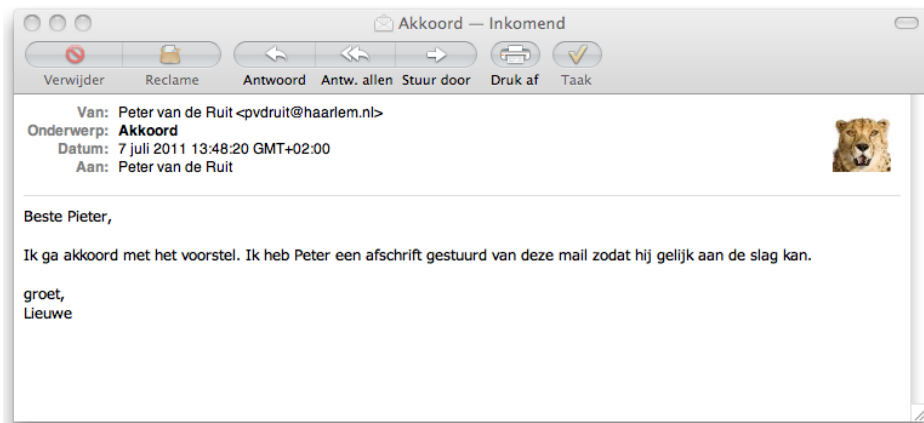
<sup>60</sup> Het vraagstuk van responsiviteit speelt vooral in deze professionele bovenlaag. In de praktijk krijgt deze responsiviteit vorm in netwerkachtige structuren rond specifieke maatschappelijke vraagstukken. Dat kan uitgaan van de medewerker zelf die binnen en buiten de organisatie op zoek gaat naar kennis, het kan ook bewust worden georganiseerd in afdelingsoverstijgende programma's, projecten of werkgroepen. NSOB, *Toekomst van de Rijksdienst*, 25-39.

<sup>61</sup> Of de archivering voldoende is gewaarborgd is een discussie op zichzelf. Kenmerkend voor het zaakgericht werken is immers dat alleen die informatie, vastgelegd in verplichte documenten, die vooraf van belang worden geacht voor de bedrijfsvoering of latere verantwoording, opgenomen wordt in het zaakdossier. Alle andere documenten die een rol hebben gespeeld bij de afhandeling van de zaak worden niet opgenomen. In het zaakstelsel wordt dus al vooraf een selectiebesluit op

voor de bovenlaag. Ook hier gelden de regels en protocollen ten aanzien van de archivering, maar deze zijn inmiddels ver verwijderd van de praktijk van alledag. De archivering binnen de gemeente is niet meer te organiseren als een standaard product dat door een stelsel van regels en protocollen gewaarborgd kan worden. De logische opvolging van handelen, documenteren en archiveren die binnen het zaakgericht werken door het systeem wordt afgedwongen, is niet vanzelfsprekend in de bovenlaag. Ook hier bestaat natuurlijk de logische opvolging van handelen, documenteren en archiveren. Maar de laatste stap, het archiveren, wordt in toenemende mate, al dan niet bewust, door de medewerker zelf georganiseerd. De situatie zoals deze nu lijkt te ontstaan rechtvaardigt een expliciet gedifferentieerde benadering van de archivering. De flexibele, projectmatige bovenlaag moet vanuit het archiveringssysteem anders benaderd worden dan de uitvoerende onderlaag. Dan gaat het niet alleen over de capture van informatie - op zichzelf al een enorm probleem - maar ook over de (re)presentatie van de context van de informatie. Incomplete informatie geeft geen goed beeld meer van het proces, van de betrokkenen en van de gebruikte informatiebronnen. E-mail is bijvoorbeeld context-arm. De gebruiker wordt verondersteld de e-mail binnen de juiste context te kunnen plaatsen. Zonder die impliciete kennis is de e-mail betekenisloos. Een dergelijke mail kan binnen een geheel van documenten echter wel goed geïnterpreteerd worden en daarin belangrijke informatie geven over het proces. Neem onderstaand e-mail bericht als voorbeeld:

---

documentniveau gemaakt. Het zaakstelsel creëert als het ware een ideaal beeld van de afhandeling van een bepaalde zaak; een beeld dat ver af kan staan van de werkelijke afhandeling. De vraag is of deze ontwikkeling wenselijk is en verstandig waar het gaat over het belang van de organisatie in de zin van de eventuele latere verantwoording die moet worden afgelegd over de gang van zaken bij een bepaalde zaak of het later gebruik van de zaakinformatie in de bedrijfsvoering. Aangezien in het zaakgericht werken een groot deel van de activiteiten onder water, buiten het zaakstelsel, wordt uitgevoerd en gedocumenteerd, lijkt het er bovendien op dat individuele medewerker of helemaal geen verantwoording moeten afleggen of dat de medewerker gedwongen wordt een eigen archief aan te leggen zodat hij op enig moment verantwoording kan afleggen over zijn werkzaamheden. Neem als voorbeeld de schietpartij in Alphen aan den Rijn op 9 april 2011. De grote vraag rond deze tragische gebeurtenis was hoe het mogelijk was dat Tristan van der V. een wapenvergunning kon krijgen. Helemaal omdat de politie van Alphen wegens suicidegevaar al voor het verstrekken van de vergunning had geassisteerd bij de gedongen opname van Tristan van der V. in een psychiatrische kliniek. Er was dus binnen de politie informatie beschikbaar over Tristan van der V. Uiteindelijk bleek dat bij de aanvraag voor een wapenvergunning de informatie met betrekking tot het suicidegevaar niet bij de behandeld medewerker terecht was gekomen en dus niet werd meegewogen in de afhandeling van de aanvraag. Overigens ging het er hier niet om of een PDF-document geopend kon worden of niet, maar of dit PDF-document als bijlage was toegevoegd aan een mail aan de behandeld ambtenaar. Doordat interne mails niet worden gearchiveerd is nu niet meer na te gaan of dit het geval was. Korpschef Jan Stikvoort gaf hierover in de Volkskrant het volgende commentaar; *'We bewaren alles wat volgens de Archiefwet bewaard moet blijven, maar het is een illussie te denken dat wij ook al onze interne mailtjes bewaren.'* John Wanders, *'Als ik iets had willen vernietigen was het dit document geweest'*, in; De Volkskrant, zaterdag 23 juli 2011.



Figuur 6. E-mail Gemeentearchivaris aan wethouder

Dit e-mail bericht is in zichzelf volkomen betekenis loos. Wie is Pieter, wie is Lieuwe en waar gaat hij mee akkoord? De gemiddelde DIV-medewerker die een dergelijke mail aangeboden krijgt ter archivering zal deze zonder daar ooit nog over na te denken direct weggooid. Wanneer we deze mail koppelen aan andere informatie, bijvoorbeeld aan een voorstel de fysieke gebruiksvergunningen van de brandweer na scanning direct te vernietigen en daaraan de functies van betrokkenen te koppelen, Pieter is in bovenstaand voorbeeld de verantwoordelijke wethouder, Lieuwe de gemeentearchivaris en Peter bureauhoofd DIV, wordt daarmee direct het gewicht duidelijk. Wanneer later in de raad vragen worden gesteld over de vernietiging van de fysieke dossiers, dan is bovenstaand mailtje helemaal belangrijk. Het laat immers zien dat er expliciet toestemming is verleend door de gemeentearchivaris tot vernietiging en vanuit een politiek oogpunt misschien nog wel belangrijker, dat de wethouder daarvan op de hoogte was.

Die differentiatie in archivering is natuurlijk niets nieuws. Binnen het archiveringssysteem werden verschillende processen altijd al anders benaderd. Dat vindt zijn neerslag in de specifieke metadata die worden vastgelegd, maar ook in de specifieke methoden die gelden voor documenttypen. Een bouwtekening wordt nu eenmaal anders opgeslagen en ontsloten dan een aanvraag voor een Predicaat Koninklijk. De differentiatie die ik nu hier aanbreng gaat echter een stuk verder. Het gaat daarbij over een compleet andere benadering van de archivering, een sterk gereguleerde archivering in de uitvoerende laag en een vrijwel volkomen vrije archivering in de flexibele, projectmatige bovenlaag. In de onderlaag is vooraf vastgelegd welke documenten voor archivering in aanmerking komen, in de bovenlaag is die archivering juist afhankelijk van de al dan niet bewuste keuze van de medewerker. Anders gesteld, in de onderlaag is de archivalisering vooraf bepaald, in de bovenlaag wordt deze bepaald door de betrokken medewerker.

Deze verschillen in benadering hebben grote gevolgen voor de organisatie van het archiveringssysteem, voor de manier waarop de archiefvorming wordt ingericht en de manier waarop het beheer over het archief wordt uitgeoefend. De noodzaak om dit onderscheid expliciet te maken is vooral gelegen in het digitaal werken. In de wereld van de fysieke dossiers is dit onderscheid impliciet. In de werkprocessen, dossiervorming, in de opslag en in de selectie wordt per zaaktype en documenttype anders gehandeld, maar veelal wordt dat niet duidelijk uitgesproken. ('Zo doen we dat altijd') In bijvoorbeeld het dossier van een aanvraag voor een kapvergunning worden alleen de verplichte documenten bewaard en alle aantekeningen, memo's en mailberichten weggegooid. In het dossier 'brand parkeergarage Appelaar' wordt zo beetje alles bewaard, vooral omdat bij vorming nog onduidelijk is welke informatie later van belang kan zijn, bij bijvoorbeeld het onderzoek naar de hulpverleningsdiensten of de juridische afhandeling van de schade. Overigens worden dergelijke dossiers ook fysiek vaak gevormd op de werkvloer en niet bij de afdeling DIV.

Pas wanneer de zaak helemaal is afgerond worden de documenten overgedragen. In die situatie zal net als bij de kapvergunning het dossier veelal helemaal geschoond worden.

### 3.3. Een lagere drempel: naar een open zaaksysteem

Al meerdere malen is aangegeven dat medewerkers steeds meer informatie zelf opslaan. Dat is steeds vanuit een negatieve benadering gedaan. Immers, door deze manier van informatie opslaan wordt de archivering steeds problematischer. Complete dossiers worden niet meer gevormd en de digitale documenten zijn niet uniform - met de juiste metadata - beschikbaar. Daarbij is de informatie bij de medewerker verspreid over verschillende media; de mailbox, de afdelingsschijf, het DMS en de persoonlijke USB-stick. Altijd blijft er wel ergens een belangrijk stuk informatie 'hangen'. Ook de medewerker heeft hierdoor niet altijd een compleet overzicht van alle relevante documentatie bij de afhandeling van een bepaalde zaak. Hoe vaak horen we tenslotte niet van kwijt geraakte documenten of e-mails waardoor de betrokken bestuurder niet volledig verantwoording kan afleggen.

