REKENKAMER

ZEIST

Persoonsgebonden archivering: Succes of niet?

Rekenkameronderzoek naar archivering en vindbaarheid van gemeentelijke archiefstukken

Maart 2017

QUICK SCAN

Persoonsgebonden archivering:
Succes of niet?

Rekenkameronderzoek naar archivering
en vindbaarheid van gemeentelijke archiefstukken

EINDRAPPORT

REKENKAMER
ZEIST

Maart 2017

Leden

- Alma Schaafstal – extern lid
- Robert Elenbaas – extern lid
- Hans Goorhuis- intern lid
- Jos van Loozenoord – intern lid

In samenwerking met:

- Brenda Bouwhuis – secretaris

VOORWOORD

Voor u ligt het rapport met de resultaten van het onderzoek naar '*Persoonsgebonden archivering: Succes of niet?, rekenkameronderzoek naar archivering en vindbaarheid van gemeentelijke archiefstukken'.* Het onderzoek is in eigen beheer gedaan door de Rekenkamer Zeist en heeft de vorm van een Quick Scan.

Aanleiding

De aanbevelingen over het toezicht op de archieven die de gemeentearchivaris in juli 2015 deed bij het rapport over de gemeentelijke jaarrekening van 2014 waren de directe aanleiding voor dit onderzoek. De bevindingen en conclusies uit die rapportage lieten een zorgelijke situatie rondom informatie- en archiefbeheer in Zeist zien. Wij vroegen ons één jaar later af hoe het college invulling heeft gegeven aan de aanbevelingen uit de rapportage.

Het voorliggende onderzoek neemt de lezer mee in de verrassende en ook zeer dynamische wereld van (digitale) archivering. Een beleidssector die door de verdergaande digitalisering aan grote veranderingen onderhevig is en alleen al om die reden de aandacht van een ieder verdient.

Wij constateren dat er bij velen een niet hip of zelfs stoffig imago aan archivering kleeft. Onterecht wanneer u het aan ons vraagt. Wij hopen dat u het na het lezen van dit onderzoeksrapport met ons eens zult zijn.

Dankwoord

Wij hebben in dit onderzoek met een groot aantal ambtenaren die betrokken zijn bij archivering in Zeist gesproken. Ook spraken wij met wethouders, raadsleden en burgers waaronder Stichting Beter Zeist. Wij danken iedereen hun bijdrage aan dit onderzoek.

Wij wensen de lezer veel leesplezier toe.

Alma Schaafstal

Voorzitter Rekenkamer Zeist

Inhoudsopgave

VOORWOORD 2

PUBLIEKSAMENVATTING 5

BESTUURLIJKE NOTA 7
1. Onderzoeksverantwoording 7
2. Hoofdlijnen in de bevindingen 7
   2.1. Het beheren van duurzaam toegankelijke overheidsinformatie 8
   2.2. Het ambtelijk, bestuurlijk en politiek belang van informatiebeleid 9
   2.3. Het inrichten van een e-depot 10
   2.4. Het dilemma tussen openbaarheid en betrouwbaarheid van informatie 10
   2.5. Het belang van strategisch informatieoverleg 11
   2.6. Risico's en behoefte aan control 12
   2.7. Vindbaarheid en volledigheid van dossiers 13
3. Conclusies en aanbevelingen 14
   3.1. Hoofdconclusies 14
   3.2 De blik vooruit 14
   3.3. Aanbevelingen 15

NOTA VAN BEVINDINGEN 16
4. Inleiding 16
   4.1 Inleiding 16
   4.2. Doel en vraagstelling 16
   4.3. Deelvragen 17
   4.4. Methode/verantwoording 17
   4.5. DUTO-scan 18
   4.6. Nut en noodzaak van archivering 18
   4.7. Leeswijzer 19
5. Inleiding in de archiefproblematiek – algemeen 20
   5.1. Inleiding 20
   5.2. Overheidsinformatie; wat is dat? 21
   5.3. Duurzaam en toegankelijke overheidsinformatie - wat is dat? 22
   5.4. Problematiek in Nederland op landelijk niveau 23

6. Archivering in Zeist 27
6.1. Inleiding 27
6.2. Archiefbewaarplaatsen voor analoge stukken in de gemeente Zeist 27
6.3. Opslag voor digitale stukken. 28
6.4. Afdelingen die zich met archivering bezig houden. 29
6.5. Visie, werkprocedures en regelgeving in Zeist 31
6.6. Projecten rondom archief- en informatiebeheer in Zeist 32
6.7. Risico's en control 34
6.8. Systemen in Zeist 36
6.9. Uitvoering van de aanbevelingen van de gemeentearchivaris 39
7. Opvraagbaarheid/vindbaarheid van stukken in Zeist 41
7.1. De vindbaarheid van archiefstukken 41
7.2. Praktijkonderzoek stukken opzoeken in Zeist - onze ervaringen 42
8. Landelijke en regionale initiatieven 45
9. Toetsen aan de norm/deelconclusies 47

BIJLAGENBOEK 50
Bijlage 1 Geïnterviewde personen 51
Bijlage 2 De DUTO-scan 52
Bijlage 3 Normenkader en 'scores' gemeente Zeist 56
Bijlage 4 Overzicht van gebruikte documenten 57

PUBLIEKSAMENVATTING

Algemeen

De Rekenkamer Zeist heeft in 2016 een kort onderzoek, de zogenaamde Quick Scan, uitgevoerd naar de opslag en vindbaarheid van documenten. Het onderzoek is in eigen beheer uitgevoerd.

De aanbevelingen over het toezicht op de archieven die de gemeentearchivaris in juli 2015 deed bij het rapport over de gemeentelijke jaarrekening van 2014 waren de directe aanleiding voor dit onderzoek. Ook kwam er over archivering een aantal vragen vanuit de gemeenteraad en vanuit de inwoners van Zeist.

Er is voor wat betreft archivering breed onderzoek verricht in de organisatie (er zijn veel interviews gehouden) maar gezien het karakter van het onderzoek (kort onderzoek) is niet overal de diepte gezocht.

Voor de vindbaarheid van stukken is ook een praktijktoets gedaan.

Onderzoek is een moment opname

Het is goed op te merken dat het onderzoek een momentopname is, terwijl er zich tegelijkertijd allerlei ontwikkelingen voordoen. Zo is er inmiddels een concept Archiefvisie 2016 ontwikkeld met daaraan gekoppeld een concept Uitvoeringsadvies. Deze zijn inhoudelijk niet meer opgenomen in het onderzoeksrapport.

Noodzaak van archivering en actuele thema's

8 redenen om te archiveren zijn:

1. Informatievoorziening over lopende projecten
2. Om burgerparticipatie (beter) mogelijk te maken
3. Bewaking continuïteit van beleid
4. Verplicht door wet- en regelgeving
5. Verantwoording/transparantie
6. Om te leren
7. Voor toekomstige generaties bewaren als cultuur-historisch erfgoed.
8. Voor de rechtspraak

Het onderzoek is geconcentreerd rond de 7 actuele thema's bij informatie- en archiefbeheer in overheidsinstellingen:

1. Duurzaam toegankelijke overheidsinformatie en het beheer daarvan
2. Het bestuurlijk belang van informatiebeleid
3. De functie en rol van het e-depot
4. Openbaarheid en betrouwbaarheid van informatie
5. Het belang van strategisch informatieoverleg
6. Risico's en control
7. Vindbaarheid en volledigheid van dossiers.

Daarbij is per thema steeds gekeken naar wat het algemene landelijke beeld is, wat de norm voor Zeist zou moeten zijn en in welke mate Zeist daaraan voldoet.

Conclusies
In het algemeen zijn er landelijk veel ontwikkelingen rondom de genoemde thema's te onderkennen. Er is echter nog heel veel niet bekend of geregeld. Iedere overheids-organisatie worstelt met het onderwerp. De problematiek is met name groot door de digitalisering van de informatie.

Dit blijkt voor Zeist niet anders te zijn:

1. De Zeister overheidsinformatie is zeker nog niet duurzaam toegankelijk.
2. Er is een groeiende ambtelijke en bestuurlijke aandacht voor het onderwerp.
3. Er waren gedurende het onderzoek nog weinig ontwikkelingen in Zeist rond de opslag van digitale informatie door middel van een zogenaamd e-depot. Inmiddels zijn er gesprekken gestart.
4. De beschikbaarheid van informatie en de daaraan gekoppelde mate van betrouwbaarheid ervan is beperkt.
5. Er is geen integrale sturing, geen strategisch informatieoverleg. Wel zijn er losse projectgroepen.
6. Hoewel zich nog geen grote problemen hebben voorgedaan, loopt de organisatie een zeker risico. Er zijn diverse nieuwe systemen ingevoerd, maar extra ondersteuning daarbij is nodig.
7. We hebben, ook middels een praktijktoets, kunnen vaststellen dat de vindbaarheid van stukken te wensen overlaat

In het rapport wordt door de rekenkamer veel geconstateerd. Bij iedere vaststelling kun je ook een aanbeveling doen om te verbeteren.

Om dit goed te kunnen doen is echter van belang dat er een draagvlak voor verbetering ontstaat. Vandaar dat de rekenkamer maar twee aanbevelingen heeft gedaan.

Aanbevelingen
Om een draagvlak voor verbeteringen aan te brengen, doet de rekenkamer de volgende twee aanbevelingen:

Aanbeveling 1
Gemeenteraad en college, vergroot op alle niveaus het bewustzijn van het belang van een adequaat informatie- en archiefbeheer. Werk van hieruit aan de ontwikkeling en verbetering van het informatie- en archiefbeheer in Zeist en stel hiervoor een organisatie verbeterplan op.

Aanbeveling 2
Ontwikkel een visie op de toegankelijkheid van het digitale archief van Zeist. Ruim hierbij een belangrijke plaats in voor de eisen en wensen van doelgroepen als raadsleden en burgers van Zeist.

Ter overdenking
De rekenkamer heeft in het rapport ook wat kanttekeningen, bouwstenen voor bewustwording, opgenomen en enigszins uitgewerkt:

1. Het belang van ambtelijke, bestuurlijke en politieke aandacht;
2. Het belang en de inrichting van decentrale verantwoordelijkheid;
3. Het onderkennen dat er verschillende denkwerelden zijn: de 'wereld van de techniek en de systemen' en de 'wereld van de eindgebruikers'. Voor een goed eindresultaat moeten de mensen uit deze verschillende werelden elkaar begrijpen en samenwerken.

