

## **Bestuursvoorstel voor een extern kwaliteitsonderzoek:**

### **Is de informatiehuishouding in onze gemeente op orde?**

#### **1. Inleiding**

Het bestuur van het RHC Zuidoost Utrecht heeft in de vergadering van 12 april 2017 de regierol bij het voorbereiden van de aansluiting van de gemeenten op een e-depot in beginsel belegd bij het RHC. Voordat deze rol kan worden opgepakt, is echter voor elke gemeente inzicht nodig in de informatiehuishouding op dit moment. Wat is goed geregeld en wat niet? Dit betekent dat eerst onderzoek moet worden gedaan naar de kwaliteit van vooral de digitale informatie bij de gemeenten, een zogeheten nulmeting. Daarna zal in een vervolgtraject de gemeentelijke informatiehuishouding vrijwel zeker beter op orde moeten gebracht. Daarmee wordt de belangrijkste randvoorwaarde vervuld in de voorbereiding op het inrichten van een duurzaam betrouwbare en toegankelijke informatiehuishouding en daarmee op een e-depot.

De gemeente Houten heeft recent een dergelijk kwaliteitsonderzoek reeds laten uitvoeren en zit nu in het vervolgtraject. Daaruit vallen lessen te leren.

Op basis van de uitgevoerde onderzoeken bij de gemeenten, moet tevens aan het RHC worden geadviseerd over de inrichting van de regierol voor het realiseren van een duurzame archivering bij de deelnemende gemeenten.

Dit plan is vanaf mei 2017 in nauw overleg met de ambtelijke contactpersonen van de gemeenten tot stand gekomen. Tijdens het overleg bleek dat het al in de onderzoeksfase aantrekken door het RHC van een adviseur digitale informatie (hierna: ADI) prematuur werd gevonden. Dit aspect komt dus later nogmaals aan de orde in een apart bestuursvoorstel. Het zal zeker ook een rol spelen bij de totstandkoming van de toekomstvisie en het nieuwe beleidsplan voor het RHC, waaraan in 2017 en 2018 wordt gewerkt.

Benadrukt moet worden dat het hier niet om een 'archiefprobleem' gaat dat moet worden opgelost, maar om een complexe bedrijfsvoeringzaak die het functioneren van de gehele gemeentelijke organisatie raakt. Zonder de betrokkenheid van directies en besturen, zonder extra geld en zonder de inzet van gekwalificeerde medewerkers, zal het niet lukken om de gemeentelijke informatiehuishouding te verbeteren.

#### **2. Het traject: onderzoek en vervolg**

Omdat voor het onderzoek onvoldoende capaciteit, kennis en kunde aanwezig is bij het RHC is het noodzakelijk dat een externe onderzoeker wordt aangetrokken die de nulmetingen uitvoert en de bevindingen, conclusies en aanbevelingen rapporteert.

In het vervolgtraject, de uitvoering door de gemeenten van de (vrijwel zeker) aanbevolen verbeteringen van de informatiehuishouding, wil het RHC als regisseur

een ondersteunende rol spelen. Daarvoor zal dan extra capaciteit en kennis moeten worden aangetrokken in de vorm van een ADI. Een apart bestuursvoorstel over deze ondersteuning en de aanstelling van een ADI volgt in de zomer of het najaar van 2018, mede op basis van een advies van de externe onderzoeker aan het RHC hierover.

Voordat de onderzoeker effectief aan de slag kan, is het van belang dat:

- Het onderzoeksterrein is afgebakend en er heldere definities zijn;
- Overeenstemming is over het toetsingsinstrument KIDO (zie par. 3).
- Vaststaat dat het onderzoek concrete en bruikbare resultaten oplevert, met een plan van aanpak op maat voor het verbeteren van de informatiehuishouding ;
- Duidelijk is welke inzet van de gemeenten gevraagd wordt (tijd en kwaliteit);
- Er een tijdpad is uitgezet;
- De gemeenten zich committeren aan het onderzoek en het vervolgtraject en bereid zijn daarin tijd en geld te investeren.