Dit 'zelf' organiseren van de informatievoorziening door de medewerker is niet alleen maar slecht nieuws. Het laat zien dat er onder medewerkers een duidelijke behoefte bestaat aan een makkelijke manier van archiveren. Een manier van archiveren die aansluit bij de wijze waarop zij hun werkzaamheden (willen) inrichten. Tot op heden is die aansluiting nog niet gevonden. De meest toegepaste oplossing om medewerkers tegemoet te komen in hun behoefte aan een eenvoudige manier van archiveren, de introductie van een DMS, komt vaak niet van de grond doordat in dergelijke systemen te veel moet worden vastgelegd om nog efficiënt te kunnen werken. Bailey merkt hierover op dat '*The concept of manually adding metadata, of having to navigate an unfamiliar structure and decide where the record should physically reside within a virtual system, all seemed laborious, anachronistic and largely pointless.*'<sup>62</sup> De benadering vanuit een DMS is daarbij vooral gericht op het vergroten van de controle over de verschillende processen, niet op de medewerker die in een digitale omgeving zijn taken moet uitvoeren. De vraag is dus hoe het proces van capture zo ingericht kan worden dat het enerzijds aansluit op de werkwijze van de ambtenaar, anderzijds die informatie oplevert die het mogelijk maakt de betreffende documenten te ontsluiten en daarmee hun rol te kunnen laten spelen in de bedrijfsvoering of verantwoording. Het gaat er daarmee niet alleen om de documenten te 'vangen' maar daarbij ook de context waarin de documenten zijn ontvangen of opgemaakt, te verzekeren.

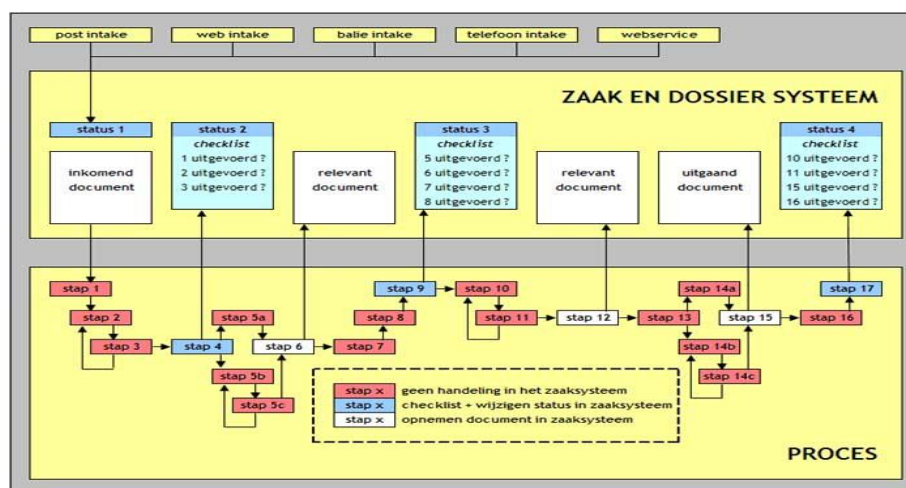
De oplossing voor dit probleem is in essentie vrij eenvoudig. In plaats van nog meer procedures en regels, eventueel ondersteund door een applicatie, is de redenering ook volledig om te draaien door geheel in de geest van het nieuwe werken de verantwoordelijkheid voor het archiveren bij de medewerker te leggen. Een manier van werken die in feite door de praktijk van de werkvloer ook wordt afgedwongen. Een dergelijke benadering is in de kern de verklaring voor het succes van verschillende Web 2.0 toepassingen. Neem bijvoorbeeld de ontwikkeling van online encyclopedie Wikipedia. Het oorspronkelijke idee achter Wikipedia, toen nog Nupedia, was volledig gebaseerd op de manier van werken van bestaande encyclopedieën. Artikelen moesten in een bepaalde redactionele vorm worden voorgelegd aan een adviesraad die vervolgens ging onderzoeken of de bijdragen voldeden aan de gestelde normen. Pas na een intensief proces van toetsing en herschrijven (in totaal moest een bijdrage zeven stadia doorlopen) kon een artikel vervolgens op Internet gepubliceerd worden. Larry Sanger, de man achter Nupedia, ging er van uit dat deze manier van werken direct een enorme toestroom van artikelen zou opleveren. Het tegendeel bleek waar. Na negen maanden werken was Nupedia niet verder gekomen dan twintig artikelen. De manier waarop Nupedia haar werkzaamheden had ingericht bleek verlamdend te werken op het proces.

---

<sup>62</sup> Steve Bailey, *Managing the crowd*, 46.

Om een groter aanbod van artikelen te realiseren gooide Larry Sanger met de introductie van een Wiki het roer totaal om. Deze manier van werken, oorspronkelijk bedacht door softwareprogrammeur Ward Cunningham, gaat niet uit van een strak georganiseerd proces maar van open benadering waarin mensen in vertrouwen met elkaar werken aan een bepaald onderwerp. In een Wiki kan iedereen een tekst of onderwerp aanleveren. Vervolgens is iedereen gerechtigd om in die eerste bijdrage wijzigingen aan te brengen, om de tekst te bewerken en te verbeteren. Al die wijzigingen worden vervolgens bijgehouden zodat later precies is terug te zien hoe een pagina zich heeft ontwikkeld. Toegepast op Nupedia betekende dit dat bijdragen direct gepubliceerd konden worden zonder inmenging van de adviesraad of de redacteur. Omgedoopt naar Wikipedia groeide het aantal artikelen enorm. De eerdere twijfel of dit wel artikelen van niveau zou opleveren bleek onjuist. Mensen zijn zeer snel in het verbeteren van bijdragen en in het verwijderen van onzin.<sup>63</sup>

Wat Wikipedia laat zien is dat de sleutel tot succes niet is gelegen in controle of het dwingend opleggen van regels en procedures, maar juist in het loslaten van al die methoden tot controle. Met Wikipedia kregen de gebruikers zelf de middelen in handen zich te organiseren en zonder inmenging van bovenaf samen te werken aan een tekst. Daarmee wist Wikipedia ook sociaal kapitaal te creëren; het gedrag en de normen in een groep mensen dat maakt dat de leden waarde toevoegen door elkaar te steunen.<sup>64</sup> Deze ‘open’ benadering van Wikipedia geeft naar mijn mening ook aan hoe de archivering is te ondersteunen binnen organisaties. Dan doel ik niet op het gebruik van Wiki’s als alternatief voor archivering, maar een digitale omgeving waarin de medewerker in alle vrijheid zijn werkzaamheden kan uitvoeren en daarin ook met anderen kan samenwerken. In plaats van het proces zoals in het zaakgericht werken volledig te reguleren in de vorm van statussen en verplichte documenten of de DMS-oplossing met de alle metadatavelden die keer op keer ingevuld moeten worden, wordt het proces volledig los gelaten. De medewerker moet de beschikking krijgen over een systeem waarbij in zaakmappen alle documenten worden opgenomen die naar mening van die medewerker van belang zijn om de zaak goed af te handelen. Neem als voorbeeld nogmaals het schema van het zaakgericht werken:



Figuur 7. Zaakgericht werken

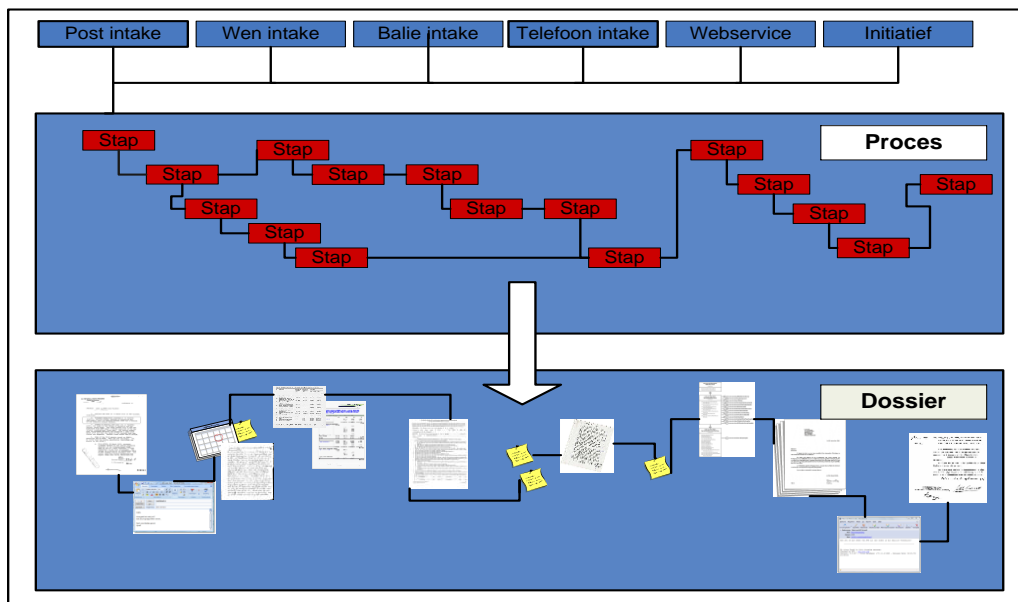
Bovenstaand plaatje van het zaakgericht werken laat zien dat in het zaakstelsysteem het proces is losgekoppeld van de status. Het zaakstelsysteem legt de status van zaken vast, eventueel

<sup>63</sup> Clay Shirley, Iedereen. Hoe digitale netwerken onze contacten, samenwerking en organisaties veranderen (Nederlandse vertaling, Tweede druk, Amsterdam 2010)85-108.

<sup>64</sup> Clay Shirley, Iedereen, 162.



gekoppeld aan een aantal processtappen en verplichte documenten. Het feitelijke proces wordt door de betrokken medewerker(s) 'onder water' uitgevoerd. Vanuit een open benadering wordt precies het omgekeerde gedaan. Het proces wordt volledig binnen de zaak uitgevoerd zonder daarbij voorwaarden te stellen of verschillende processtappen vooraf te definiëren. In het plaatje hieronder is dat analoog aan het zaakgericht werken weergegeven:



Figuur 8. Het werkproces in een open zaakstelsel

In een open benadering kent het proces feitelijk maar twee stappen; gestart en afgesloten. Het proces in de zaak is hierin volkomen vrij. Anders gezegd; het proces is niet voorgeprogrammeerd, er wordt vanuit gegaan dat de medewerker in staat is zelfstandig het proces te doorlopen. De medewerker kiest op basis van kennis, ervaring en creativiteit zijn eigen proces. Daarbij kunnen direct anderen betrokken worden zodat meerdere mensen aan dezelfde zaak werken, vergelijkbaar met een Windows verkennermap op de afdelingsschijf. In de zaak kan de medewerker de documentaire neerslag van al die processtappen opnemen zonder dat er eisen worden gesteld aan het formaat of aan de metadata die moeten worden toegevoegd. In het voorbeeld zijn verschillende documenten opgenomen; e-mails, verwijzingen naar internetpagina's, tekst documenten en foto's. Dat geheel vormt de documentaire neerslag van het handelen. Eenmaal afgesloten wordt de map met alle bestanden overgedragen aan het archief. De ontsluiting van de documenten vindt plaats op basis van het zaaktype. De individuele documenten worden niet verder ontsloten.