BESTUURLIJKE NOTA

1. Onderzoeksverantwoording

De Rekenkamer Zeist heeft een kort onderzoek gedaan naar de opslag en vindbaarheid van documenten. De directe aanleiding voor het onderzoek waren de constateringen die de gemeentearchivaris bij zijn toezicht over 2014 deed. Hieruit bleek dat de situatie rondom de archivering in Zeist niet aan de norm voldoet en dat op korte termijn diverse verbeteringen noodzakelijk waren. Gemeenteraadsleden, ambtenaren en inwoners van Zeist, waaronder leden van Zeister belangengroepen, gaven daarnaast aan problemen te hebben met het vinden van documenten.

In het onderzoek stelden wij de volgende hoofdvraag:

> Hoe toegankelijk en vindbaar zijn archiefstukken in de gemeente Zeist voor de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie en de inwoners van de gemeente Zeist?

Deze vraag is onderverdeeld in drie deelvragen:

1. Op welke wijze heeft het college invulling gegeven aan de aanbevelingen van de gemeentearchivaris over zijn toezicht in 2014? Welke verbeteracties zijn tot nog toe ingezet en tot welke resultaten heeft dit geleid?
2. In hoeverre is het (digitale) archief voldoende toegankelijk en beschikbaar voor de gemeenteraad en burgers?
3. Wat zijn organisatorische, maatschappelijke, bestuurlijke en politieke gevolgen als stukken onvoldoende vindbaar in gemeentelijke (digitale) archieven zijn?

Om tot een goede beantwoording van de onderzoeksvraag te kunnen komen, bespreken we in het onderzoek ook het nut en de noodzaak van archivering en gaan we in op 7 actuele thema's die een rol spelen bij archief- en informatiebeheer in overheidsinstellingen.

Deze bestuurlijke nota geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen. Voor de onderbouwing daarvan verwijzen wij naar de bijbehorende nota van bevindingen.

2. Hoofdlijnen in de bevindingen

In het onderzoek benoemen wij 8 redenen om te archiveren:

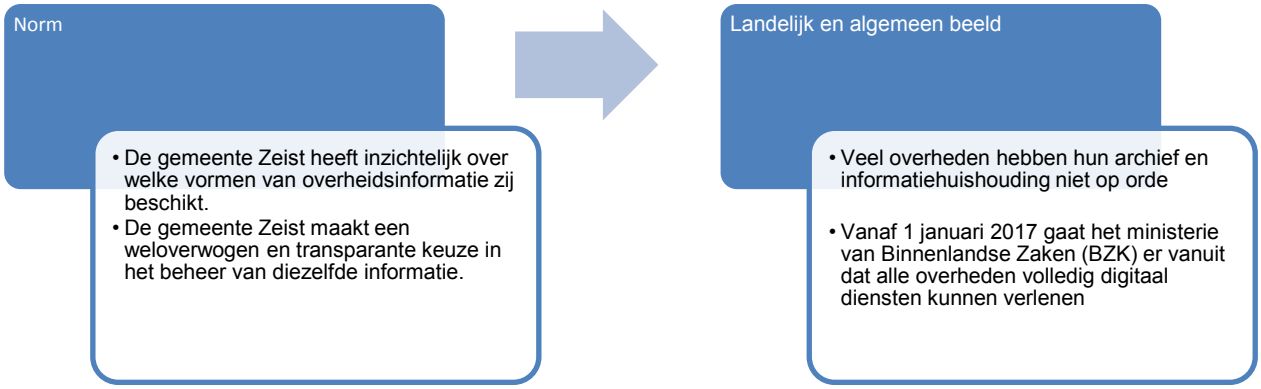
1. Informatievoorziening over lopende projecten
2. Om burgerparticipatie (beter) mogelijk te maken
3. Bewaking continuïteit van beleid
4. Verplicht door wet- en regelgeving
5. Verantwoording/transparantie
6. Om te leren
7. Voor toekomstige generaties bewaren als cultuur-historisch erfgoed.
8. Voor de rechtspraak

Er zijn 7 actuele thema's die een rol spelen bij informatie- en archiefbeheer in overheidsinstellingen:

1. Duurzaam toegankelijke overheidsinformatie en het beheer daarvan
2. Het bestuurlijk belang van informatiebeleid
3. De functie en rol van het e-depot
4. Openbaarheid en betrouwbaarheid van informatie
5. Het belang van strategisch informatieoverleg
6. Risico's en control
7. Vindbaarheid en volledigheid van dossiers.

Bij ieder van de 7 thema's geven we aan:
- wat de norm is: dit is de gewenste situatie voor de gemeente Zeist
- wat het landelijk en algemeen beeld is: dit is wat we landelijk in de praktijk zien
- wat de praktijk in Zeist is.

2.1. Het beheren van duurzaam toegankelijke overheidsinformatie



Praktijk in Zeist

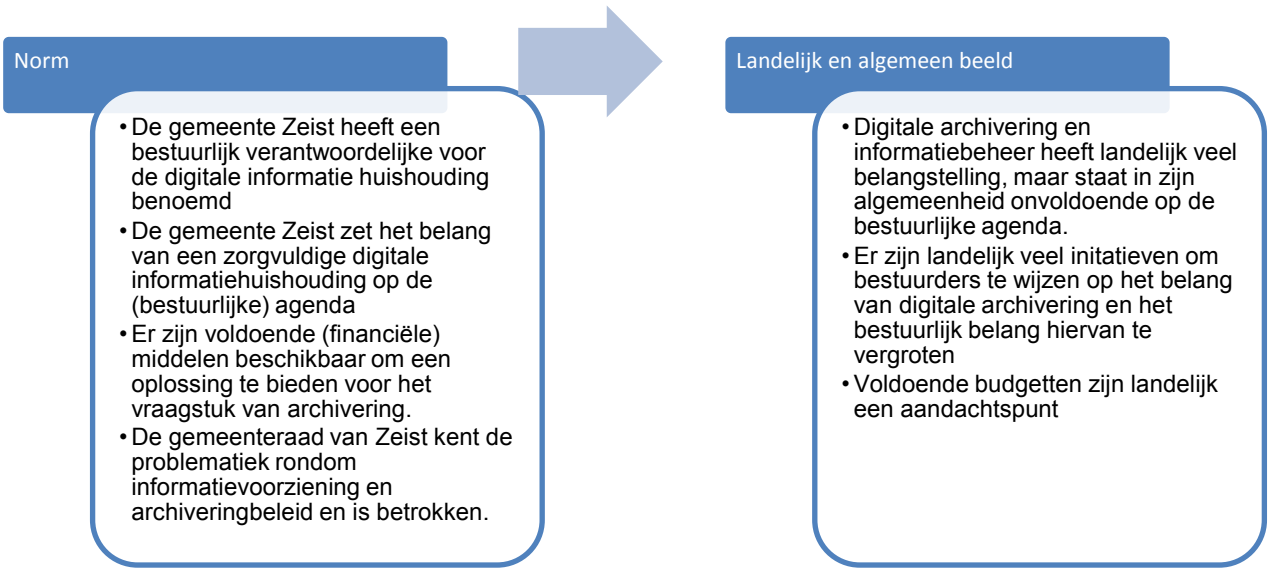
De beschikbaarheid van overheidsinformatie

- De gemeente heeft weinig inzicht in de soorten overheidsinformatie die er zijn en waar door de gemeente Zeist gebruik van wordt gemaakt.
- Er is geen integraal overzicht van overheidsinformatie op basis waarvan het gemeentelijk management stuurt.
- De gemeente Zeist onderscheidt verschillende gebruikers van overheidsinformatie. De verschillende groepen gebruikers en hun behoefte zijn uitgangspunt bij het beschikbaar stellen van informatie

Vraaggerichte en persoonsgerichte benadering, beperkte beschikbaarheid van informatie via de website

- De gemeente Zeist lijkt geen bewuste keuze te maken in de vraag welke informatie zij voor wie beschikbaar stelt. De gemeente kiest voor een vraaggerichte en persoonsgerichte benadering.
- Alleen actuele stukken worden via de gemeentelijke website ter beschikking gesteld.
- Oudere overheidsinformatie kan opgevraagd worden via het klantencontactcentrum. Lang niet alle oude(re) documenten kunnen gemakkelijk digitaal beschikbaar worden gesteld.

2.2. Het ambtelijk, bestuurlijk en politiek belang van informatiebeleid



Praktijk in Zeist

Aandacht voor informatie en archiefbeheer

- De verantwoordelijkheid voor het statische archief ligt bij de burgemeester.
- De verantwoordelijkheid voor het dynamische en semi-statische archief ligt bij wethouder duurzaamheid, onderwijs, jeugd en financiën.
- Er is een sterk groeiende aandacht voor informatie en archiefbeheer bij het management en het college.
- Tot eind 2016 heeft het archief- en informatiebeheer geen bijzondere aandacht bij de gemeenteraad gekregen.
- De gemeenteraad is tot dusver niet betrokken op de problematiek rondom het archief- en informatiebeleid.