In de onderzoeksrapporten zal gespecificeerd worden welke werkzaamheden de gemeenten moeten uitvoeren om hun informatiehuishouding op orde te brengen en daarmee de aansluiting op een e-depot mogelijk te maken.

Om dit zeer intensieve vervolgtraject, waarvan de eerste fase in 2018-2020 zijn beslag moet krijgen, in goede banen te leiden, dient de personeelsformatie bij het RHC vrijwel zeker (al dan niet tijdelijk) te worden uitgebreid met een ADI. Deze functionaris zal de gemeenten na de onderzoeksfase, die thans gepland staat voor de periode 1 november 2017 tot 1 augustus 2018, enkele dagen per week ondersteunen bij de uitvoering van een plan van aanpak voor het op orde brengen van de gemeentelijke informatiehuishouding. De ADI speelt hierbij een coördinerende en 'ontzorgende' rol. Daarnaast zal hij nauw samenwerken met de gemeentelijk archiefinspecteur van het RHC bij de andere zaken die bij de voorbereiding op een e-depot van belang zijn. Daarbij moet met name worden gedacht aan het beantwoorden en uitwerken van de zeven vragen uit spoor 2 in de jaren 2017-2018 (zie de vierde memo over het e-depot van 30 maart 2017).

Zowel het onderzoek als het vervolgtraject hebben alleen kans van slagen indien de gemeenten en het RHC voldoende inzet van gekwalificeerde medewerkers kunnen garanderen en bereid zijn om extra geld beschikbaar te stellen. Bovendien is vanaf de start de betrokkenheid van directies en bestuurders nodig. Het gaat om een zaak die de gehele organisatie betreft en niet alleen het archief.

In de uitvoering van het traject kunnen een aantal stappen worden onderscheiden:

- a. Aantrekken van een externe onderzoeker;
- b. Inventariseren van de informatiehuishouding in de gemeenten (op basis van KIDO);
- c. Opstellen van een plan van aanpak per gemeente;
- d. Uitvoeren van het plan van aanpak (korte en lange termijn) met medewerking van het RHC.

### 3. Het toetsingsinstrument KIDO en het begrip informatiehuishouding

#### *Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden*

De Archiefregeling verplicht de zorgdrager dat het beheer van zijn archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem (art. 16). Hiertoe is in opdracht van de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen de 'Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden' (KIDO) gepubliceerd.

De handreiking KIDO belicht het informatiebeheer op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarbij de kernfuncties van het informatiebeheer centraal staan. Door de bestaande wet- en regelgeving en normenkaders aan deze functies toe te voegen, ontstaat een integraal model dat gericht is op het duurzaam beheer van digitale en analoge informatie.

De nulmetingen worden uitgevoerd op basis van de kwaliteitseisen die KIDO stelt. Aan de hand van de behaalde resultaten kan de zorgdrager het proces van informatiebeheer zodanig inrichten dat de kwaliteit geborgd kan worden, zowel ten aanzien van de dagelijkse uitvoering als in het kader van continu verbeteren.

Zie voor de afbakening van het begrip informatiehuishouding, de bijlage achteraan dit voorstel.

### 4. Betrokkenen bij het onderzoek

Vanuit de gemeenten zullen bij het onderzoek een belangrijke rol moeten spelen:

- Adviseurs informatievoorziening, I&A en dienstverlening;
- Senior-medewerkers DIV;
- Informatie-architecten.

Vanuit het RHC Zuidoost Utrecht zullen deelnemen:

- Directeur-streekarchivaris;
- Archiefinspecteur
- Projectleider digitalisering.

Om het onderzoeksproces in goede banen te brengen en te houden zal een stuurgroep worden ingesteld. De concrete invulling zal nader worden uitgewerkt, maar voor de betrokkenheid is het belangrijk dat naast de directeur-streekarchivaris, als opdrachtgever, ook bestuursleden deelnemen in de stuurgroep.

Daarnaast zal een klankbordgroep worden ingesteld met de ambtelijke vertegenwoordigers uit de gemeenten en het RHC. De gemeenten worden in het reguliere e-depotoverleg, dat sinds 2015 vijf keer per jaar wordt gehouden, geïnformeerd over de voortgang.