Deze manier van werken, de open zaak, waarbij de medewerker zelf volledig verantwoordelijk wordt voor de informatievoorziening, wijkt niet zoveel af van wat in de papieren omgeving eigenlijk heel gebruikelijk was. Neem als voorbeeld een redelijk complex proces zoals een waterleidingbreuk. In de huidige digitale manier van werken moeten alle documenten die aan deze zaak zijn verbonden in het DMS volledig ontsloten worden. Omdat dit in het digitaal werken op het niveau van de behandeld ambtenaar uitgevoerd moet worden is de kans groot dat deze door de grote hoeveelheid werk die dat met zich meebrengt alleen de belangrijkste documenten in het systeem zal plaatsen of zelfs alles buiten het systeem om gaat uitvoeren. In de papieren omgeving vormde de behandeld ambtenaar zelf het dossier. Na afronding werd dat dossier overgedragen aan het archief. Dat dossier werd door de medewerkers van DIV bewerkt tot een samenhangend geheel en, geschoond van alle niet relevante documenten en kopieën, opgenomen in het archief. Dat betekende overigens niet dat alle documenten in dit dossier werden geregistreerd of ontsloten. Dat gold slechts voor een beperkt aantal documenten in het dossier (bijvoorbeeld de ingekomen poststukken en de verstuurd brieven). Toch kon iedereen uit het dossier de

gewenste informatie halen door simpelweg op het niveau van de zaak te zoeken. Die zelfde aanpak is natuurlijk net zo goed toepasbaar in de digitale omgeving. Het is in principe voldoende te weten welke zaak wordt gezocht om ook de gewenste documenten te kunnen vinden.

Bovenstaande manier van werken kan natuurlijk verder geproblematiseerd worden.<sup>65</sup> Het punt hier is echter dat door de controle over het proces volkomen los te laten de medewerker de ruimte krijgt om zelf invulling te geven aan zijn eigen informatievoorziening. En daarmee kan de centrale informatiefunctie van het archief weer nieuwe inhoud krijgen. Door de grip op het proces volkomen los te laten kan de medewerker (net als nu) zelf bepalen wat er wordt vastgelegd en bewaard. Uiteindelijk is de medewerker verantwoordelijk voor de uitvoering van de taken en daarmee ook over de opslag van de documentaire neerslag van die uitvoering. De archivalisering is daarmee expliciet neergelegd bij de medewerker. Dat laat natuurlijk grote ruimte over om daar naar eigen inzicht invulling aan te geven. Sommige medewerkers zullen alles gaan opnemen in de zaak, anderen bijna niets. Uiteindelijk is dat de verantwoordelijkheid van de medewerker. Vanuit een archivistisch standpunt is dit niet goed of verkeerd; bij overdracht van de zaak aan het archief wordt de documentaire neerslag van het handelen overgedragen, hoe dat in het proces ook vorm is gegeven. Uiteindelijk is dit de verantwoordelijkheid van de medewerker en de manager die de medewerker aanstuurt.

Een open, niet vooraf gereguleerde manier van werken zoals hier beschreven, betekent natuurlijk niet dat er een totale anarchie ontstaat. Ook in een open manier van werken hebben zaken een looptijd. Ook in deze manier van werken kan managementinformatie gegenereerd worden. En met een aantal simpele ingrepen heeft de verantwoordelijke manager direct inzage in het dossier. Er kan zelfs besloten worden de zaken direct open te stellen voor alle medewerkers van een afdeling of zelfs aan betrokken buitenstaanders. Op die manier kan ook sociaal kapitaal gecreëerd worden. Het bevordert de samenwerking en collega's kunnen elkaar direct aanspreken op de informatiewaarde van een zaak.

### **3.4. Implicaties van het open zaaksysteem**

In het open zaaksysteem gaat het er uiteindelijk om dat de medewerker een digitale werkruimte aangeboden krijgt waar hij zijn taken kan uitvoeren en informatie kan beheren. Binnen die werkruimte is de medewerker zaakeigenaar en in die rol geeft hij of zij naar eigen inzicht invulling aan de taken. Dat kan bijvoorbeeld betekenen dat de zaakeigenaar anderen bij de afhandeling betreft, door hen daar uitdrukkelijk voor uit te nodigen en de zaak voor die medewerkers open te stellen. In die zin is een open manier van werken uitstekend geschikt voor processen die zich in een meer netwerkachtige structuur afspelen. Een netwerk van medewerkers georganiseerd rond een bepaald vraagstuk die werken binnen één omgeving, waarin zij documenten kunnen plaatsen en informatie uitwisselen, eventueel ondersteund door Web 2.0 achtige voorzieningen. Na afronding wordt de volledige zaak overgedragen ter archivering.

Een open manier van werken heeft natuurlijk wel een aantal ingrijpende gevolgen. Zo zal de verantwoordelijke manager meer op resultaat moeten sturen dan op de processen. In die zin past deze manier van werken direct in het concept van 'het nieuwe werken'. De centrale gedachte achter 'het nieuwe werken' is immers dat de medewerker zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van de werkzaamheden en dat hij daarin ook het vertrouwen van de

---

<sup>65</sup> In de beschrijving van de 'open' werkwijze heb ik mij onthouden van een uitgebreide systeembeschrijving. Het gaat hierbij om het idee achter de manier van inrichten van de archiveringsfunctie. In het kader van de digitalisering is door de gemeente Haarlem wel een eerste schets gemaakt van een mogelijke systeeminrichting en de eisen die daaraan gesteld moeten worden. Door de grote aandacht voor het zaakgericht werken is deze systeeminrichting naar de achtergrond verdwenen.

Gemeente Haarlem, Functioneel ontwerp DMS/RMA (Haarlem, mei 2010).



manager en de organisatie krijgt. Uiteindelijk is de medewerker de professional die als beste weet hoe zaken gedaan moeten worden en welke informatie daarbij relevant is.

Ook voor de archivering heeft deze open manier van werken de nodige gevolgen. Een eerste belangrijk punt is dat er binnen de organisatie uitgegaan wordt van een standaard zaaktypencatalogus. Zo wordt op het niveau van de zaken of dossiers eenheid gegarandeerd en kan een geordende en toegankelijke staat worden gewaarborgd. Daarbij ondersteunt een standaard zaaktype de automatisering en digitalisering van de gemeentelijke processen. In het zaaktype kunnen immers direct de routing door de organisatie, de afdoeningstermijnen en de archivistische kenmerken worden vastgelegd, eventueel zelfs afhankelijk van het resultaat van een zaak. Uitgaan van zaken betekent ook dat er vanuit de registratuur geen voortgangsbewaking op documenten meer is maar enkel op zaken. In de praktijk is dat zelfs niet meer nodig omdat het systeem door de metadata in het zaaktype dit zelf bijhoudt.

Veel belangrijker, en dat is voor velen een gevoelig punt, is dat de zaak bij overdracht naar het archief wordt geaccepteerd zoals die is, een 'fait accompli'. Wanneer er van uitgegaan wordt dat de zaak, het dossier, is gevormd door een professional, dan moet er ook vertrouwen zijn in de informatie die in het dossier is opgenomen. Ook wanneer dat niet het geval mocht zijn kan het dossier nog steeds als betrouwbaar worden beschouwd. Immers, het dossier, hoe dat ook is opgebouwd en welke informatie daarin ook is opgenomen, is per definitie een correcte neerslag van het handelen. De ambtenaar heeft immers bij de afhandeling van de zaak een bewuste keuze gemaakt informatie vast te leggen in documenten en deze documenten samen met andere informatie die relevant was voor de afhandeling op te slaan in de zaak. In die zin maakt de ambtenaar bij de behandeling van zaken steeds hele bewuste archivaliseringskeuzes. Bij minder goed gevormde zaken, waarbij men van oordeel is dat niet alle relevante informatie is opgenomen, is en blijft de medewerker verantwoordelijk. Ook hier heeft de medewerker tenslotte heel bewuste archivaliseringskeuzes gemaakt; de keuze om niet alles vast te leggen of op te slaan. Deze eigen verantwoordelijkheid is tenslotte het uitgangspunt in 'het nieuwe werken'. Daarbij zal de organisatie verantwoording moeten kunnen afleggen over het handelen. Wanneer blijkt dat niet alle informatie is opgenomen in het dossier, dan is dat onderdeel van de verantwoording die de organisatie moet afleggen. De medewerker en daarmee de organisatie heeft er dus alle belang bij de dossiers zo zorgvuldig en compleet mogelijk op te bouwen. De zaakeigenaar kan zich niet verschuilen achter zoek geraakte e-mails of een archiefdienst die stukken heeft zoek gemaakt. Logisch gevolg van deze redenering is dat selectie alleen plaatsvindt op het niveau van de zaak of het dossier, niet op documentniveau. Dat maakt het hele proces van selectie en vernietiging een stuk eenvoudiger.

De 'open' benadering lijkt misschien een over-simplificatie van de problematiek van archivering in een digitale omgeving. Informatie wordt immers niet op document maar alleen op zaakniveau ontsloten. De verantwoordelijkheid voor een goede archivering wordt daarbij volledig doorgeschoven naar de behandelend ambtenaar. Daarbij bestaat natuurlijk het risico dat het archief op een gegeven moment bestaat uit zeer rommelig, organisch gegroeide, dossiers. Hoewel ik dossiers die overgedragen worden aan het archief beschouw als een 'fait accompli' maak ik me geen zorgen over de kwaliteit van de aangeboden dossiers. Het is immers in het belang van de medewerker en zijn directe collega's zorgvuldig om te gaan met de dossieropbouw. Zeker wanneer daar expliciet bij gesteld wordt dat de medewerker, de zaakeigenaar, daar ook de directe verantwoording voor draagt. Dat er weinig directe zorgen zijn over de kwaliteit van de ter archivering aangeboden informatie wordt ook wel bevestigd door de praktijk van archivering door medewerkers of afdelingen. Natuurlijk is er vaak sprake van enige wildgroei, maar over het algemeen kan gesteld worden dat medewerkers en afdelingen zeer zorgvuldig omgaan met hun documenten. Zorgvuldig beheer is tenslotte eerst en vooral in het belang van de medewerker zelf. Het grote probleem is veelal dat informatie verspreid is over verschillende applicaties, de mailbox, de afdelingsschijf en het papieren archief.

Een groot probleem met de huidige manier van archiveren is de enorme groei in het volume van de vastgelegde informatie. Er is waarschijnlijk geen enkele organisatie in staat om deze volumegroei binnen de huidige traditionele manier van werk op te kunnen vangen. Geen enkele DIV-afdeling zal bijvoorbeeld in staat zijn alle e-mails die dagelijks worden verzonden en ontvangen te ontsluiten en te koppelen aan het juiste zaakdossier. Dat probleem van de 'schaalbaarheid' van de huidige methoden en werkwijzen bestaat feitelijk niet binnen de 'open' manier van werken.<sup>66</sup> De medewerker is immers zelf verantwoordelijk voor het toevoegen van de relevante informatie aan het betreffende zaakdossier. De medewerker vormt bij de uitvoering van de taken het dossier. Doordat het overgedragen dossier als een 'fait accompli' wordt gezien vervalt de huidige focus op het document en kan de aandacht volledig worden gericht op het dossier. Door de ontsluiting van informatie volledig in te richten op het zaakniveau wordt een groot deel van het huidige werk weggenomen. Ook het beheer wordt sterk vereenvoudigd door alleen te selecteren op zaakniveau. Risico daarbij is natuurlijk dat de omvang van het archief enorm kan gaan toenemen. In een digitale omgeving hoeft dat niet direct een probleem te zijn. De opslagcapaciteit neemt immers nog steeds toe en daarmee dalen de kosten van opslag. Dat neemt overigens niet weg dat ook opslag in een digitale omgeving kostbaar is. Dat betekent dat er extra nadruk komt te liggen op tijdige selectie.