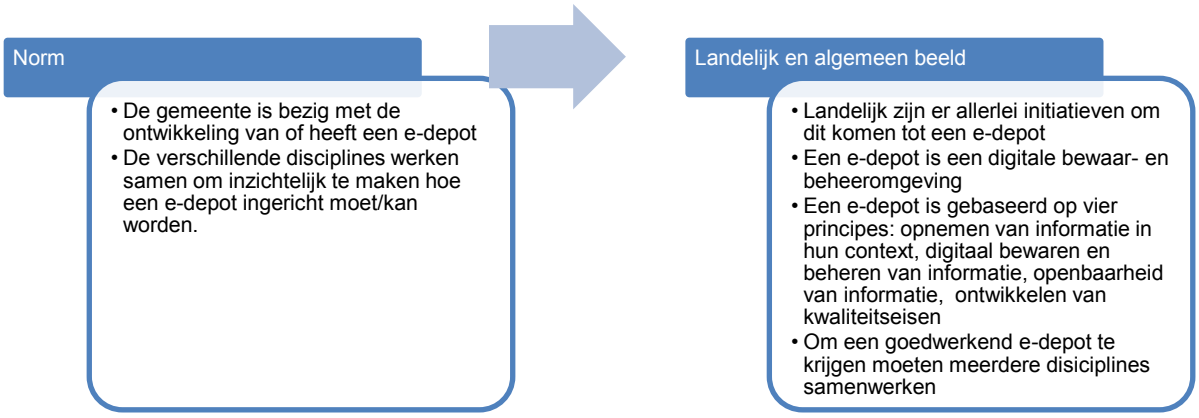
Archief- en informatiebeheer benaderd vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief

- Het archief- en informatiebeheer wordt benaderd vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief. Dit wil zeggen dat er alleen melding gemaakt bij het college c.q. gemeenteraad als er sprake is van een (financieel) knelpunt.
- Vooral uitvoerende afdelingen en afdelingen die informatie aan het publiek verstrekken hebben ‘last’ van de wijze waarop door de gemeente Zeist informatie bewaard wordt.
- De aandacht voor het beleidsterrein is de afgelopen anderhalf jaar sterk gegroeid, ook door het aanstellen van een archiefinspecteur 3.0 en dit rekenkameronderzoek. Sinds 2013 zijn diverse projecten opgestart om het informatie- en archiefbeheer te verbeteren.
- Er zijn signalen dat er financiële knelpunten zijn. Dit zijn knelpunten in de capaciteit maar ook kennis in de organisatie om het archief- en informatiebeheer goed vorm te geven.

Ontwikkelingen in de organisatie

- De organisatie is bezig met het opstellen van een ontwikkelingsperspectief en uitvoeringsagenda voor het dynamische en statische archief. Een concept van dit perspectief en de uitvoeringsagenda is eind 2016 opgeleverd.
- Het is onbekend bij de rekenkamer of dit perspectief door de gemeenteraad vastgesteld wordt.

2.3. Het inrichten van een e-depot



Praktijk in Zeist

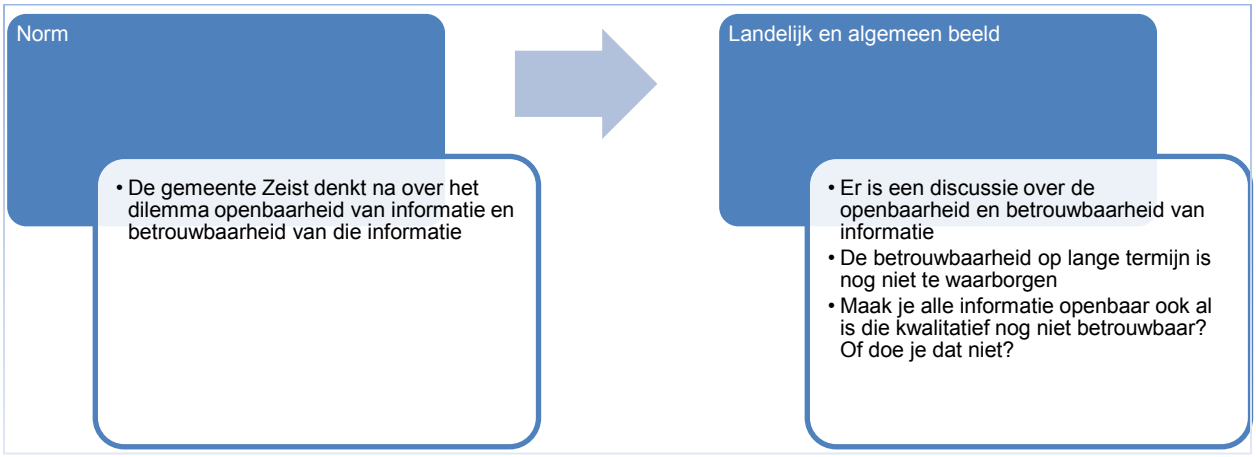
Hybride werksituatie

- De gemeente Zeist zit in een overgangssituatie (hybride situatie) waarbij de informatie uit sommige processen op analoge wijze gearchiveerd en bewaard wordt en andere processen volledig of gedeeltelijk digitaal zijn.

De ontwikkelingen rondom een e-depot

- De gemeente Zeist dacht (gedurende de onderzoeksperiode) nog niet na over de aanschaf van een e-depot. Bij de technische reactie in januari 2017 is gebleken dat de gemeente Zeist inmiddels gesprekken voert met omliggende regionale historische centra.

2.4. Het dilemma tussen openbaarheid en betrouwbaarheid van informatie



Praktijk in Zeist

Beschikbaarheid van informatie aan derden

- De gemeente Zeist stelt recente informatie ter beschikking aan haar inwoners voor dienstverlening.
- Als informatie niet beschikbaar is via de gemeentelijke website en/of het raadsinformatiesysteem kunnen inwoners of andere betrokkenen bellen naar het klantencontactcentrum. De informatie wordt (indien mogelijk) alsnog door de gemeente beschikbaar gesteld.
- Raadsinformatie en raadsbesluiten staan ter beschikking aan wie het lezen wil voor een periode van ongeveer 6 jaar.

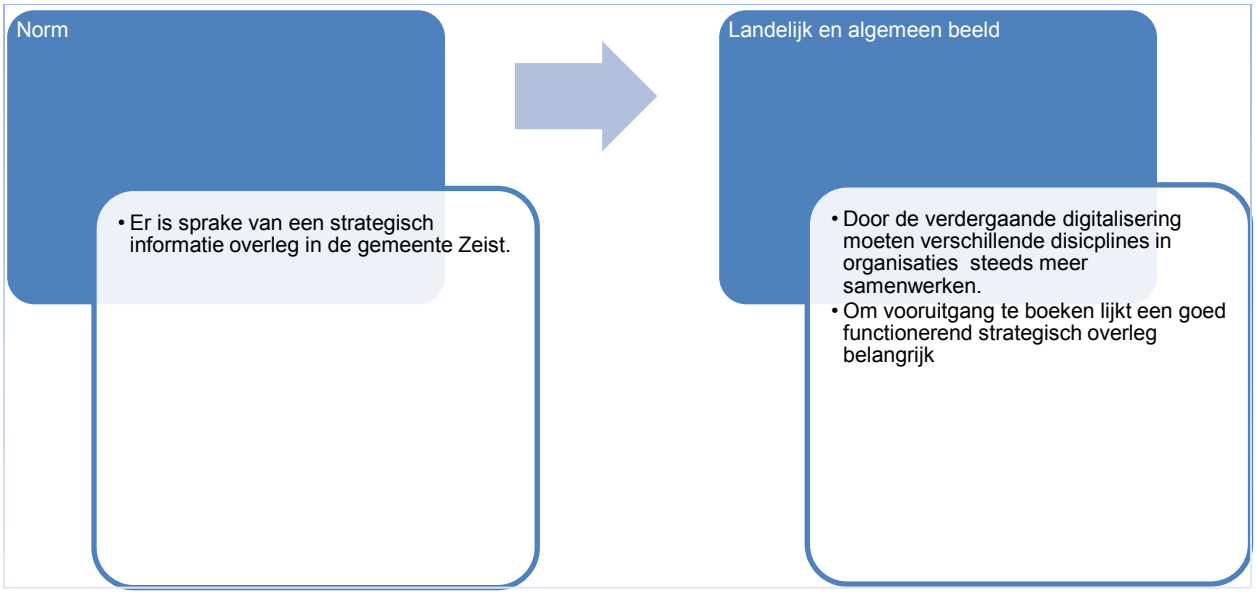
Meer zicht op wat je mist…..

- Wij constateren dat er sprake is van een vraaggerichte werkwijze. Hierdoor ontstaat een knelpunt. Vragenstellers weten door deze werkwijze niet altijd welke informatie zij missen, ofwel: je weet niet naar welke informatie je op zoek bent.

Versterken van effectiviteit burgerparticipatie

- Belangenorganisaties geven aan behoefte te hebben aan meer informatie die zij voor eigen doeleinden kunnen gebruiken. Zij wijzen erop dat de gemeente in gebreke blijft bij het beschikbaar stellen van die informatie. Ook wijzen zij op het onvoldoende versiebeheer in de organisatie.

2.5. Het belang van strategisch informatieoverleg



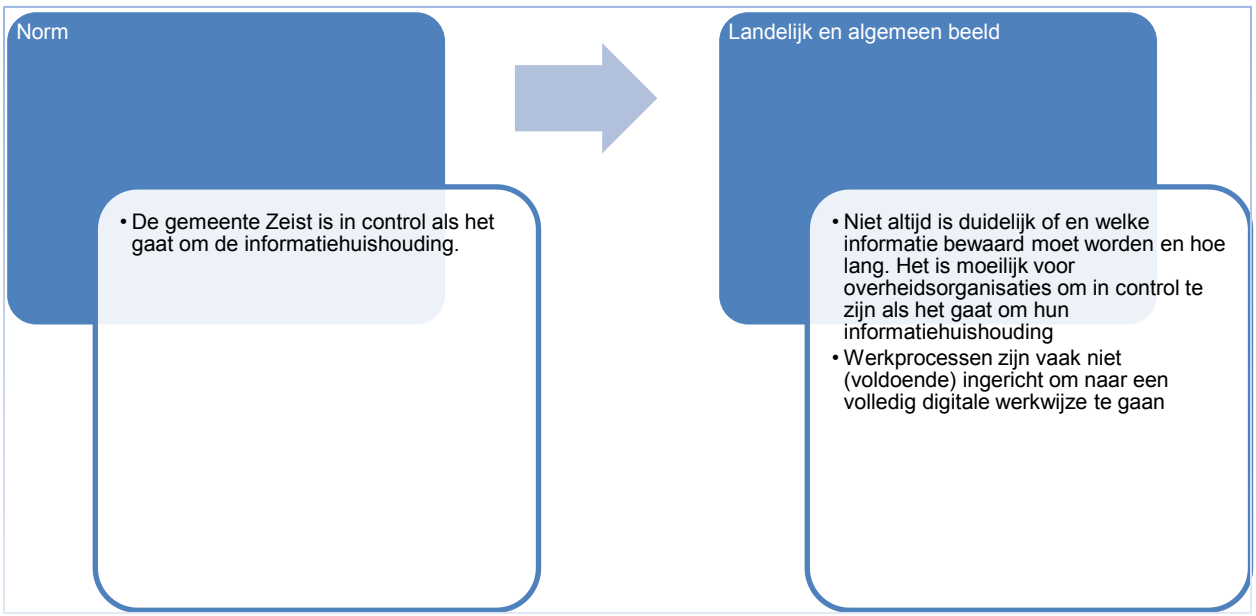
Praktijk in Zeist

Geen strategisch informatieoverleg, wel losse projectgroepen

- Er zijn diverse project- en/of werkgroepen die zich bezig houden met aspecten van het informatiebeheer.
- Er is tot eind 2016 geen sprake van strategisch informatieoverleg in de organisatie.
- Er zijn op allerlei vlakken ontwikkelingen. Er ontbreekt een integrale sturing op deze ontwikkelingen.
- Er is geen integrale sturing. Als oorzaak voor het ontbreken van integrale sturing worden financiële en capaciteitsknelpunten genoemd.