### 5. Onderzoek, rapportage en offerte

De gemeente Houten heeft in 2016-2017 een nulmeting (pre-audit) laten uitvoeren door dr. G.J. van Bussel<sup>1</sup>. Deze nulmeting, uitgevoerd op basis van KIDO, is bedoeld om aan te geven waar verbeteringen ten aanzien van het informatiebeheer mogelijk

---

<sup>1</sup> <http://www.vbds.nl/g-j-van-bussel/>

c.q. noodzakelijk zijn in Houten. De resultaten van dit onderzoek zijn in mei 2017 bekend gemaakt, waarna een begin is gemaakt met het vervolgtraject.

Vanwege de kennis en onderzoekservaring van de heer Van Bussel, de tevredenheid van de gemeente Houten over het recente onderzoek en de onderlinge vergelijkbaarheid van de rapportages, verdient het aanbeveling om hem de opdracht te verlenen voor de nulmetingen bij de overige vijf gemeenten. Bovendien dient op basis van de zes rapportages een integraal advies aan het RHC te worden uitgebracht, dat kan dienen als uitgangspunt voor het vervolgtraject en de rollen van het RHC en de ADI hierbij.

Op 26 juli 2017 heeft Van Bussel Document Services de bijgevoegde offerte aan het RHC uitgebracht (zie voor de offerte de aparte bijlage).

#### **6. Tijdsbestek en kosten onderzoek en vervolg**

De ervaringen in Houten en de offerte laten zien dat de gemiddelde doorlooptijd van het onderzoek 6,5 werkdag bedraagt, gespreid over circa 2 maanden. De medewerkers van de gemeenten moeten rekening houden met een inzet van circa 200 uur per gemeente (4 sessies van 8 uur met 4 medewerkers plus in totaal 32 uur voorbereiding en 40 uur bijdragen aan de eindrapportage van de in par. 4 en in de offerte genoemde medewerkers). Voor de overige vijf gemeenten samen betekent dit in totaal 1.000 uur. De onderzoeker zal voor elke gemeente vooraf, in overleg met de betrokken medewerkers, een planning maken. In de offerte wordt voorlopig een doorlooptijd van 8 maanden gepland, vanaf 1 november 2017 tot 1 augustus 2018, inclusief het advies aan het RHC.

De kosten voor het externe onderzoek bedragen per gemeente € 9.125 exclusief BTW en kilometerkosten, maar inclusief een facultatieve Workshop ad € 1.000. Voorgesteld wordt om de gemeenten zelf de onderzoekskosten te laten betalen, zoals Houten al gedaan heeft. Het RHC draagt de kosten voor het integrale externe advies ad € 6.250, inclusief Workshop en presentatie aan het bestuur van het RHC.

Het vervolgtraject, de uitvoering van een plan van aanpak van de geconstateerde tekortkomingen, zal hoogstwaarschijnlijk gefaseerd verlopen. De ervaringen in Houten leren dat dit vervolgtraject langdurig, intensief en duur is. Vooralsnog wordt uitgegaan van twee jaar, van 1 oktober 2018 tot 1 oktober 2020 voor de eerste fase: het implementeren van de meest noodzakelijk geachte verbeteringen op de korte termijn.

#### **7. Wat levert het op?**

De rapporten van de nulmeting geven elke gemeente specifiek inzicht in de mate waarin hun digitale informatiehuishouding op orde is. Daarnaast worden op tactisch, strategisch en operationeel niveau adviezen gegeven welke stappen nodig zijn om verantwoord digitaal te archiveren. De stappen vormen samen het stappenplan dat de gemeenten nader uitwerken, mede als voorbereiding op een e-depot.

De rapporten bieden inhoudelijk maatwerk, zodat de gemeenten precies weten hoe zij ervoor staan en hoe zij de - naar alle waarschijnlijkheid - geconstateerde tekortkomingen kunnen oplossen. Dit is een belangrijk verschil met het Eindrapport

met stappenplan dat in december 2016 door de projectgroep e-depot van de vier RHC's voor 17 gemeenten gezamenlijk is opgesteld. Gezien deze recente negatieve les en de positieve ervaring van de gemeente Houten met het KIDO-onderzoek door Van Bussel mag erop worden vertrouwd dat dit onderzoek wél concrete resultaten en oplossingen biedt.