De 'open' benadering is natuurlijk nog maar een concept, een andere mogelijkheid om de archivering in een organisatie te benaderen. Directe ervaring met een manier van werken die op deze manier is ingericht is er nog niet. Binnen de gemeente Haarlem zijn er echter wel ontwikkelingen die er op wijzen dat een dergelijke aanpak zeer succesvol zou kunnen zijn. Die open manier van werken binnen een digitaal systeem begint binnen Haarlem met de inrichting van een vaste mappenstructuur voor informatie die van belang is in de bedrijfsvoering. Het gaat dan op afdelingsniveau over bijvoorbeeld management informatie, personele zaken, de planning en control cyclus, de bedrijfsvoering, financiën en beleid. Dit is dan een mappenstructuur die voor iedere afdeling hetzelfde is. Deze structuur is in de voorlopige opzet uitgewerkt in de hoofdmappen Bedrijfsvoering, Personeel, Planning en Control Cyclus, Beleid en Overleggen. Deze hoofdmappen zijn verder onderverdeeld in submappen. In deze submappen kunnen medewerkers zelf documenten plaatsen. Daarbij is het niet noodzakelijk een volledige metadataset in te vullen maar kan er volstaan worden met een onderwerpsomschrijving. Dat is in principe voldoende om binnen de structuur te navigeren en de informatie te kunnen vinden. Overigens vult het systeem zelfstandig een aantal velden aan. Zo wordt bij opname in het systeem de plaats van het document in de structuur vastgelegd, de datum en het tijdstip waarop het document wordt opgenomen, de ambtenaar die het document aan de map heeft toegevoegd en de vernietigingstermijn die aan de verschillende documenten is verbonden. Hieronder is de structuur weergegeven van de hoofdmap 'bedrijfsvoering' met de submappen:<sup>67</sup>

- Bedrijfsvoering
  - Analyses (afdelingen, risico's, processen, (programma)doelstellingen, anders dan financieel)
  - Budgetoverzichten
  - Contracten (inhuur, inkoop, dienstverleningsovereenkomsten, aanbestedingen)
  - Financiële rapportages/analyses
  - Gemeentefonds (AU/DU, circulaires)
  - Handleidingen
  - Interne controle (IC/VIC)
  - Memoriaal-/correctieboekingen

---

<sup>66</sup> Steve Bailey, Managing the Crowd, 111-112.

<sup>67</sup> Gemeente Haarlem, Memo gemeentebrede digitale mappenstructuur (11 juli 2011).

- Procesbeschrijvingen (hoofdafdelingspecifieke AO, alleen vastgestelde beschrijvingen, werkinstructies)
- Projecten (anders dan primaire projecten)
- SiSa verantwoording
- Specifieke uitkeringen/externe subsidies (vooraankondiging, beschikking Rijk/provincie, etc.)
- Standaarden en formats (financieel, brieven, beschikking etc.)
- Tijdschrijven
- Werkbegroting (Voorstellen technische wijzigingen (andere wijzigingen dan in Berap of Kadernota, zie daarvoor map "P&C cyclus"), Formats begrotingwijzigingen (e.g. bij b&w nota's), notulen overleg budgethouder – bedrijfsbureau)

Natuurlijk gaat het hier nog niet over reguliere werkprocessen. Het is een manier om de informatie die voorheen op de afdelingsschijf werd geplaatst onder te brengen in een structuur die het mogelijk maakt daar ook een archiveringsregime over te kunnen voeren. In feite wordt de bestaande situatie rond de eigen archivering door afdelingen in het DMS geïntegreerd waarbij een voor de afdelingen herkenbare structuur wordt gehandhaafd. Nadeel is natuurlijk dat een functionele relatie tussen de documenten in veel gevallen ontbreekt. Deze relatie is ook in de mappenstructuur zelf niet zichtbaar. De creatie van een standaard mappenstructuur binnen het DMS is eigenlijk een poging de afdelingen weer aan te sluiten op een centraal georganiseerde archiveringsfunctie. Door een archiveringsregime toe te passen op de mappenstructuur kan voorkomen worden dat er steeds maar documenten worden toegevoegd zonder dat er tijdig wordt vernietigd, zoals nu het geval op de afdelingsschijven. Aan de documenten die in de map 'Tijdschrijven' worden geplaatst kan bijvoorbeeld bij opname direct worden toegevoegd dat deze na twee jaar moeten worden vernietigd. Dat vernietigen is overigens niet volledig geautomatiseerd. Na twee jaar krijgt de beheerder een melding dat een bepaalde set documenten vernietigd kan worden. Pas na een beoordeling van de documenten zal tot vernietiging worden overgegaan. Daarbij kan door gebruik te maken van deze mappenstructuur binnen het systeem op eenvoudige wijze versiebeheer plaats vinden en wordt een wildgroei zoals op afdelingsschijven voorkomen.

De manier van werken in de mappenstructuur komt al heel dicht bij de open manier van werken die eerder is beschreven. Praktisch gezien krijgt de medewerker in een open zaakstelsel een map aangeboden waarin alle relevante informatie opgeslagen kan worden, zonder daar verdere restricties aan te verbinden. In die map of omgeving moet de medewerker alle mogelijke bestandstypen kunnen opslaan. Het moet niet uitmaken of het gaat om e-mail, tekstdocumenten, geluidsfragmenten, foto's of filmpjes, alles wat voor die betreffende medewerker van belang is om de zaak goed te kunnen afhandelen. De kracht van deze benadering is dat alle informatie op één plaats gebundeld wordt. Daarbij biedt deze benadering een oplossing voor het enorme volume aan informatie dat wordt geproduceerd. Met een traditionele manier van werken zou dit enorme volume aan documenten nooit op een goede manier verwerkt kunnen worden.

Uiteindelijk is de open manier van werken volledig afgestemd op de medewerker. De medewerker krijgt vrijwel volledige vrijheid in de wijze waarop de werkzaamheden ingevuld worden. Een manier van werken die overigens ook door die zelfde medewerker min of meer wordt afgedwongen. Dat betekent wel dat de organisatie en daarmee ook de archiveringsfunctie de controle over de processen expliciet opgeeft en enkel stuurt op resultaat. De archivalisering wordt expliciet neergelegd bij de verantwoordelijke medewerker. Gezien de maatschappelijke ontwikkeling naar een netwerksamenleving is deze aanpak naar mijn mening de enige wijze waarop het archief in zijn centrale functie als verantwoording en geheugenfunctie en uiteindelijk als cultureel erfgoed overeind kan blijven.

## Hoofdstuk 4. En dan verandert alles... het eind van de traditionele oplossingen, op zoek naar een nieuw paradigmatisch kader.

### 4.1. Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is beschreven hoe het werken in netwerkachtige structuren steeds belangrijker wordt. Medewerkers zijn door nieuwe technologische mogelijkheden steeds beter in staat hun eigen werk te organiseren en daarbij anderen te betrekken. De traditionele hiërarchie (de machinebureaucratie) wordt daardoor steeds verder naar de achtergrond verdrongen. Processen in de organisatie komen langzaam los te staan van de specifieke plaats van de medewerker in de organisatie, los van de formele structuur. Zaken worden steeds meer afgehandeld tussen afdelingen, in voorkomende gevallen zelfs met de inbreng van externen. Door deze andere manier van werken is de organisatie beter in staat in te spelen op nieuwe omstandigheden; het werken in netwerken vergroot het responsieve karakter van de organisatie.

Het rapport 'Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen' van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur heeft het in dit verband over de processen van 'ontkoppelen, verbinden en vervloeien'. Hiermee wordt bedoeld dat bestaande functies en taken zich losmaken uit de bestaande organisatieverbanden en op een netwerkachtige manier worden verbonden. Hierbij staat de gedeelde probleemstelling en het zoeken naar synergie centraal. Doordat het geheel niet wordt vormgegeven in nieuwe bureaucratische structuren kunnen er '*...allerlei nieuwe vormen van organiseren ontstaan die de rigide grenzen van de bureaucratie doorbreken en nieuwe verbindingen creëren in al dan niet tijdelijke samenstelling. Door deze dynamische primair taakgerichte sociale arrangementen ontstaat vervloeiing in de zin dat mensen, kennis, (beleid)inhoud of andere manieren van werken worden gedeeld (gaan stromen tussen delen van de organisatie) die voorheen van elkaar waren gescheiden.*'<sup>68</sup> Daarbij moet natuurlijk direct worden aangetekend dat deze ontwikkeling naar het werken in netwerken niet voor de gehele organisatie in dezelfde mate geldt. In het vorige hoofdstuk is dit uitgewerkt in het onderscheid tussen een sterk gestructureerde uitvoeringsgerichte onderlaag en een flexibele projectmatige ad hoc functionerende bovenlaag. De netwerkbenadering in de organisatie zal vooral terug te vinden zijn in die bovenlaag, hoewel dat zeker niet hoeft te betekenen dat de uitvoeringsgerichte onderlaag daar volledig van afgesloten is.

Werkvormen die zich losmaken van de formele structuur van de organisatie, vloeiend worden, stellen de archiveringsfunctie voor een aantal vrijwel onoplosbare vraagstukken. In hoofdstuk 1 is al betoogd dat de huidige inrichting van de archiveringsfunctie volledig is gebaseerd op formele procedures en regels. In die zin kan de archiveringsfunctie in zijn huidige vorm geïnterpreteerd worden als een exponent van de hiërarchie. Het vloeiende karakter van de netwerkorganisatie, los of tussen de formele organisatiestructuur, kan vrijwel niet worden ingepast in deze formele benadering van de archiveringsfunctie. Tegelijkertijd laat de enorme groei van allerlei archiefbestanden bij medewerkers en afdelingen, zowel fysiek als digitaal, zien dat er een sterke behoefte is aan een goed ingerichte archiveringsfunctie. Een functie die aansluit bij de manier waarop de medewerkers hun werkzaamheden vorm en inhoud geven, een archiveringsfunctie die in de eerste plaats door de medewerker zelf als aanvullend wordt ervaren. Als oplossing hiervoor is in het vorige hoofdstuk een 'open' manier van werken voorgesteld. In plaats van alles proberen te vangen door een netwerk van procedures en voorschriften wordt vanuit deze benadering de

---

<sup>68</sup> NSOB, Toekomst van de Rijksdienst, 4.

behandeld ambtenaar direct verantwoordelijk voor de archivering. Vanuit ‘het nieuwe werken’ een voor de hand liggende stap.

Het digitale dossier dat op deze manier door de medewerkers zelf worden gevormd beschouw ik daarbij als een ‘fait accompli’. Het dossier zoals dat door de medewerker is gevormd bij de afhandeling van een bepaalde zaak is voor mij per definitie een correcte neerslag van het handelen. Iets wat bijvoorbeeld niet gezegd kan worden van de dossiers die gevormd worden binnen het zaakgericht werken. Daar vanuit deze benadering vooraf is bepaald wat de relevante documenten zijn binnen een bepaald werkproces, wordt als het ware een ideaal beeld gecreëerd van de afhandeling. Een beeld dat ver af kan staan van de werkelijke gang van zaken.