2.6. Risico's en behoefte aan control

-



Praktijk in Zeist

Risico's die de gemeente loopt

- De gemeente Zeist loopt risico's met de huidige werkwijze. Zowel de hybride situatie als het digitaal archiveren in verschillende digitale systemen zorgt voor onoverzichtelijkheid en op termijn voor risico's.

Behoefte aan meer control, maar wel prioriteren

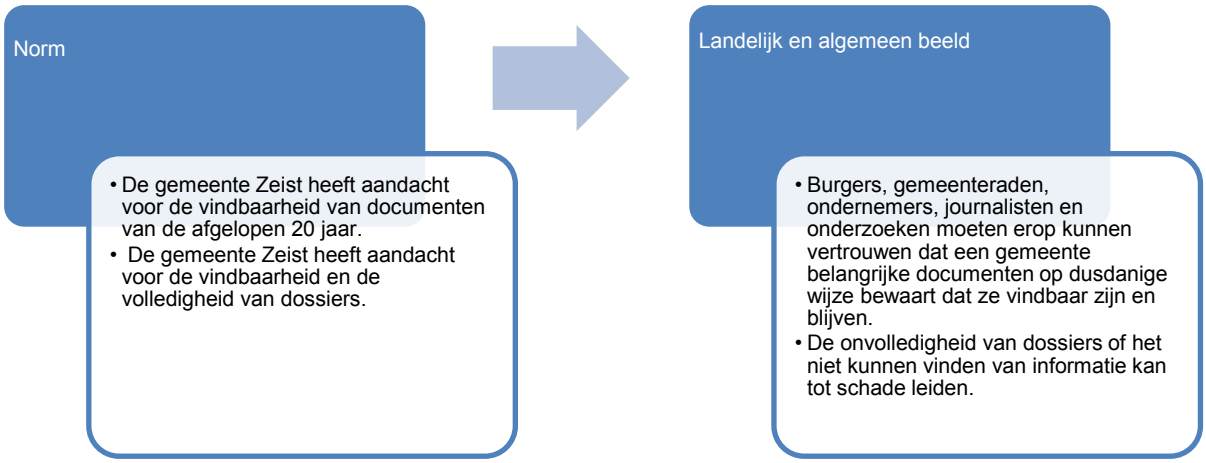
- De werkwijze waarbij medewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor hun archivering en informatiebeheer stuit in de praktijk op knelpunten. Er is een gedragsverandering in de organisatie nodig maar ook hulp en advies vanuit ondersteunende afdelingen.
- Het lijkt onmogelijk om alle informatie uit alle processen op korte termijn op orde te krijgen. Er moet een prioritering komen en de kritische bedrijfsprocessen moeten hierin voorrang krijgen.

- Ook de positie van het toezicht op de archieven verdient meer aandacht en de ontwikkeling van de voormalige afdelingen die zich bezig hielden/houden met archiefbeheer.

Groeiend belang van het zaaksysteem

- De gemeente Zeist is bezig om de verschillende werkprocessen over te zetten in het zaaksysteem. Dit betekent niet dat processen zelf dan op zaakgerichte wijze georganiseerd zijn. Ook is de opzet van het zaaksysteem niet altijd afgestemd op de praktijk van een aantal processen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan projecten.

2.7. Vindbaarheid en volledigheid van dossiers



Praktijk in Zeist

Vindbaarheid van stukken

- De vindbaarheid van stukken is een regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek, zowel in als buiten de organisatie. Dit heeft ook te maken met de wijze waarop het systeem door medewerkers gevuld wordt en met een juist versiebeheer.
- De vindbaarheid van (beleids)documenten op de homepage van de gemeente Zeist is beperkt. De link naar het raadsinformatiesysteem is niet gemakkelijk te vinden.
- De vindbaarheid van (beleids)documenten via een internetzoekmachine is ook beperkt.
- De meeste stukken zijn opgenomen in het raadsinformatiesysteem. Doordat stukken niet ondertekend zijn is het onduidelijk wat de status is of hoe volledig de stukken zijn.
- In een korte praktijktoets kostte het terugvinden van vijf gemeentelijke documenten aan twee respondenten ieder ongeveer 2 uur van hun tijd. Dit is 24 minuten per document per respondent.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1. Hoofdconclusies

In het algemeen zijn er landelijk veel ontwikkelingen rondom de genoemde thema's te onderkennen. Er is echter nog heel veel niet bekend of geregeld. Iedere overheids-organisatie worstelt met het onderwerp. De problematiek is met name groot door de digitalisering van de informatie.

Dit blijkt voor Zeist niet anders te zijn:

1. De Zeister overheidsinformatie is zeker nog niet duurzaam toegankelijk.
2. De afgelopen anderhalf jaar is de aandacht voor het beleidsterrein ambtelijk en bestuurlijk sterk toegenomen. Er zijn diverse projecten gestart om het informatie- en archiefbeheer te verbeteren.
3. Er waren gedurende het onderzoek nog weinig ontwikkelingen in Zeist rond de opslag van digitale informatie door middel van een zogenaamd e-depot. Inmiddels zijn er gesprekken gestart.
4. De beschikbaarheid van informatie en de daaraan gekoppelde mate van betrouwbaarheid ervan is beperkt .
5. Er is geen integrale sturing, geen strategisch informatieoverleg. Wel zijn er losse projectgroepen.
6. Hoewel zich nog geen grote problemen hebben voorgedaan, loopt de organisatie een zeker risico. Er zijn diverse nieuwe systemen ingevoerd, maar extra ondersteuning daarbij is nodig.
7. We hebben, ook middels een praktijktoets, kunnen vaststellen dat de vindbaarheid van stukken te wensen overlaat

3.2 De blik vooruit

Belang archiveren hoger op agenda, maar hoe?
Digitaal archiveren is een ingewikkeld vraagstuk, niet alleen voor Zeist maar ook landelijk. Wij zouden op basis van het onderzoek wel 20 aanbevelingen kunnen doen. Iedere lezer zal er zelf een aantal kunnen doen. Maar deze aanbevelingen zouden in de huidige situatie mogelijk geen goede uitvoering krijgen. Waarom niet? Omdat er onvoldoende een 'sense of urgency' gevoeld wordt bij veel betrokkenen. Wij vragen ons af wat er dan voor nodig is om het belang van een zorgvuldig en adequaat informatiebeheer beter bij iedereen op agenda te krijgen en het informatie- en archiefbeheer daarmee structureel te verbeteren. Dat is in het belang van iedereen.

Bewustwording als sleutel tot succes
Wij denken dat er maar één antwoord op deze vraag is. Het creëren van meer bewust-wording in alle lagen van de organisatie. Voor alle lagen in de organisatie houdt deze bewustwording iets anders in. 'Wie de schoen past trekke hem aan' zou een toepasselijk spreekwoord zijn. Medewerkers moeten meer gaan archiveren en hun problemen terugkoppelen aan de ICT-ers en ICT-ers moeten zich meer op de (eind) gebruiker richten. Wat hebben zij nodig om hun werk goed uit voeren? Het gemeentelijk management moet het (bestuurlijk en maatschappelijk) belang nog beter laten zien etc. Waarom is het zo belangrijk en wat hebben we eraan?

Bouwstenen voor bewustwording
Het rapport levert hiervoor een aantal bouwstenen. Pas als de bewustwording er is, is verdere verbetering, borging en ontwikkeling mogelijk. Wij gaan hieronder in op drie belangrijke punten.

1. Aandacht voor het onderwerp bij iedereen
Het onderwerp archief- en informatiebeheer heeft een stoffig en niet hip imago. Dit imago moet veranderen. Er moet gekeken worden wat er werkelijk nodig is vanuit het perspectief van de verschillende (eind)gebruikers. Geef het onderwerp zowel ambtelijk, politiek als bestuurlijk de aandacht die het verdient en benoem als management de kritische processen waar verbetering het hardste nodig is (risicoanalyse). Gemeenteraad en college moeten hiervoor voldoende middelen en capaciteit beschikbaar stellen.

2. Decentrale verantwoordelijkheid
Archief- en informatiebeheer is iets van en voor de medewerkers in Zeist. Het is een decentrale verantwoordelijkheid. Dit is mooi en goed, want wie kan beter dan de medewerker zelf bepalen welke informatie bewaard moet blijven? Maar hebben medewerkers voldoende tijd, kennis en vaardigheid om dit zelf te bepalen? Weet iedereen in voldoende mate wat anderen later nodig zouden kunnen hebben? Wat vraagt dit van medewerkers en hoe zorg je voor een cultuurverandering in de organisatie? Wat is hiervoor nodig? Ondersteun en help medewerkers bij deze ontwikkeling en omslag in het denken.

3. Botsende werelden?
Wij zien dat er twee werelden zijn, ‘de wereld van de techniek en systemen’ (de wereld van ICT-ers, archiefmedewerkers en controleurs) en ‘de wereld van de eindgebruikers’ (beleidsmedewerkers en de samenleving). Deze werelden lijken elkaar niet te begrijpen en werken soms wel langs elkaar heen of zelfs tegen elkaar in. De ene wereld weet niet of begrijpt niet wat de andere wereld nodig heeft en vice versa.