## 8. Bestuursvoorstel

Het bestuur van het RHC wordt gevraagd:

1. Akkoord te gaan met dit projectvoorstel, inclusief:
2. De offerte van Van Bussel Document Services d.d. 26-7-2017 voor een kwaliteitsonderzoek in de vijf gemeenten voor zover dat het RHC aangaat;
3. De vijf betreffende gemeenten te verzoeken om op korte termijn:
  - eveneens akkoord te gaan met de offerte waar het de eigen gemeente betreft en
  - daarvoor voldoende middelen en gekwalificeerd personeel ter beschikking te stellen.

Aldus besloten, d.d. 25 september 2017

De voorzitter,

G.F. Naafs

De secretaris,

mw. M.A. van der Eerden-Vonk

## **Bijlage: Afbakening van het begrip 'informatiehuishouding'**

Het begrip 'informatiehuishouding' kan worden gedefinieerd als *'het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en -opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen'*.

De informatie die voor het onderzoek in aanmerking komt, kan worden onderscheiden in:

- **Formele documentaire informatie:** Dit zijn de documenten als (digitale) brieven, e-mails en nota's die in organisaties een formele status hebben met een daaraan gekoppeld formeel behandelproces. Gemeenten hebben Document Management systemen (DMS) ingericht, met de archiefbeheerregels, waarin deze digitale documenten worden beheerd en gemetadateerd;
- **Informele documentaire informatie:** Denk hierbij aan tekstbestanden, e-mail of andere informatie-gerelateerde bestanden die niet zijn opgenomen in het formele proces, niet gemetadateerde e-mails (vaak met bijlagen) en bijvoorbeeld ook SMS en WhatsApp berichten. Uitwisseling van deze informele informatie binnen en tussen overheidsorganisaties, als ook met burgers en bedrijven is in veel gevallen relevant om te reconstrueren hoe beslissingen tot stand zijn gekomen (reconstructie en verantwoording) en heeft daarmee direct of indirect rechtsgevolgen;
- **Gestructureerde niet-documentaire informatie:** Hiermee wordt bedoeld informatie die in databestanden is opgeslagen in de databases van bedrijfssystemen waarmee de primaire processen van de gemeenten worden ondersteund. De gegevens in de databases zijn in de regel niet te interpreteren zonder de beschikking te hebben over de 'business rules' als vastgelegd in de programmatuur van het systeem. Het risico is hier dat bij het buiten gebruik stellen van die software ook de gegevens die hiermee zijn vastgelegd niet meer gebruikt kunnen worden. Bij nieuwe systemen kan dit worden voorkomen door hier in het ontwerp al rekening mee te houden ('archiving by design');
- **Ongestructureerde, losse informatie:** Informatie die door de gemeenten wordt aangeboden via niet-geformaliseerde kanalen, zoals Twitter, Facebook en LinkedIn. Ook hiervoor is het in veel gevallen nodig dat gereconstrueerd kan worden welke informatie op een bepaald tijdstip in het verleden beschikbaar was voor burgers en bedrijven. Op dit moment is de aanpak hiervan binnen de overheid nog niet structureel georganiseerd.

In het navolgende overzicht is weergegeven hoe deze varianten van informatie zich verhouden tot bijvoorbeeld opslag en besluitvormingsprocessen.

Soort	Item	Locatie
Formele documentaire informatie	Kernstukken formele besluitvorming	DMS en zaaksystemen
Informele documentaire informatie	Vorbereiding van besluitvorming (concepten, mail en whatsapp)	Netwerkschijven, mailservers en mobiele telefoons
Gestructureerde niet documentaire informatie	Dienstverlening door de gemeenten	Bedrijfssystemen (databases, 'business rules', logs van systemen en vakapplicaties)
Ongestructureerde, losse informatie	Publieksinformatie via niet-geformaliseerde kanalen	Verspreid