Nu heb ik niet de illusie dat door een ‘open’ manier van werken opeens alle relevante documenten, de volledige neerslag van het handelen, in het archief opgenomen zullen gaan worden. Daarvoor zijn er teveel andere overwegingen die een ambtenaar zal maken voordat iets wordt vastgelegd of opgenomen in het dossier. Denk maar eens aan de gevleugelde uitspraak ‘dit is niet voor het verslag’. Ik ben er echter wel van overtuigd dat een systeem ingericht vanuit een ‘open’ benadering veel meer kans van slagen zal hebben dan de huidige methoden. Dat is in deel ook gebaseerd op de eigen ervaring in de ambtelijke omgeving. Ambtenaren zijn zich veelal zeer bewust van de waarde van de vastgelegde informatie. Veelal leggen zij uitgebreide dossiers aan waarin zij alle informatie die zij van belang achten verzamelen. Een ‘open’ zaakstelsel moet die ambtenaar dezelfde mogelijkheden bieden. De ambtenaar moet door de aanvullende waarde van een stelsel als het ware verleid worden binnen dat stelsel te gaan werken. En dat kan het beste wanneer er zo min mogelijk beperkingen zijn voor de manier waarop die ambtenaar zijn of haar werkzaamheden wil inrichten.

Met het vangen van informatie, van archiefdocumenten in het archiveringstelsel, is het verhaal natuurlijk nog niet afgerond. Naarmate processen zich meer gaan losmaken van hun organisatorische context wordt het steeds moeilijker de informatie te interpreteren. Zaken als organisatorische context, werkproces en afdeling zijn steeds minder van betekenis. Hoe moet de context beschreven worden als processen afdelingsoverstijgend worden, wanneer en meerdere externe partijen betrokken zijn en wanneer en een gedeelde (politieke) verantwoordelijkheid ontstaat?

Door het werken in netwerken heeft bijvoorbeeld een begrip als werkproces als contextelement nog maar een geringe meerwaarde. Het begrip ‘werkproces’ veronderstelt toch een soort van lineair karakter wat in het feitelijke proces niet bestond. Daarom wil ik in dit hoofdstuk het begrip ‘netwerkgebonden informatie’ introduceren. Met dit begrip wil ik enerzijds de nadruk leggen op de sociale en functionele context van het archief, anderzijds de aanzet geven tot de ontwikkeling van analytisch instrumentarium wat vanuit de bedrijfsvoering maar zeker ook vanuit een cultuur historisch oogpunt een belangrijke meerwaarde met zich mee kan brengen. Het begrip ‘netwerk gebonden’ is in de eerste plaats vooral een andere manier van kijken naar de archiefvorming. Een manier van kijken die een aantal interessante mogelijkheden biedt voor de analyse van processen en informatiestromen. In dit hoofdstuk geef ik geen volledige theorie, deze scriptie is daarvoor te beperkt van opzet, maar een aanzet tot een andere manier van kijken en denken over archief. Verder onderzoek zal noodzakelijk zijn om het begrip verder uit te werken.

## 4.2 Het netwerkperspectief

In deze scriptie staat de opkomst van netwerkachtige manieren van werken in de ambtelijke organisatie centraal. Wat een netwerk echter is heb ik tot op heden nog niet benoemd. En dat is niet zo vreemd. Er bestaat geen uniforme definitie voor wat een netwerk is. Manuel Castells beperkt zich bijvoorbeeld tot de definitie van een netwerk als een ‘set of

*interconnected nodes. A node is a point at which a curve intersects itself*.<sup>69</sup> Deze definitie zou ook toegepast kunnen worden op een hiërarchie als bijzonder type netwerk. Dat wil overigens niet zeggen dat Castells in zijn werk niet heel precies weergeeft wat een netwerk is en wat daarvan de specifieke eigenschappen zijn. Hij heeft het echter nagelaten dat concept ook samen te vatten in een definitie.

Stalder heeft van het werk van Castells met betrekking tot de netwerksamenleving een uitgebreide studie gemaakt. Op basis daarvan komt hij tot de volgende (werk)definitie van een netwerk; *'a network is always an informational network. It is an enduring pattern of large-scale interaction among heterogeneous social actors coordinating themselves through electronic information flows. It combines organizational flexibility with coordination. It is held together by a common frame of reference, constituted by shared protocols, values, and goals. Its most important effect emerge from the interaction of all elements, rather than being imposed, or determined, by a single one. Through continuous interdefinition of its elements, selective sensitivity to inputs, and emergent effects, networks bring forth their own world, rather than merely reacting to, or acting upon, an environment shared by everyone.'*<sup>70</sup> Uitgangspunt in deze definitie is dat het altijd gaat over een netwerk gebaseerd op het nieuwe paradigma van 'informationalism' (zie hoofdstuk 1). Door dit nieuwe technologische paradigma zijn netwerken niet meer gebonden aan een bepaalde omvang maar kunnen zij een enorme omvang krijgen zonder dat dit ten koste gaat van de coördinatie binnen het netwerk. De leden van het netwerk coördineren hun acties zelf door de uitwisseling van informatie.

De definitie laat zien dat netwerken niet opgebouwd zijn uit eenmalige of kortdurende contacten maar dat het gaat over een interactie tussen de leden van het netwerk over een zekere periode van tijd. Die periode wordt in de definitie verbonden aan de focus, het doel van het netwerk. Op het moment dat het doel binnen een netwerk wegvalt, desintegreert het netwerk en houdt het op te bestaan. Het netwerk is opgebouwd uit heterogene sociale actoren verbonden door een gezamenlijk gedragen doel, een gedeeld referentiekader, gedeelde waarden en werkvormen. De individuele leden van het netwerk ontleen daarbij een deel van hun identiteit aan het netwerk. Dat betekent overigens niet dat daarmee een soort van uniformiteit wordt gecreëerd; binnen het netwerk behouden de leden een grote mate van zelfstandigheid. Die grote mate van zelfstandigheid zorgt daarbij voor een dynamiek waardoor het netwerk meer wordt dan de som van de te onderscheiden delen. In die zin is een netwerk bijvoorbeeld duidelijk te onderscheiden van een 'community', een van de vier te onderscheiden organisatievormen.<sup>71</sup> In een community wordt een absolute gelijkheid van de leden verwacht, bij een netwerk ligt de nadruk juist op het verschil. Het is op basis van dat verschil dat het netwerk kan functioneren en naar een gezamenlijk gedragen doel kan toewerken. De leden leveren ieder hun eigen bijdrage om naar het doel te komen, sterker nog, binnen het netwerk bestaat een onderlinge afhankelijkheid. De individuele deelnemers aan het netwerk hebben elkaar nodig om het gestelde doel te kunnen bereiken.

Hoewel er binnen een netwerk geen formele hiërarchie bestaat, geen beslissingbevoegdheid, kan er wel een zekere status ontstaan tussen de leden van het netwerk gebaseerd op hun inbreng. Iemand die in een netwerk meer inbrengt krijgt als vanzelf een hogere status en een zekere autoriteit binnen dat netwerk. Die autoriteit gaat echter nooit zo ver als een echte doorzettingsmacht.<sup>72</sup> Dat geldt overigens ook omgekeerd. Een deelnemer die geen

---

<sup>69</sup> Castells, *The rise of the network society*, 501.

<sup>70</sup> Stalder, Manuel Castells, 183

<sup>71</sup> Binnen de organisatiekunde wordt veelal een onderscheid gemaakt tussen vier verschillende organisatievormen: hiërarchieën, markten, netwerken en gemeenschappen. Ibidem, 176.

<sup>72</sup> Davied van Berloo, *Ambtenaar 2.0 Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0* (derde gewijzigde druk, Den Haag, 2009) 25.

wezenlijke bijdrage levert aan het netwerk wordt vanuit de netwerklogica vanzelf uitgesloten. Deze eigenschap laat ook het dynamische karakter zien van een netwerk. Het netwerk kan langere tijd blijven bestaan, de individuele leden van het netwerk kunnen echter snel wisselen. De behoefte aan specifieke kennis binnen het netwerk kan leiden tot het uitsluiten van deelnemers maar ook tot de opname van nieuwe leden.

Tot dusver is de theorie van Castells over het netwerk nog relatief eenvoudig. De nadruk op het nieuwe paradigma van ‘informationalism’ zorgt er voor dat netwerken schaalbaar zijn geworden. Daarmee is de netwerkvorm van organiseren niet meer beperkt tot kleine groepen van mensen maar kan het opgeschaald worden tot het niveau van multinationale ondernemingen. In het laatste deel van de definitie wordt de theorie rond het netwerkwerk een stuk ingewikkelder. Hier wordt het netwerk voorgesteld als een complex systeem. Een systeem waarbinnen de leden elkaar steeds opnieuw definiëren en identiteit verschaffen. Stalder beschrijft dit punt als volgt; *‘Put more generally, while hierarchies are characterized by command-and-control structures, networks are shaped by the continuous interdefinition of network participants, or even more generally, mutual adjustment among its elements. This mutual adjustment is not random, or entirely open, but determined by the overall pattern of interaction, created in the course of the network’s existence. This provides the identity of the network – from which the identity of the network participants is often hard to separate.’*<sup>73</sup>

Door het voortdurende proces van ‘interdefinition’ creëert het netwerk een eigen identiteit, een eigen cultuur. De manier waarop een netwerk functioneert wordt bepaald door de interne dynamiek van het netwerk. Een andere samenstelling van het netwerk leidt daarbij tot een verandering in de dynamiek in het netwerk en daarmee tot een verandering in de cultuur en identiteit van het netwerk. Eenvoudig gesteld is de samenstelling van het netwerk bepalend voor de uitkomst van de processen in dat netwerk. Een netwerk geformeerd rond bijvoorbeeld het opstellen van een ‘convenant sport’ levert afhankelijk van de samenstelling van het netwerk een bepaald resultaat. Een andere samenstelling leidt daarbij niet noodzakelijkerwijs tot een gelijke uitkomst, sterker nog, geredeneerd vanuit de theorie van Castells levert een andere samenstelling ook een ander resultaat op.

De wijze waarop het netwerk is opgebouwd en de cultuur die daardoor binnen het netwerk ontstaat, is daarbij bepalend voor de wijze waarop het netwerk reageert op externe ontwikkelingen of prikkels. Hoe een complex systeem reageert op externe prikkels wordt immers niet bepaald door de prikkel zelf maar door de opbouw van het systeem. Het netwerk is daarbij selectief in welke ontwikkelingen of prikkels worden waargenomen en welke niet. Het netwerk creëert daarbij zijn eigen werkelijkheid, een eigen interpretatie van de werkelijkheid. Dit eigen beeld van de werkelijkheid, deze projectie op de buitenwereld is daarbij weer van invloed op die buitenwereld.<sup>74</sup>

Een netwerk kan dus geïnterpreteerd worden als een complex systeem waarvan de werking alleen begrepen kan worden vanuit de context van het systeem, het netwerk, zelf. De interne cultuur van het netwerk is daarbij bepalend voor de uitkomst, voor de manier waarop het netwerk reageert op externe ontwikkelingen en prikkels. Die eigen cultuur binnen het netwerk, de eigen identiteit waaraan ook de leden van het netwerk een deel van hun identiteit ontleen, is bepalend voor de wijze waarop de omgeving wordt waargenomen. Het netwerk creëert als het ware een eigen werkelijkheid van waaruit wordt gewerkt aan een gezamenlijk gedragen doel.