Wij illustreren dit met het aanbod van de DUTO-scan. Gedurende het onderzoek ontvingen wij het aanbod van het Nationaal Archief om een DUTO-scan uit te voeren. Het instrument DUTO op zich is waardevol en goed en kan een belangrijke stap voorwaarts betekenen in het verbeteren van het informatiebeheer en archief in de gemeente Zeist bij een aantal kritische bedrijfsprocessen. Toch leidde de praktische invulling van deze scan leidde tot weerstand en knelpunten bij de uitvoering in de ambtelijke organisatie. Waarom? De rekenkamer heeft vastgesteld dat bij de vormgeving van het proces de betrokken medewerkers vanuit hun enthousiasme voor het hulpmiddel teveel oog hadden voor de techniek/het systeem en te weinig zagen dat de eindgebruiker nog in een heel andere fase verkeerden (“waarom is dit voor ons van belang?”). Beide partijen zijn van goede wil maar vinden elkaar uiteindelijk niet en het gevolg is dat de DUTO-scan gedurende dit onderzoek niet uitgevoerd is. Spijtig naar het oordeel van de rekenkamer, want het instrument op zich is goed en kan bijdragen aan de verdere verbetering van het informatiebeheer in Zeist.

3.3. Aanbevelingen

Wij doen op basis van het onderzoek twee aanbevelingen.

Aanbeveling 1
Gemeenteraad en college, vergroot op alle niveaus het bewustzijn van het belang van een adequaat informatie- en archiefbeheer. Werk van hieruit aan de ontwikkeling en verbetering van het informatie- en archiefbeheer in Zeist en stel hiervoor een organisatie verbeterplan op.

Aanbeveling 2
Ontwikkel een visie op de toegankelijkheid van het digitale archief van Zeist. Ruim hierbij een belangrijke plaats in voor de eisen en wensen van doelgroepen als raadsleden en burgers van Zeist.

4. Inleiding

4.1 Inleiding

De Rekenkamer Zeist besloot begin 2016 tot een Quick Scan naar de vindbaarheid en toegankelijkheid van gemeentelijke digitale archiefstukken. Gemeenteraadsleden, ambtenaren en burgers waaronder leden van belangengroepen in Zeist hadden problemen met het vinden van stukken. De directe aanleiding voor de Quick Scan waren de resultaten uit de onafhankelijke rapportage van de gemeentearchivaris over 2014. Uit de resultaten bleek dat de situatie rondom de archivering in Zeist zorgelijk was en dat op korte termijn diverse verbeteringen noodzakelijk waren. In paragraaf 6.9 is een overzicht van de aanbevelingen opgenomen.

De gemeenteraad heeft bij het vaststellen van de jaarrekening 2014 in juli 2015 kennisgenomen van de resultaten van de rapportage van de gemeentearchivaris en de oplegnotitie met daarin een prioritering voor de uitvoering daarvan[1]. Hiermee is door de gemeenteraad bij de jaarrekening 2014 besloten dat het college invulling moet gaan geven aan de aanbevelingen uit het toezicht over 2014.

Waarom van belang?
Een goede toegankelijkheid en kwaliteit van gemeentelijke archieven is één van de basis-voorwaarden voor de gemeente om haar werkzaamheden goed uit te voeren. Maar het is ook voor de inwoners van groot belang. Een goede toegankelijkheid en vindbaarheid van stukken dragen immers bij aan het effectief en efficiënt functioneren van de gemeentelijke organisatie, burgerparticipatie en de journalistiek.

4.2. Doel en vraagstelling

Doel
De Rekenkamer Zeist wil met de Quick Scan inzicht geven in en bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit en toegankelijkheid van de gemeentelijke archieven.

De Quick Scan:

1. Informeert de gemeenteraad over de stand van zaken bij de uitvoering van de aanbevelingen van de gemeentearchivaris naar aanleiding van het archieftoezicht over 2014.
2. Geeft inzicht in de toegankelijkheid[2] van de gemeentelijke (digitale) archieven en de daarbij horende problematiek;
3. Geeft de gemeenteraad en het college inzicht in de organisatorische, maatschappelijke, bestuurlijke en politieke gevolgen die het niet voldoende terug kunnen vinden van stukken in de gemeentelijke (digitale) archieven kunnen hebben;
4. Doet aanbevelingen voor verbetering.

[1] Raadsvoorstel: 15RV035, bijlage verantwoording Archiefinspectie
[2] Bij toegankelijkheid gaat het om de wijze waarop stukken gearchiveerd zijn maar ook om de beschikbaarheid van stukken voor degenen die de stukken nodig hebben.

Vraagstelling
Hoe toegankelijk en vindbaar zijn archiefstukken in de gemeente Zeist voor de gemeenteraad, het college, de ambtelijke organisatie en de inwoners van de gemeente Zeist?

4.3. Deelvragen

1. Op welke wijze heeft het college invulling gegeven aan de aanbevelingen van de gemeentearchivaris over zijn toezicht in 2014? Welke verbeteracties zijn tot nog toe ingezet en tot welke resultaten heeft dit geleid?
2. In hoeverre is het (digitale) archief voldoende toegankelijk en beschikbaar voor de gemeenteraad en burgers?
3. Wat zijn organisatorische, maatschappelijke, bestuurlijke en politieke gevolgen wanneer stukken onvoldoende vindbaar in gemeentelijke (digitale) archieven zijn?

4.4. Methode/verantwoording

De rekenkamer heeft de Quick Scan in eigen beheer uitgevoerd. Het onderzoek bestond uit 5 onderdelen, te weten:

1. Documentenstudie

De rekenkamer bestudeerde voor de Quick Scan een aantal relevante documenten.

2. Interviews

De rekenkamer hield voor dit onderzoek open interviews met een groot aantal betrokkenen uit de gemeentelijke organisatie. Ook hield zij een interview met Stichting Beter Zeist en een gemeenteraadslid.

3. Rondleiding in de gemeentelijke archiefbewaarplaats

Een vertegenwoordiging van de rekenkamer kreeg een rondleiding in de archiefbewaarplaats en studiezaal van de gemeente Zeist. De betrokken medewerkers gaven hierbij veel basisinformatie over de archiefbewaarplaats van de gemeente Zeist. Op de foto is de archiefbewaarplaats van de gemeente Zeist te zien.

4. **Praktijkonderzoek vindbaarheid van stukken**

De rekenkamer heeft zelf een kort praktijkonderzoek (‘digitale’ zoekactie) uitgevoerd naar de vindbaarheid, beschikbaarheid en opvraagbaarheid van een aantal documenten.

5. **Technisch hoor- en wederhoor**

De rapportage is voor een controle op de bevindingen teruggelegd bij de gemeentesecretaris. Relevante op- en aanmerkingen zijn verwerkt.

In het bijlagenboek is een overzicht van geïnterviewden en bestudeerde documenten opgenomen.

4.5. DUTO-scan

De rekenkamer kreeg gedurende de Quick Scan het aanbod van het Nationaal Archief/Archief2020 om gezamenlijk met de gemeentelijke organisatie een onafhankelijke DUTO-scan uit te laten voeren naar een bedrijfsproces in Zeist. DUTO is een standaard programma van eisen voor Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie.

Met een DUTO-scan kunnen overheidsorganisaties bepalen hoe duurzaam toegankelijk hun digitale informatie is en welke maatregelen nodig zijn om deze toegankelijkheid te verbeteren. De eisen gaan over de werkprocessen waar de informatie uit voorkomt en over de applicaties die gebruikt worden voor het ontvangen, maken en verwerken van de informatie. In het bijlagenboek gaan wij in op de DUTO-scan.

4.6. Nut en noodzaak van archivering

De rekenkamer onderkent onderstaande redenen waarom archiveren noodzakelijk / wenselijk is in de gemeentelijke organisatie. Deze zijn afgeleid uit de Archiefwet en aanverwante wet- en regelgeving, documentenstudie, documentatie van DUTO en de gesprekken met medewerkers en externen.

Opbouw archief gedurende looptijd beleid of projecten

1. *Informatievoorziening over lopende projecten*

Door te archiveren kan informatie opgevraagd worden over lopende projecten ten behoeve van de uitvoering ervan, vragen en bijvoorbeeld juridische procedures.

2. *Om burgerparticipatie (beter) mogelijk te maken*

Door te archiveren maakt de gemeente burgerparticipatie beter mogelijk. Als (raads)-besluiten en kaderstellende documenten gemakkelijk vindbaar zijn dan kunnen betrokkenen in interactieve trajecten beter hun rol vervullen.

3. *Bewaking continuïteit van beleid*

Een goede beschikbaarheid van documenten waarover ooit een besluit genomen is draagt bij aan een zorgvuldige voorbereiding van aanvullend of nieuw beleid op een later tijdstip. Dit maakt continuïteit van beleid beter mogelijk.

4. *Verplicht door wet- en regelgeving*

De gemeente is door wet- en regelgeving verplicht om bepaalde informatie te bewaren. Dit geldt bijvoorbeeld voor bestemmingsplannen. Ook moeten alle documenten uit raadsvergaderingen en besluiten van het college bewaard blijven..

5. *Verantwoording/transparantie*

Door te archiveren blijven informatie en data beschikbaar voor personen die deze op een later tijdstip nog eens in willen zien. Hierdoor leg je als gemeente verantwoording af en ben je transparant.

Beschikbaarheid van het archief na afronding projecten/beleid/activiteiten

6. *Om te leren*

Door te archiveren kan de gemeente op oude projecten en activiteiten terugkijken. Hierdoor kan geleerd worden van oude projecten.

7. *Voor toekomstige generaties bewaren als cultuur-historisch erfgoed.*

Sommige informatie (ongeveer 20% van de totale hoeveelheid informatie[3]) is van belang voor toekomstige generaties. Deze informatie moet bewaard blijven als cultuur-historisch erfgoed. Een voorbeeld hiervan zijn de oude inschrijfkaarten van de bevolking in Zeist.

Beschikbaarheid archief in geval van conflicten

8. *Voor de rechtspraak*

Bij sommige projecten of activiteiten van de gemeente kan de gemeente in juridische of gerechtelijke procedures belanden. Een dossier dat alle relevante informatie bevat is daarvoor dan essentieel.

4.7. Leeswijzer

In hoofdstuk 5 gaan wij in op de algemene (landelijke) problematiek rondom informatie- en archiefbeheer. Wij leiden hieruit normen af waaraan een goed gemeentelijk beleid moet voldoen. In hoofdstuk 6 gaan wij in op de situatie in Zeist. Wij schetsen de werkwijze, knelpunten en ontwikkelingen in de gemeentelijke organisatie. In hoofdstuk 7 gaan wij in op de vindbaarheid van stukken en geven we de resultaten van een kort praktijkonderzoek naar de vindbaarheid van een aantal specifieke documenten. Hiermee laten we zien hoe het als externe betrokkene is om een archiefstuk op te vragen. In hoofdstuk 8 gaan wij in op een aantal regionale en landelijke initiatieven. In hoofdstuk 9 geven we onze deelconclusies van de Quick Scan.