Vanuit deze redenering laat het netwerk zich niet beschrijven en begrijpen vanuit een organisatorische context. Het netwerk en de resultaten van een proces uitgevoerd binnen dat netwerk moet in de eerste plaats begrepen en verklaard worden vanuit het netwerk zelf,

---

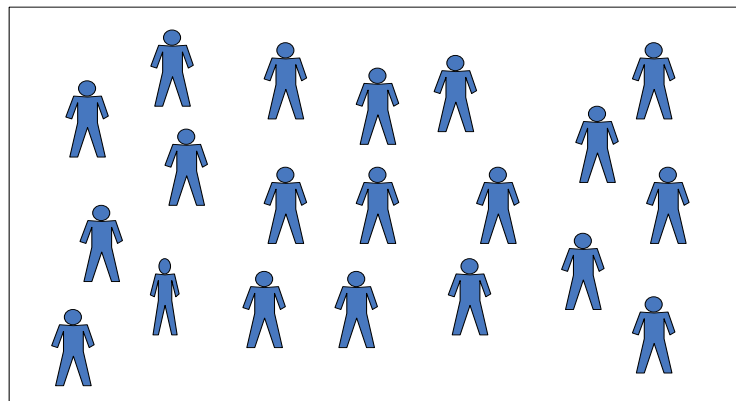
<sup>73</sup> Stalder, *Manuel Castells*, 178.

<sup>74</sup> *Ibidem*, 173-175.

vanuit de cultuur binnen dat netwerk. Natuurlijk is dat niet voor alle netwerkachtige manieren van werken in dezelfde mate geldig. Een netwerk geformeerd rond een bepaalde probleemstelling dat maar een korte levensduur heeft, heeft maar een beperkte ontwikkeling van een eigen identiteit en eigen interactie met de omgeving. Dat wordt anders naar mate een netwerk langer bestaat en er wel een eigen identiteit, cultuur en interpretatie van de omgeving gaan ontstaan. De specifieke kenmerken van het netwerk worden dan van belang om het netwerk op een juiste manier te interpreteren. Dat vraagt een andere manier van kijken naar de documentaire neerslag van het netwerk.

### 4.3 Netwerkgebonden informatie; intercontextualiteit van informatie vanuit de bron bezien.

Een andere manier van kijken begint op het niveau van de organisatie. Vanuit de netwerkgedachte wordt de organisatie niet langer beschouwd als een hiërarchische structuur maar als een netwerk waarin de individuele leden, medewerkers en bestuurders, verbonden zijn door een gezamenlijk gedragen organisatiedoel. Binnen dat netwerk onlenen de medewerkers een deel van hun identiteit aan het netwerk, als medewerker van de gemeente Haarlem.

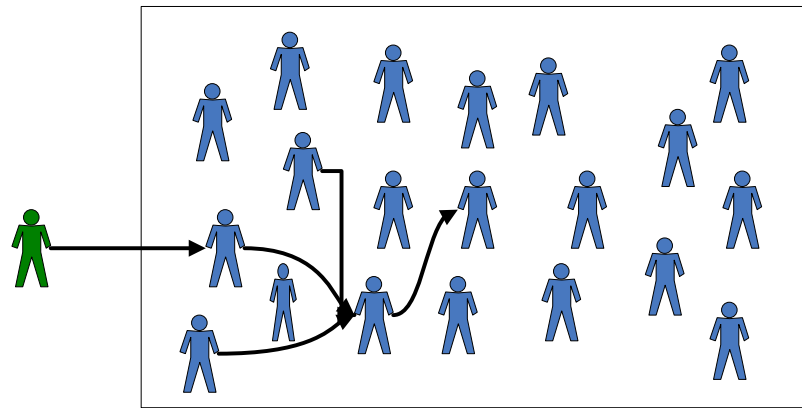


Figuur 9. De gemeente als netwerk

In principe is iedere medewerker in dienst van de gemeente Haarlem te beschouwen als een knooppunt in het netwerk. Ieder punt in het grote netwerk is een ingang in een ander netwerk. Daarmee is de organisatie niet alleen te typeren als een netwerk in zijn geheel maar ook als een geheel bestaande uit een vrijwel oneindig aantal deelnetwerken, netwerken die overigens niet noodzakelijkerwijs ophouden bij de organisatiegrens. Een afdeling binnen de gemeente Haarlem kan bijvoorbeeld beschouwd worden als een deelnetwerk binnen het grotere netwerk van de organisatie. Maar ook de verschillende horizontale afdelingsoverstijgende samenwerkingsverbanden tussen medewerkers zijn te beschouwen als een deelnetwerk binnen het grotere netwerk. Deze deelnetwerken kunnen daarbij, afhankelijk van hun bestaansduur, binnen dat grotere geheel een eigen identiteit, eigen cultuur en eigen werkelijkheid creëren die weer van invloed kan zijn op het grotere geheel.

Wanneer nu de stap gemaakt wordt naar de verschillende processen in de organisatie, ongeacht of dat binnen het zaakgericht werken of in de meer open manier van werken wordt uitgevoerd, gaat het in de uitvoering steeds over de inzet van een deelnetwerk binnen het grotere geheel. Het netwerk hoeft daarbij niet beperkt te zijn tot de organisatie zelf maar kan zich in bijvoorbeeld het geval van een aanvraag voor een kapvergunning ook uitstrekken tot de aanvrager. In die zin kunnen alle mogelijk externen deel uitmaken van het netwerk rond een proces.





Figuur 10. Uitvoering van een proces

Ieder proces kent zijn eigen documentaire neerslag, hoe uitgebreid of hoe beperkt dan ook. Vanuit het idee van netwerkgebonden informatie staat die documentaire neerslag voor de fysieke uiting van de verbindingen in het netwerk. Het document op zichzelf is daarin de uiting van een communicatiemoment in het netwerk. Die documenten gezamenlijk laten zien op welke momenten en tussen welke leden van het netwerk er contact is geweest en welke informatie daarbij is overgedragen. Daarmee zijn die documenten de expressie van de context van het proces binnen het netwerk. De documenten laten immers zien wie, welke functies, welke bevoegdheden en verantwoordelijkheden in de uitvoering van het proces zijn betrokken.

Eerder is opgemerkt dat de samenstelling van het netwerk bepalend is voor de uitkomsten van processen die binnen het netwerk worden uitgevoerd. Een analyse van de documentstromen laten zien hoe het netwerk functioneerden en waar het zwaartepunt lag binnen dat netwerk. Dan gaat het over een soort van informele hiërarchie die binnen het netwerk ontstaat op basis van de inbreng van de verschillende deelnemers aan het netwerk. Analyse van de documentstromen laat immers zien welke knooppunten binnen het netwerk het meeste gewicht krijgen. Vanuit een bedrijfsvoeringperspectief is dit belangrijke informatie. Immers, door inzicht in de knooppunten in een netwerk ontstaat er inzicht in de kennisdragers binnen de organisatie. Daarmee kan vanuit het perspectief van het netwerk een vorm van kennismanagement ontstaan die de responsiviteit en de effectiviteit van de organisatie sterk kan doen toenemen. Op basis van de informatie uit de analyse van het netwerk kan immers direct bepaald worden waar kennis voor handen is die van belang is voor de behandeling van bepaalde problemen of zaken.

Door de benadering van archiefdocumenten als netwerkgebonden informatie wordt expressie gegeven aan het non-lineaire karakter van veel processen in de organisatie. Het biedt een manier van kijken die zich rekenschap geeft van de eigen identiteit, cultuur en eigen werkelijkheid van het netwerk. Zoals eerder opgemerkt is het idee van de netwerkgebonden informatie precies dat, een idee om grip te krijgen op de andere manieren van werken die in de organisatie ontstaan. Een andere manier van kijken naar de processen in de organisatie en een andere manier om de context van informatie te beschrijven. Een manier die nadrukkelijk uitgaat van de sociale en functionele context van de archiefstukken binnen de dynamiek van het netwerk naast de bredere organisatorische context van het archief.

Netwerkgebonden informatie is eerst en vooral een aanzet tot een andere manier van kijken naar archief. Een juiste interpretatie van de doelen en resultaten van een proces dat wordt uitgevoerd binnen een netwerk moet zich rekenschap geven van die eigenheid en nadrukkelijk op zoek gaan naar de cultuur en de eigen interpretatie van de werkelijkheid die binnen het netwerk ontstaat.

Het resultaat van een proces uitgevoerd binnen een netwerk is een document, een verhaal waaronder en waarin vele verhalen samenkomen. En daarmee heb ik de cirkel rond gemaakt. Ik opende mijn betoog in de inleiding met het beeld van het document als de façade waarachter heel veel verhalen verborgen gaan. Binnen een netwerk ontstaat een geheel eigen dynamiek waarin die verschillende verhalen uiteindelijk tot een bepaalde uitkomst leiden. De idee van netwerkgebonden informatie geeft een analytisch instrumentarium om grip te krijgen op die verschillende verhalen die schuil gaan achter de identiteit van het netwerk en die van fundamentele betekenis zijn om de documenten, het archief en het verhaal vanuit de context te kunnen begrijpen en interpreteren.

#### 4.4 Een onderzoeksagenda voor de toekomst

Dit onderzoek is een spannende ontdekkingsreis geweest waarin ik min of meer per ongeluk vanuit de vragen rond het archiveren van Web 2.0 op het spoor ben gekomen van de veranderende manier van werken die door opkomst van nieuwe technologie binnen overheidsorganisaties hun intrede hebben gemaakt. Een ontdekkingsreis langs ideeën van Derrida, McLuhan, Castells, Ketelaar, Bailey en vele anderen. De ontwikkeling van de netwerksamenleving en de reflectie daarvan in allerlei werkvormen in ambtelijke organisaties vraagt veel van een traditioneel ingerichte archiveringsfunctie. Wat dit onderzoek mij vooral heeft duidelijk gemaakt is dat archivariissen zich nadrukkelijk met de informatievoorziening en archivering in ambtelijke organisaties moeten bemoeien en dat vooral niet moeten over laten aan ICT-medewerkers of informatiearchitecten. De specifieke vakkennis van de archivaris is van groot belang om een verdere erosie van de archiveringsfunctie in organisaties te voorkomen. Een betrouwbare overheid heeft immers alle belang bij een goed ingerichte archiveringsfunctie. Een goed gevormd en toegankelijk archief is van grote betekenis voor de bedrijfsvoering, voor de verantwoording en voor het cultureel erfgoed. Dat vraagt gezien de huidige ontwikkelingen een radicaal andere benadering van archief en daarmee van de archiveringsfunctie in ambtelijke organisaties. De ideeën die ik in deze scriptie daarvoor heb aangedragen, netwerkgebonden informatie en het ‘open’ zaakstelsel, zijn bedoeld als eerste aanzet voor die andere benadering. Ideeën die nog veel verder uitgewerkt kunnen en wat mij betreft ook moeten worden.

In het onderzoek heb ik veel onderwerpen slechts beperkt kunnen behandelen. Gezien de opzet van het onderzoek was er gewoonweg niet meer ruimte om dieper om verschillende zaken in te gaan. Dat neemt niet weg dat deze verschillende onderwerpen eigenlijk vragen om nader onderzoek. Dan gaat het natuurlijk in de eerste plaats over de ontwikkeling van de netwerksamenleving en de introductie van netwerkachtige vormen van werken in ambtelijke organisaties en de manier waarop de archiveringsfunctie daarop het beste ingericht kan worden. Die inrichting van de archiveringsfunctie wordt daarbij niet alleen bepaald door functionele eisen die aan de functie gesteld kunnen worden. De inrichting van een archiveringsfunctie heeft altijd directe raakvlakken met de macht en machtsverdeling binnen een organisatie. Die relatie tussen macht en archief binnen een organisatorische context vraagt om verder onderzoek, zeker in relatie tot de opkomst van bijvoorbeeld het nieuwe werken. Deze vraag is overigens ook direct van invloed op de voorgestelde oplossingsrichting van een ‘open’ benadering van het archief. Het idee om de verantwoordelijkheid voor een goede archivering direct neer te leggen bij de behandeld ambtenaar raakt immers direct aan de machtsvraag. Ambtelijke organisaties kenmerken zich immers door een obsessie met controle. Dat is ook zichtbaar in de verschillende systemen die binnen ambtelijke organisaties gebruikt worden. De nadruk ligt daarbij altijd op controle, op een systeemrichting die de ‘gehoorzaamheid’ van de ambtenaar afdwingt. Vanuit die obsessie met controle is het overigens nog maar de vraag of ambtelijke organisaties, inclusief de gemeente Haarlem, in staat zullen zijn de ideeën achter ‘het nieuwe werken’ daadwerkelijk te internaliseren en onderdeel te laten uitmaken van de inrichting en het functioneren van de organisatie. Eigen verantwoordelijkheid van de medewerker vraagt immers vertrouwen in het functioneren van de medewerker als een verantwoordelijke professional. Een werkelijk vertrouwen in de medewerker gaat samen met een zekere

overdracht van macht. De medewerker wordt daarbij niet gestuurd in de uitvoering van de werkzaamheden maar ontvangt waardering over de resultaten. Dat is een behoorlijke cultuurverandering binnen de ambtenarij, een cultuurverandering die niet vanzelf tot stand zal gaan komen.

#### 4.5 De gemeente Haarlem op weg naar de toekomst

De gemeente Haarlem stond centraal in deze scriptie, als object van onderzoek om de verschillende ontwikkelingen binnen de organisatie en de effecten daarvan op de archiveringsfunctie in beeld te brengen. Die verschillende ontwikkelingen zijn niet uniek voor de gemeente Haarlem. Veel overheidsorganisaties zijn aan de slag gegaan met het 'flexwerken' en 'het nieuwe werken', vaak vanuit het oogpunt de responsiviteit en efficiëntie van de organisatie te verbeteren.

De zoektocht naar een andere manieren van organiseren wordt daarbij tevens ingegeven door snel veranderende omstandigheden, door een samenleving die andere zaken vraagt van de overheid. Een verandering van de structuur van de ambtelijke organisatie lijkt daarbij steeds minder het antwoord te zijn. Antwoorden worden gezocht in het verhogen van de flexibiliteit binnen de organisatie. Een verhoging van flexibiliteit en daarmee van de responsiviteit door steeds meer in netwerken te gaan organiseren. De ideeën rond 'het nieuwe werken' zijn daarvoor een belangrijke impuls. Door 'het nieuwe werken' krijgt de ambtenaar veel meer vrijheid in de uitvoering van de werkzaamheden. De toegenomen zelfstandigheid en de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid lijken daarmee ook de verdere ontwikkeling richting netwerkachtige vormen van werken te stimuleren.

Saskia Borgers, gemeentesecretaris van Haarlem bracht het in haar blog van 25 juli als volgt onder woorden; *'Met het Managementteam hebben we gesproken over de patronen die richting geven aan de bestuursfilosofie en de sturingsstrategie van onze organisatie. De patronen zijn: vertrouwen en verantwoordelijkheid, maatwerk versus differentiatie, benutten van kennis en kunde, sturen op hoofdlijnen, zelfredzaamheid en participatie. Als je die patronen op onze nieuwe werkplek loslaat dan klopt het flexen en het hanteren van de flexiquette daarbij als eerste stap in de ontwikkeling naar het nieuwe werken. In het nieuwe werken gaan we er vanuit dat je je eigen resultaten realiseert, dat je optimaal je kennis en kunde inzet, waarbij je zoekt naar relaties met de stad en andere overheden, dat je uitgaat van deelname van burgers en hun betrokkenheid. Maar ook dat je werkt binnen het gemeentelijke kader. Het gemeentelijk kader zorgt voor gelijkgerichtheid en garandeert het leggen van interne dwarsverbanden en samenwerking. Het zijn in feite afspraken die voor ons allemaal gelden, net zoals de flexiquette, en die de basis leggen voor een goed resultaat.'*<sup>75</sup> Uit dit citaat blijkt wel hoe groot de verandering is die de gemeente in komende jaren wil gaan maken. De ingebruik name van de nieuwe locatie De Raakspoort waar de gemeente voor de eerste keer aan de slag gaat met het 'flexwerken' is daarbij nog maar de eerste stap.

Alle veranderingen leggen een grote druk op de afdeling Documentaire Informatievoorziening. Deze afdeling wordt door de organisatie gezien als de ruggegraat achter de ambitie om met 'het nieuwe werken' aan de slag te gaan. 'Het nieuwe werken' evenals het flexwerken veronderstelt immers een organisatie waarin de informatievoorziening helemaal op orde is. Informatie moet altijd en plaatsonafhankelijk beschikbaar zijn. Voor de afdeling Documentaire informatievoorziening betekent dit dat zij een passend antwoord moet gaan vinden op andere manieren van werken in de organisatie. Gezien de omvang van de organisatie is dat een formidabele uitdaging. Een uitdaging die eerst en vooral vorm krijgt door maximaal in te gaan zetten op 'digitaal werken'. Dat wordt dan bijvoorbeeld gedaan door de introductie van het zaakgericht werken. Een manier van

---

<sup>75</sup> Gemeente Haarlem, Blog Saskia Borgers, gemeentesecretaris gemeente Haarlem (25 juli 2011).

werken die ik in dit onderzoek heb geïnterpreteerd als primair gericht op de primaire uitvoeringstaken binnen de organisatie. Met alle mogelijke bezwaren die tegen deze aanpak ingebracht kunnen worden biedt het zaakgericht werken wel de mogelijkheid de informatievoorziening op in ieder geval uitvoeringsniveau naar een hoger niveau te brengen dan nu het geval is. Anders is dat in de bovenlaag van de organisatie. Hier zijn medewerkers al veel zelfstandiger en wordt daar al veel meer gewerkt in netwerkachtige structuren. Voor een goede informatievoorziening en goede archivering is de organisatie hier nog afhankelijk van de individuele ambtenaar, van de archivaliseringskeuzes die op dat niveau gemaakt worden. Het niveau van de huidige voorzieningen (bijvoorbeeld het DMS) en het gebrek aan vertrouwen in de afdeling Documentaire Informatievoorziening heeft tot gevolg dat op dit niveau de archivering vooral door de medewerkers zelf wordt geregeld met uitsluiting van de centrale archiveringsfunctie in de organisatie, met alle risico's die daaraan verbonden zijn. Dat is een situatie die in de komende jaren doorbroken zal moeten worden wil de organisatie succesvol 'het nieuwe werken' in de organisatie kunnen introduceren. In deze scriptie heb ik het 'open' zaakstelsel als mogelijk oplossing aangedragen. Een andere benadering van archivering waarbij de verantwoordelijkheid met nadruk wordt gelegd bij de medewerker. Vanuit deze gedachte wordt het archief direct gevormd als neerslag van het handelen, niet meer achteraf door een afdeling Documentaire Informatievoorziening. Het archiveren (en daarmee de archivalisering) wordt daarmee een integraal onderdeel van het werk van de ambtenaar, 'We are the Archive'.

## Conclusie

Dit onderzoek is een avontuurlijke ontdekkingsstocht geweest dwars door de gemeentelijke administratie en de wetenschap, gevuld met discussies en ideeën, niet altijd gemakkelijk, maar wel inspirerend. Een onderzoek waarbij het eigenlijk al vanaf het begin duidelijk was dat meer regels, meer procedures en meer controle, eventueel ondersteund door een zwaar archiefsysteem, niet zou leiden tot een betere kwaliteit van het archief. Via een omweg langs Web 2.0 ben ik op het spoor gekomen van de theorie van de netwerksamenleving van Manuel Castells. Die theorie gaf mij de inspiratie om op een andere manier te kijken naar het hele proces van handelen, documenteren en archiveren.

De theorie bood om te beginnen een passende verklaring voor de problemen met de archivering van e-mail. Een verklaring die uitging van het verschil tussen een hiërarchie en een netwerk. Een verschil tussen formele procedures en een open manier van werken. De archiveringsfunctie zoals deze nu is ingericht heb ik getypeerd als een typische exponent van de hiërarchie. De huidige methode van archiveren is immers volledig gebaseerd op de geformaliseerde procedures in de organisatie. De horizontale manier van werken, kenmerkend voor een netwerk, is daar bijna niet in te passen. E-mail is bij uitstek een horizontaal communicatiemedium. Het onderzoek van Meijer liet zien dat door het gebruik van e-mail medewerkers los van afdelings- en organisatiegrenzen zaken kunnen afhandelen. De hiërarchie gaat pas een rol spelen op het moment dat het komt tot formele besluitvorming. De documentaire neerslag van het handelen blijft hangen bij de medewerker, in de mail-box of op de afdelingsschijf. Het directe gevolg daarvan is dat het archiveringssysteem steeds minder in staat is invulling te geven aan haar primaire taak, het archiveren van de documentaire neerslag van het handelen. En daarmee is de archiveringsfunctie in een soort van neerwaartse spiraal beland waarin het archief steeds minder in staat is de bedrijfsvoering in de organisatie te ondersteunen. En daarmee komen ook de andere functies van het archief in gevaar. Uiteindelijk is de archiveringsfunctie door alle ontwikkelingen geworden tot een functie die zich richt op het archiveren van de documentaire neerslag van de formele communicatiemomenten in de hiërarchie. Niet voor niets spreekt de Rijksarchiefinspectie over de ‘dementerende overheid’.

De andere benadering van de archivering, het open zaakstelsel, die ik in deze scriptie als oplossingrichting heb aangedragen, komt rechtstreeks voort uit de theorie van de netwerksamenleving. Binnen een netwerk wordt de coördinatie van de werkzaamheden door de deelnemers zonder externe sturing zelf geregeld. Dat idee vormt de basis van de ‘open’ benadering. In plaats van de medewerkers te verstikken en een web van procedures en regels wordt de controle volledig los gelaten. De verantwoordelijkheid voor een goede dossiervorming wordt expliciet bij de medewerker neergelegd. De medewerkers krijgen in een digitale omgeving de ruimte om zelf invulling te geven aan hun informatiebehoefte. Daaraan worden geen verdere eisen gesteld. Door uit te gaan van een standaard zaaktypencatalogus wordt er op het niveau van het dossier voor gezorgd dat het archief geordend en toegankelijk blijft. De ‘open’ benadering sluit daarbij naadloos aan bij de ideeën van ‘het nieuwe werken’. Kern van ‘het nieuwe werken’ is immers de eigen verantwoordelijkheid en zelfstandigheid van de medewerker.