[3] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

5. Inleiding in de archiefproblematiek – algemeen

5.1. Inleiding

Vroeger werden stukken anders vastgelegd dan nu. Heel lang geleden op kleitabletten en perkament. Vroeger zochten we informatie op in schriftelijke encyclopedieën, zoals bijvoorbeeld de Winkler Prins of gingen we naar een boekwinkel of naar een bibliotheek. Tegenwoordig slaan we bestanden vooral online op, maken we filmpjes en 'infographics', zoeken we op het internet en delen we informatie via diverse vormen van Social Media zoals Instagram, LinkedIn of Facebook. De wijze waarop we informatie opslaan en terug kunnen vinden is volop aan veranderingen onderhevig.[4]

Figuur 1 Digitaliseren van oude kranten in Zeist

Figuur 2 Oude schilderijen in de archiefbewaarplaats

Al sinds de jaren negentig werkt de overheid steeds meer digitaal. De eerste digitale archieven moeten opgeslagen worden in digitale archiefbewaarplaatsen (E-depots genoemd) en in 'archiefbewaarplaatsen van gemeentearchieven'. Ook worden steeds meer oude archieven door organisaties gedigitaliseerd.

Maar digitaal archiveren en digitale archieven vragen een andere werkwijze en kennis dan papieren archieven. Technische ontwikkelingen volgen elkaar snel. Ook op het gebied van ICT. Informatiedragers verouderen snel (wie gebruikt er tegenwoordig nog een floppy disk of Word perfect 5.1. of cassettebandjes?). Hoe houden we informatie die met dergelijke programma's is gemaakt of op dergelijke informatiedragers is vastgelegd actueel en beschikbaar. Hoe zorgen we dat deze informatie over 10, 20 of 100 jaar nog beschikbaar is? Digitale informatie is vaak vluchtig waardoor bij het niet nemen van maatregelen om informatie duurzaam toegankelijk te maken informatie verloren gaat. Digitale archivering lijkt hierdoor om meer beheersmaatregelen te vragen[5].

Landelijk
Er is door het nationaal archief en het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap vastgelegd dat overheidsinformatie duurzaam en toegankelijk moet zijn. Hieronder worden de begrippen overheidsinformatie, toegankelijkheid en duurzaamheid kort omschreven (informatie grotendeels afkomstig van het Nationaal Archief).

[4] Bron: http://www.nationaalarchief.nl/digitaal-archiveren
[5] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

5.2. Overheidsinformatie; wat is dat?

Het Nationaal Archief[6] heeft volgende definitie van overheidsinformatie vastgelegd:

> Onder overheidsinformatie wordt alle informatie verstaan die een overheidsorgaan creëert of ontvangt van iemand anders bij het uitvoeren van haar taken ongeacht:
>
> - het werkproces waar de informatie uit voortkomt;
> - de inhoud van de informatie;
> - of de informatie gestructureerd of ongestructureerd is;
> - de formele status van de informatie;
> - de fase waarin de creatie en behandeling van de informatie verkeert;
> - de termijn dat de informatie bewaard moet worden;
> - de technische vorm van de informatie;
> - de applicaties waarmee de informatie is gemaakt en wordt beheerd;
> - door wie de informatie beheerd wordt, binnen of buiten de overheid.

Bij overheidsinformatie gaat het om de vorm van de informatie, maar ook over het ontstaan en het gebruik daarvan. Voorbeelden van overheidsinformatie zijn tekstdocumenten als notities en verslagen, maar ook databasegegevens, formulieren, foto's, video's, websites en tweets. Ook informatie die beheerd wordt van buiten de overheid kan overheidsinformatie zijn. Bijvoorbeeld als een wijkagent twittert als onderdeel van zijn werk.

Overheidsorganen creëren of ontvangen overheidsinformatie. Als overheidsorganen informatie ontvangen wil dit zeggen dat het overheidsorgaan informatie gebruikt voor haar taken, zonder dat zij deze zelf creëert. Ook informatie die het overheidsorgaan zelf ophaalt valt onder overheidsinformatie. Bijvoorbeeld als informatie op een webpagina meeweegt bij het nemen van een besluit of een tweet die deel uitmaakt van een onderzoek.

Verplichting voor de overheid

Het overheidsorgaan moet er in alle bovengenoemde gevallen zelf voor zorgen dat de ontvangen informatie duurzaam en toegankelijk is. Zij mag er niet op vertrouwen dat de bron van de informatie daar zelf voor zorgt. Niet alle informatie die onder het begrip overheidsinformatie valt hoeft voor iedereen even lang en even gemakkelijk duurzaam toegankelijk te zijn. De beheerkeuzes die een overheidsorgaan maakt moeten echter weloverwogen en transparant zijn.

Wij leiden uit het bovenstaande de volgende normen[7] voor Zeist af:

> **Normen**
>
> 1. De gemeente Zeist heeft inzichtelijk over welke vormen van overheidsinformatie zij beschikt.
> 2. De gemeente Zeist maakt een weloverwogen en transparante keuze in het beheer van diezelfde informatie.

[6] Bron: http://duto.wiki/xwiki/wiki/duto/view/Duto/Wat+is+duurzaam+toegankelijke+overheidsinformatie

[7] Normen zijn eisen waaraan (de archivering van) Zeist volgens de rekenkamer moet voldoen. In dit hoofdstuk leiden we steeds normen af uit de eraan voorafgaande tekst.

5.3. Duurzaam en toegankelijke overheidsinformatie - wat is dat?

Toegankelijkheid van informatie is een subjectief begrip. Toegankelijkheid wordt door verschillende belanghebbenden in verschillende situaties anders ingevuld en is afhankelijk van behoeftes, belangen, waarden en mogelijkheden van die belanghebbenden. Voor een goed afgewogen kader gebruiken we daarom de kwaliteitseisen van het Nationaal Archief [8]

Om toegankelijk te zijn, moet informatie voldoen aan de volgende eisen:

1. Vindbaarheid
   Gebruikers kunnen overheidsinformatie waar zij recht op hebben binnen een aanvaardbare tijd en tegen acceptabele inspanningen vinden.
2. Beschikbaarheid
   Gebruikers kunnen overheidsinformatie waar zij recht op hebben opvragen en inzien. Zij ondervinden daarbij geen technische of procedurele belemmeringen.
3. Interpreteerbaarheid
   Gebruikers kunnen overheidsinformatie lezen en daar betekenis aan toekennen. De gebruiker beschikt over applicaties om de digitale informatie correct om te zetten naar waarneembare informatie - ook als de informatie in een ongebruikelijk of verouderde vorm wordt bewaard. Daarnaast is de informatie zodanig gedocumenteerd, dat de betekenis duidelijk is voor de gebruiker: hij kan de informatie op waarde schatten en verwerken.
4. Authenticiteit
   Gebruikers kunnen erop vertrouwen dat zij de overheidsinformatie krijgen zoals deze bij creatie of ontvangst is vastgelegd. Dat wil zeggen: niet beschadigd door bijvoorbeeld een defecte drager of fouten bij een conversie, en ook niet ongeautoriseerd gewijzigd.
5. Volledigheid
   Gebruikers kunnen erop vertrouwen dat alle overheidsinformatie die er zou moeten zijn, ook daadwerkelijk beschikbaar is. Dat betekent dat alle benodigde informatie is vastgelegd en niet te vroeg wordt vernietigd. Omgekeerd moet informatie die niet meer beschikbaar hoeft te zijn, ook daadwerkelijk worden vernietigd. Dit omdat te lang bewaren onnodige beheerkosten en (beveiligings)risico's met zich meebrengt.

Gebruikers zijn hierbij zowel personen als de software die informatie verstrekt.

Normen

3. De gemeente Zeist herkent de verschillende gebruikers van overheidsinformatie en weet welke behoefte zij hebben.
4. De informatie die gemeente verstrekt aan gebruikers is
   - 4.a. vindbaar
   - 4.b. beschikbaar
   - 4.c. interpreteerbaar
   - 4.d. authentiek
   - 4.c. volledig

Duurzaam toegankelijk

Duurzaam wil zeggen dat iets bestand is tegen verandering –vanaf het moment van ontstaan en voor zolang als noodzakelijk. Overheidsinformatie moet ook over een jaar, 10 jaar en 100 jaar toegankelijk zijn. Het gaat bijvoorbeeld om veranderingen in taken, organisatievorm, applicaties, opslagmedia, opslagformaten, veroudering van dragers, hardware en/of software en gebruikerswensen. Dit is ook vastgelegd in enkele artikelen van de Archiefregeling[9].

[8] Bron: http://duto.wiki/xwiki/wiki/duto/view/Duto/Wat+is+duurzaam+toegankelijke+overheidsinformatie
[9] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

Norm

5. Overheidsinformatie van de gemeente Zeist is bestand tegen verandering.

5.4. Problematiek in Nederland op landelijk niveau

Veel overheidsorganisaties hebben problemen met de overgang van analoog archiveren naar digitaal archiveren. Regelmatig worden er artikelen gepubliceerd en spreken diverse partijen hun zorgen uit. Hieronder geven we een globaal overzicht van de landelijke problematiek[10].

Van analoog naar digitaal

Overheidsinstanties (en dus ook gemeenten) archiveren al heel lang.

Figuur 3 Een van de oudste fysiek aanwezige stukken in de archiefbewaarplaats in Zeist: Charter, de Predickstoel (1696)

In (gemeentelijke) archieven bevinden zich vaak grote hoeveelheden aan bewaarde papieren archiefstukken. Het zorgvuldig beheren en bewaken hiervan was tot voor kort de kerntaak van DIV-medewerkers en archivarissen. Steeds vaker worden stukken alleen digitaal bewaard. Het zorgvuldig beheren van deze digitale informatie is een nieuwe kerntaak van DIV-medewerkers en archivarissen geworden maar dit beheer staat eigenlijk nog in de kinderschoenen.

De Archiefwet stelt hiervoor heldere eisen: Informatie moet in goede, geordende en toegankelijke staat beschikbaar zijn voor periodes over 10, 50 en 100 jaar. Er mag de komende 100 jaar geen noemenswaardige achteruitgang zijn.

(Overheids)informatie wordt bewaard in document management systemen (DMS) en in vele losse applicaties (zoals bijvoorbeeld Outlook en op lokale harde schijven). Het koppelen van de verschillende systemen die gebruikt worden maakt het beheren van de digitale informatie gemakkelijker. Digitale informatie wordt echter slechts zelden op één plek beheerd. Juist daarom is de vraag naar duurzame informatie belangrijk. Want wanneer slaan we informatie op in de digitale archiefbewaarplaats (het e-depot)? Na 1 jaar, na 5 jaar of na 20 jaar of na afronding van een dossier? Of tijdens de looptijd van een dossier. Daarbij ook nog rekening houdend met wet- en regelgeving.

[10] Onder meer gebaseerd op de special van Binnenlands Bestuur : publiek denken Welbeschouwd Vooruit, Duurzaam Toegankelijke Informatie (juni 2016).

Het ministerie van Binnenlandse Zaken gaat ervan uit dat in 2017 overheidsdienstverlening geheel digitaal kan plaatsvinden. Hiermee neemt de urgentie van het vraagstuk om digitaal duurzaam en toegankelijk te gaan archiveren verder toe. Het Nationaal Archief heeft hierin een belangrijke rol en bundelt kennis en krachten.

Bestuurlijke agenda
Archivering en dossiervorming staan op dit moment landelijk volop in de belangstelling. Maar in zijn algemeenheid bestaat voor dit beleidsterrein onvoldoende bestuurlijke belangstelling. Digitale archivering vraagt om agendering bij de provincie, gemeente en waterschappen. Er is een project Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO) opgezet om het bestuurlijke draagvlak te vergroten en om ondersteuning te bieden bij digitale archivering. Daarbij worden bestuurders erop gewezen dat het belangrijk is om te kijken naar hun informatiehuishouding. Door de verder gaande digitalisering van het overheidshandelen is het archief integraal onderdeel geworden van de informatiehuishouding. Ook wordt gewezen op de gevaren van digitale dementie en bestuurlijke risico's, maar ook op de kansen die digitalisering biedt. Budgetten zijn daarvoor wel een noodzakelijke voorwaarde. De verantwoordelijkheid is geregeld in de artikelen 30,31 en 32 van de Archiefwet[11].

Normen

6. De gemeente Zeist heeft een bestuurlijk verantwoordelijke voor de digitale informatie huishouding benoemd
7. De gemeente Zeist zet het belang van een zorgvuldige digitale informatiehuishouding op de (bestuurlijke) agenda
8. Er zijn voldoende (financiële) middelen beschikbaar om een oplossing te bieden voor het vraagstuk van archivering.

De inrichting van e-depots
In het verleden zijn er vele kilometers aan archieven met schriftelijke documenten aangelegd. Nu ontstaan steeds meer digitale archieven (e-depots). Een e-depot is een digitale bewaar- en beheeromgeving. Het Nationaal Archief heeft samen met diverse historische centra in de provincie hoofdsteden een landelijk netwerk voor archivering opgebouwd. Een e-depot is gebaseerd op vier principes:

1. Het opnemen van digitale informatie inclusief de context vanuit verschillende systemen
2. Het digitaal bewaren en beheren van deze informatie in toekomstvaste formats om betrouwbaarheid te garanderen
3. Het voor iedereen plaats- en tijdonafhankelijk beschikbaar stellen van de opgeslagen informatie.
4. Het ontwikkelen van kwaliteitseisen voor de duurzame toegankelijkheid van alle overheidsinformatie.

Digitale e-depots krijgen alleen een goede invulling als disciplines binnen een overheid samenwerken om inzichtelijk te kunnen krijgen wat er nodig is.

Normen

9. De gemeente is bezig met de ontwikkeling van of heeft een e-depot
10. De verschillende disciplines werken samen om inzichtelijk te maken hoe een e-depot ingericht moet/kan worden.

Rol van de gemeenteraad
Een gemeenteraad gaat in principe niet over bedrijfsvoeringszaken binnen de gemeente. Omdat informatiebeleid en archivering een gemeentelijke financiële investering vragen en van groot maatschappelijk belang kunnen zijn, is het verstandig om het onderwerp

[11] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

informatiebeleid en de gevolgen daarvan te agenderen in de gemeenteraad.[12] Kansen voor de gemeenteraad zijn o.a. betere samenwerking, betere dienstverlening en betere participatie en democratie. De gemeenteraad stelt op basis van de Archiefwet een verordening vast. Op basis van deze verordening dragen burgemeester en wethouders zorg voor de archieven van gemeentelijke organen. De meest actuele verordening is opgenomen op de website decentrale regelgeving overheid. De gemeenteraad heeft in die zin wel een kaderstellende en controlerende rol. In het kader van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht is het beleidsveld archief een onderdeel waarover door het college verantwoording afgelegd wordt aan de gemeenteraad[13]

Normen
11. De gemeenteraad van Zeist kent de problematiek rondom informatievoorziening en archiveringbeleid en is betrokken.

Openbaarheid en betrouwbaarheid van informatie

Er vindt een discussie plaats over de openbaarheid en de kwaliteit van informatie. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelde in 2012 dat alles openbaar moet zijn. Maar wat als de informatie die openbaar gemaakt wordt niet betrouwbaar is? Bij duurzaam archiveren is betrouwbaarheid een belangrijk aandachtspunt. Het probleem daarbij is dat die nog niet te waarborgen is, zeker niet op de lange termijn. De denkwijze is nog uit het analoge tijdperk. We denken dat data die zijn opgeslagen betrouwbaar blijven, zoals in een fysiek archief. Maar het is niet zeker dat dit zo is. Want waar sla je data op? Wie kan erbij? Wordt de context van data wel goed vastgelegd? Weet je of iemand er iets mee heeft gedaan? Niet alleen de inhoud maar ook de vorm en structuur van een document zijn van belang. Ook de huisstijl kan iets toevoegen aan de betekenis. Het lijkt logisch om eerst de kwaliteit op orde te hebben en er dan pas mee naar buiten te komen, maar je kunt het ook anders zien: hoe eerder gegevens openbaar worden, hoe meer input je op data krijgt en hoe betrouwbaarder ze worden. Je kan de input gebruiken om de kwaliteit te verbeteren.

Normen
12. De gemeente Zeist denkt na over het dilemma openbaarheid van informatie en betrouwbaarheid van die informatie.

Rol van cultuur en houding

Informatiedisciplines grijpen steeds meer in elkaar. Als er een nieuwe applicatie aangeschaft wordt moet de archivaris daarover mee kunnen beslissen, zodat al vroeg rekening gehouden kan worden met de wijze waarop gegevens worden opgeslagen, ontsloten en bewaard. Strategisch informatieoverleg lijkt hierbij onvermijdelijk in organisaties. In een structureel informatieoverleg (SIO) moet de besluitvorming over de informatiehuishouding voorbereid en geregisseerd worden. Het SIO bestaat minimaal uit een verantwoordelijke voor de informatiehuishouding en de archivaris die beheerder is van de archiefbewaarplaats[14].

Normen
13. Er is sprake van een strategisch informatie overleg in de gemeente Zeist.

[12] De gemeente Nieuwegein nam bijvoorbeeld initiatief voor de gemeenteraad door het organiseren van een informatie avond over ICT, open data en kansen en bedreigingen .
[13] Bron: technische reactie 9 januari 2017
[14] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

Risico's en behoefte aan control
Niet altijd is duidelijk of en welke informatie bewaard moet worden en hoe lang. Het is moeilijk voor overheidsorganisaties om in control te zijn als het gaat om hun informatiehuishouding, hoe goed de Archiefwet hiervoor de voorwaarden ook regelt. Werkprocessen zijn vaak niet (voldoende) ingericht om naar een volledig digitale werkwijze te gaan.

Normen
14. De gemeente Zeist is in control als het gaat om de informatiehuishouding.

Vindbaarheid
Burgers, gemeenteraden, ondernemers, journalisten en onderzoeken moeten erop kunnen vertrouwen dat een gemeente belangrijke documenten op dusdanige wijze bewaart dat ze vindbaar zijn en blijven. De onvolledigheid van dossiers of het niet kunnen vinden van informatie kan tot schade leiden.

Sinds de start van het digitale werken lijkt er weinig bewustzijn over duurzame digitale archivering. Door de grote toename de afgelopen 20 jaar van (verschillende soorten van) digitale informatie is het probleem van de vindbaarheid en volledigheid gegroeid. Overigens, ook het oude fysieke (papieren) archief is selectief toegankelijk. De huidige archieven zijn niet ingericht op de openbaarheid van nu. In veel gemeenten wordt een inhaalslag gemaakt en zijn gelukkig veel belangrijke documenten uit de papieren periode gedigitaliseerd.

Normen
15. De gemeente Zeist heeft aandacht voor de vindbaarheid van documenten van de afgelopen 20 jaar.
16. De gemeente Zeist heeft aandacht voor de vindbaarheid en de volledigheid van dossiers.

6. Archivering in Zeist

6.1. Inleiding

In het vorige hoofdstuk gaven we een overzicht van de landelijke problematiek van het overgaan van analoog naar digitaal archiveren. Wij leidden 16 normen af waaraan we het archief- en informatiebeleid van Zeist toetsen.

In dit hoofdstuk gaan wij in op de werkpraktijk in de gemeente Zeist. Er wordt ingegaan op de verschillende archiefruimtes in Zeist, de rol- en taakverdeling, procedures en regelgeving, nieuwe ontwikkelingen, systemen voor archieven in Zeist en de mate waarin de aanbevelingen van de gemeentearchivaris uitgevoerd zijn.

6.2. Archiefbewaarplaatsen voor analoge stukken in de gemeente Zeist

In het nieuwe gemeentehuis zijn meerdere ruimtes gereserveerd zijn archivering en het bewaren van informatie. De belangrijkste ruimtes zijn hieronder weergegeven.

1. *Archiefbewaarplaats (statisch archief).*

In de kelder van het gemeentehuis is een archiefbewaarplaats ingericht die voldoet aan alle eisen die daarvoor gesteld zijn door de Archiefregeling. In dit archief worden de fysieke analoge (schriftelijke) stukken bewaard. Hier worden ook overgedragen archiefbescheiden van cultuur-historisch belang bewaard. Er is ook een speciale quarantaineruimte waarin stukken tijdelijk bewaard worden om ze zo veilig mogelijk conform alle eisen (testen op ongedierte en schimmels) op te ruimen. De gemeentearchivaris beheert deze overgedragen dossiers en de door acquisitie verkregen particuliere en bedrijfsarchieven.