De ‘open’ benadering is naar mijn mening de beste manier om de archivering binnen de organisatie naar een hoger kwaliteitsniveau te brengen. Daarbij is deze aanpak vrijwel onbeperkt schaalbaar, iets wat van de huidige inrichting van het archiveringssysteem niet gezegd kan worden. Daar is de schaalbaarheid van de functie direct verbonden aan de inzet van meer personeel, iets wat gezien de huidige financiële positie van veel overheidsorganisaties, waaronder de gemeente Haarlem, niet echt een optie is.

De open manier van werken is in de scriptie verbonden aan de meer complexe processen in de organisatie. Voor de primaire processen in de uitvoerende kern van de organisatie is het ‘open zaakstelsel’ niet de meest geschikte oplossing. Bij deze primaire processen is het

immers goed mogelijk het hele proces in een afhandelingsysteem helemaal uit te werken. In feite gebeurt dat in het zaakgericht werken. Hoewel ik in het onderzoek de nodige twijfels heb geuit bij de benadering die het zaakgericht werken kiest, vooral waar het gaat over de selectie vooraf, biedt het wel de mogelijkheid de informatievoorziening en daarmee de archivering naar een hoger niveau te brengen dan nu het geval is.

Het verschil tussen de 'open' benadering en de meer technocratische benadering van het zaakgericht werken heb ik mijn onderzoek geduid als het verschil tussen de professionele bureaucratie en de machinebureaucratie. Het verschil tussen een professionele bureaucratie, waar op een flexibele, projectmatige manier wordt gewerkt, en de machinebureaucratie waar processen een sterk routinematig, gestandaardiseerd en geformaliseerd karakter hebben, vraagt om een gedifferentieerde benadering van de archivering. In de machinebureaucratie krijgt het archiveringsysteem vorm door het zaakgericht werken, in de professionele bureaucratie juist door de 'open' manier van archiveren. Andere manieren van werken vertalen zich daarmee naar een andere inrichting van het archiveringsysteem, naar zaakgericht werken en naar een meer open benadering zoals beschreven in het 'open zaakstelsel'.

Het verhaal is daarmee nog niet afgelopen. Bij archiveren gaat het immers om meer dan alleen de capture van documenten, ook de context moet 'gevangen' worden om later de documenten te kunnen interpreteren. Binnen het zaakgericht werken wordt die context weergegeven door de functionele en organisatorische omgeving van de werkprocessen. Dat gaat niet meer wanneer er gewerkt wordt in netwerken. Naar mate netwerken langer bestaan ontwikkelen zij een geheel eigen identiteit, een eigen cultuur en een eigen werkelijkheid. Om de processen in een netwerk te kunnen begrijpen moet bij de interpretatie van de documenten rekening gehouden worden met de specifieke kenmerken van het netwerk. Het is immers de specifieke samenstelling en de dynamiek van een netwerk die bepalend is voor de uitkomst. Een uitkomst die bij een andere samenstelling van het netwerk anders kan zijn. Om die specifieke context van het netwerk zichtbaar te maken heb ik in het laatste hoofdstuk het begrip 'netwerkgebonden informatie' geïntroduceerd. Met het begrip netwerkgebonden informatie heb ik eerst en vooral een aanzet willen geven tot een andere manier van kijken naar archief. Door de benadering van archief als netwerkgebonden informatie wordt expressie gegeven aan het non-lineaire karakter van de processen binnen een netwerk. Het biedt een manier van kijken die zich rekenschap geeft van de eigen identiteit, cultuur en eigen werkelijkheid van het netwerk.

Het open zaakstelsel en het idee van netwerkgebonden informatie zijn in de scriptie niet uitgewerkt tot een compleet systeem of complete beschrijvingsmethode. Daarvoor is ook de scope van dit onderzoek te beperkt. Een dergelijk onderzoek zou zich meer lenen voor een promotie. Wat ik vooral heb geprobeerd te doen is door op een andere manier te kijken naar archiveren en de inrichting van de archiveringsfunctie in de organisatie een oplossingsrichting te zoeken. Het is duidelijk dat door alle technologische en organisatorische veranderingen de traditionele archiveringsfunctie zwaar onder druk is komen te staan. Er is behoefte aan nieuwe ideeën en nieuwe antwoorden. Met dit onderzoek heb ik impuls willen geven aan het archiefwetenschappelijk onderzoek naar de inrichting van de archiveringsfunctie. Onder druk van technologische ontwikkelingen gaat die inrichting ingrijpend veranderen, ten goede of ten kwade. Als archiefprofessionals kunnen we de ontwikkelingen ten goede keren en daarmee de functie van het archief behouden, voor nu en de toekomst.

## Literatuur

Aardema, H., en A. Korsten, 'Gemeentelijke organisatiemodellen. Hoe integraler het moet, hoe minder je het ziet...', in: A. Bekke (red.), Naar een collegiaal en samenhangend overheidsbestuur (Den Haag 2009).

A&O Fonds Gemeenten, Verbanden tussen bureaucratie, ICT en Arbeidskwaliteit. Een analyse van veranderingen bij de overheid. (Leiden 2011).

Baca, M. (red.), Introduction to Metadata. Pathways to Digital Information (1998).

Bailey, S., Managing the crowd. Rethinking records management for the Web 2.0 world (London 2008)

Bar, F., N. Kane en C. Simard, Digital Networks and Organizational Change: The Evolutionary Deployment of Corporate Information Infrastructure. (Paper presented at the International Sunbelt Social Network Conference, Vancouver, British Columbia, April 13-16, 2000).

Berloo, D. van, Ambtenaar 2.0. Nieuwe ideeën en praktische tips om te werken in overheid 2.0 (derde gewijzigde druk, Den Haag 2009).

Berloo, D. van, Ambtenaar 2,0 beta. Actiepunten om te werken aan een overheid 2.0 (Den Haag 2009).

Berendse, M., Het archief als open source. Over het recht op informatie, openbaarheid van bestuur en digitale toegankelijkheid. (Ketelaarlesing 2009).

Bijl, D., Aan de slag met het nieuwe werken. (Zeevolde 2009).

Bovens, M., De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij (Amsterdam 2003).

Brockmann, J., Hoe verandert internet je manier van denken? (New York 2011, nederlandse vertaling Amsterdam 2011).

Castells, M., The Internet Galaxy. Reflexions on the Internet, Business, and Society (Paperback edition, Oxford 2002)

Castells, M., The Information Age: Economy, Society, and Culture. Volume 1: The rise of the network society (2<sup>nd</sup> ed., Chichester 2010).

Derrida, J., Archive Fever. A Freudian Impression. Translated by Eric Prenowitz (Paperback Edition, Chicago 1998).

Digital Display, De zaak X... Zaakgewijs werken in theorie en digitale praktijk (Deventer 2008).

Duijvelaar, K.A.M. (red.), De andere overheid kan niet zonder DIV! (Den Haag 2006).

Felling, A., J. Peters en P. Scheepers (red.), Individualisering in Nederland aan het einde van de twintigste eeuw. Emprisch onderzoek naar omstreden hypotheses (Assen 2000).

Frissen, P.H.A., Bureaucratische cultuur en informatisering (Den Haag 1989).

Hofman, J.A. en J.A. van Schagen, Openbaarheid van bestuur (tweede druk, Nijmegen 2003).

- Ketelaar, F.C.J., Archivalisering en Archivering. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam op vrijdag 23 oktober 1998. (Alphen aan den Rijn 1998).
- Kwaliteitsinstituut Nederlandse Gemeenten (KING), Referentiemodel Gemeentelijke Basisgegevens Zaken (versie 1.0, Den Haag september 2010).
- McLuhan, M., Understanding Media. The extensions of man (Londen en New York 1964, heruitgave 2009).
- Meijer, A., CC'tje naar de baas. E-mail en verandering in ambtelijke organisaties (Den Haag 2006).
- Mintzberg, H., Organisatiestructuren (Amsterdam 2008).
- Nederlandse School voor het Openbaar Bestuur, Toekomst van de Rijksdienst. Een empirische en conceptuele verkenning van 'het nieuwe tussen'. (Versie 7 oktober 2009)
- Peters, J., J. Pouw, Intensieve menshouderij. Hoe kwaliteit oplost in rationaliteit (Schiedam 2004).
- Programma Vernieuwing Rijksdienst, Van het oude werken. De dingen die voorbijgaan. Het nieuwe werken bij het Rijk. (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2010).
- Provinciale archiefinspectie Noord-Holland en Archiefinspectie Noord Hollands Archief, Rapport archiefinspectie gemeente Haarlem mei-juli 2009. (Haarlem, 29 januari 2010).
- Shirley, C., Idereen. Hoe digitale netwerken onze contacten, samenwerking en organisaties veranderen (Nederlandse vertaling, Tweede druk, Amsterdam 2010).
- Rigby, B., Mobilizing Generation 2.0. A practical guide to using Web 2.0. Technologies to recruit, organize, and engage youth (San Fransisco 2008).
- Rijksarchiefinspectie, Een demeterende overheid. De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid (Den Haag 2005).
- Stichting Archiefpublicaties, Jaarboek 1999. Naar een nieuw paradigma in de archivalie (Den Haag 1999).
- Stichting Archiefpublicaties, Jaarboek 2000 Context. Interpretatiekaders in de archivalie (Den Haag 2000).
- Spaink, K. (red.) Beter internet. Welgeleerde buitenstaanders over Web 2.0 (Den Haag 2008).
- Stalder, F., Manuel Castells. The Theory of the Network Society (Cambridge 2006).
- Uijlenbroek, J.J.M., Digitaal documentbeheer. Orde in de digitale chaos (Den Haag 1998).
- Zuurmond, A., De Inforcratie. Een theoretische en empirische herorientatie op Weber's ideaaltype in het informatietijdperk. (Den Haag, 1994).



## Documenten van de gemeente Haarlem

Gemeente Haarlem, Masterplan 'De andere organisatie'. Organisatieverandering gemeente Haarlem. (B & W vergadering van 9 januari 2007).

Gemeente Haarlem, Reorganisatiebesluit. De andere organisatie (B & W-vergadering van 11 september 2007).

Gemeente Haarlem, Uitwerkingsplan kwaliteitsverbetering en taakstelling 2009-2011 Middelen en Services (versie 5.0, 24 november 2009. Bedrijfsbureau Middelen en Services).

Gemeente Haarlem, Masterplan ICT (april 2010).

Gemeente Haarlem, Functioneel ontwerp DMS/RMA (Haarlem, mei 2010).

Gemeente Haarlem, Andere werkwijze archiveren. Plan van aanpak (26 augustus 2010).

Gemeente Haarlem, Kadernota 2011 (10 mei 2011).

Gemeente Haarlem, Memo gemeentebrede digitale mappenstructuur (11 juli 2011).