2. *Studiezaal/historisch informatiepunt*

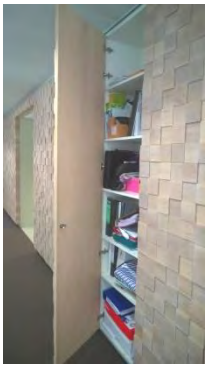
Er is een studiezaal met een studiezaalmedewerker. Op de studiezaal bevinden zich boeken en historische documentatie. Hier is het mogelijk om analoge stukken in te zien. De studiezaal is alle werkdagen open op afspraak. Iedere belangstellende kan stukken opvragen, inzien en er worden indien gewenst kopieën gemaakt. De stukken zijn openbaar, tenzij een beperking aan de openbaarheid aan de stukken zijn opgelegd door de zorgdrager, het college. De analoge stukken mogen niet uit de studiezaal gehaald worden. De studiezaal wordt ook het historisch informatiepunt genoemd.

3. *Archiefopslagruimten voor dynamisch en semi-statisch archief (drie ruimten)*

Daarnaast zijn er dynamische archiefopslagruimtes. Dit zijn ruimten voor actuele stukken die dagelijks worden gebruikt (dynamisch archief), voor stukken die op termijn (1, 2, 3, 7 - 10 jaar) vernietigd moeten worden en voor stukken die op termijn (Archiefwet 1995: 20 jaar of vervroegd) moeten worden overgebracht naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats van het Gemeentearchief Zeist (de laatste twee soorten stukken vormen het semi-statische archief).[15] Deze ruimte voldoet niet aan de eisen die daarvoor gesteld worden in de Archiefregeling. Het beheer valt onder de afdeling documentaire informatievoorziening (DIV/DMA). De archiefopslagruimten zijn toegankelijk samen met één van de medewerkers van DIV/DMA, maar niet afgesloten. Iedere medewerker kan er in principe naar binnen

[15] E-mail: Jacko de Groot, 30-08-2016

lopen. DIV/DMA beschikt over twee archiefruimten in het oude gedeelte van het gemeentehuis. Hier staan de op termijn te vernietigen archiefbescheiden[16].



4. Halve meter kastplank

Elke medewerker heeft in kasten op de diverse etages een 'halve meter' (kastplank) om zijn persoonlijke archieven te bewaren. In de 50 centimeter opslag op iedere verdieping is nog archiefwaardig materiaal opgeslagen. DIV/DMA schat in dat het de totale omvang 100 strekkende meter is waarvan 20 a 25 meter voor archivering in aanmerking zou kunnen komen. Hiervoor is nog geen plan van aanpak gemaakt door de afdeling Informatievoorziening [17].

6.3. Opslag voor digitale stukken.

Stukken worden digitaal op veel verschillende plaatsen bewaard.

1. e-Depot

De gemeente Zeist heeft zich nog niet uitgesproken over de aanschaf van een e-depot. De gemeente Zeist heeft zich niet aangesloten bij één van de initiatieven die er in de provincie Utrecht lopen.[18] Wel blijkt uit de technische reactie begin 2017 dat er inmiddels gesprekken lopen om aan te sluiten bij een initiatief in de regio. De aanschaf van een e-depot is alleen zinvol als de organisatie op correcte wijze digitaal archiveert[19]. In de provincie Utrecht lopen er initiatieven bij het archief Eemland en bij het Utrechts archief en Nationaal Archief[20].

2. Overige opslagmiddelen

In de organisatie wordt gebruik gemaakt van één harde schrijf. Elke afdeling heeft beschikking over één deel van de systeemschijf. De afdeling ICT heeft beschikking over alle informatie op de systeemschijf maar dit is voor anderen moeilijk doorzoekbaar. Elke medewerker heeft op de systeemschrijf beschikking over een eigen harde schijf (H-schijf). En daarnaast heeft elke afdeling vanuit de systeemschijf een gezamenlijke harde schijf. Ook is er vanuit de systeemschijf een G- en O-schijf die beschikbaar zijn voor alle medewerkers en waarop informatie verzameld wordt. Geïnterviewden geven daarnaast aan dat zij in de privésituatie ook nog gebruik maken van eigen digitale middelen zoals een privé computer, USB-sticks en programma's om documenten 'in the cloud' delen zoals Dropbox of Onedrive.

De raadsgriffie houdt daarnaast bijvoorbeeld online een vergader/werkarchief van de gemeenteraad bij in het raadsinformatiesysteem. Dit archief is ook aanwezig op een afdelingsschijf bij de raadsgriffie.[21] De stukken zijn voor het grootste gedeelte bedoeld voor permanente bewaring. Dit archief voor op latere momenten ook overgedragen aan het gemeentearchief. Ook de burgemeester heeft ten behoeve van gevoelige documenten een eigen (digitaal) archief.

[16] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017
[17] E-mail: Jacko de Groot, 30-08-2016 + jaarverslag 2014 en 2015
[18] E-mail: Jacko de Groot, 22-08-2016
[19] Bron: Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017
[20] E-mail: Jacko de Groot, 24-08-2016
[21] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

6.4. Afdelingen die zich met archivering bezig houden.

In de gemeente Zeist houdt een aantal afdelingen zich bezig met archivering. De belangrijkste hiervan zijn:

- Het team Document Management en Archief (DIV/DMA) van de afdeling informatievoorziening
- Het cluster gemeentearchief Zeist van de afdeling Publiekszaken.
- De raadsgriffie.

Deze afdelingen hebben vooral een ondersteunende, faciliterende en adviserende rol. Medewerkers in de gemeentelijke organisatie zijn sinds december 2013 zelf verantwoordelijk voor de archivering van hun stukken. In paragraaf 6.5. wordt de werkwijze en rol- en verantwoordelijkhedenverdeling verder uitgewerkt.

Gemeentearchief
Het cluster gemeentearchief (beheer statisch archief, studiezaal en toezicht op de niet overgebrachte archiefbescheiden) valt onder de afdeling publiekszaken. Het cluster bestaat uit: de gemeentearchivaris die ondersteuning heeft van een archiefinspecteur, de medewerkster studiezaal en twee archivarissen. In totaal 4,2 fte. Ook is er een leerwerkplek aanwezig[22]. De gemeentearchivaris is de beheerder van de archiefbewaarplaats en is de toezichthouder van de niet overgebrachte archieven. De archiefinspecteur valt onder de gemeentearchivaris. Deze laatste is eindverantwoordelijke voor het toezicht/ archiefinspectie[23]. Het jaarlijkse verslag over het toezicht op de archieven wordt vastgesteld door het college en aangeboden aan de gemeenteraad.[24]

Tot 2012 viel het toezicht op de archieven ambtelijk onder de gemeente, maar bestuurlijk onder de provincie. De provinciaal archiefinspecteur en de gemeentearchivaris deden gezamenlijk een integrale archiefinspectie. Dit waarborgde de onafhankelijkheid beter. De wetgever heeft dit in 2012 gewijzigd. De gemeentearchivaris heeft een toezichthoudende rol. Hij kan voor het toezicht een archiefinspecteur aanstellen die namens hem belast is met het toezicht op de archiven. Steeds meer ontwikkelt zich daarnaast een adviserende rol. Bij de afdeling publiekszaken leeft de wens om de archiefinspectie onder te brengen bij de afdeling Control. Dit heeft te maken met de onafhankelijke positionering van de archiefinspectie maar ook het karakter van de archiefinspectie. Hierover is bij het jaarverslag 2014 en 2015 ook een aanbeveling gedaan[25].

Documentaire informatievoorziening (DIV/DMA)
Het cluster/team documentaire informatievooring (DIV/DMA) (dynamisch archief, semi-statisch archief, inrichting en beheer digitale systemen) valt onder verantwoordelijkheid van de afdeling informatievoorziening. Het cluster bestaat uit 5 personen (4,5 fte)[26]. Het cluster is verantwoordelijk voor het beheer en onderhoud van de dynamische en semistatische archieven. Dit betreft zowel de nog aanwezige dynamische analoge archieven als de overgang naar het digitaal archiveren. Uit de interviews blijkt dat de omslag van analoog werken naar digitaal werken voor veel medewerkers ingrijpend is. Door de afdeling DIV/DMA wordt tradioneel in systemen gedacht maar de invoering van het digitaal werken vraagt een denken dat gericht is op de eindgebruiker. De positie van archiefmedewerkers is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd. Voorheen was archief/DMA het eind van een proces. Tegenwoordig

[22] Bron: jaarverslag gemeentearchivaris 2014 (p.10)
[23] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017
[24] Bron: technische reactie 9 januari 2017
[25] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017
[26] Email, Marianne Stutvoet, 22-08-2016.

begint de archivering al bij de start van een proces. Archiefmedewerkers krijgen hierbij meer een adviserende en sturende rol.

De raadsgriffie
De raadsgriffie is verantwoordelijk voor het archief van de gemeenteraad. Deze afdeling staat eigenlijk los van de gemeentelijke organisatie. Het archief op deze afdeling is bedoeld voor de gemeenteraad en voor de samenleving. Vrijwel alles wat in dit archief is opgenomen is openbaar en wordt beschikbaar gesteld via het raadsinformatiesysteem. Er is recentelijk een nieuw systeem aangeschaft. Een groot gedeelte van de oude website is nog wel benaderbaar maar moeilijk doorzoekbaar. De afdeling raadsgriffie krijgt alle stukken die in het raadsinformatiesysteem opgenomen moeten worden aangeleverd vanuit de ambtelijke organisatie. Zij gaat ervan uit dat dezelfde stukken ook bij het gemeentearchief aangeleverd worden. In het raadsinformatiesysteem zijn vooral concepten (ter bespreking in de raad) beschikbaar en het uiteindelijke raadsbesluit. De aanpassing van de stukken op basis van het raadsbesluit is een verantwoordelijkheid van de ambtelijke organisatie.

De afdeling heeft een soort archieffunctie in de organisatie en krijgt regelmatig vragen over vastgestelde documenten in de gemeenteraad. De raadsgriffie levert jaarlijks voor het archief een overzicht van raadsvoorstellen inclusief de besluiten en notulen aan bij het gemeentearchief ten behoeve van de archivering. Er werken 4 medewerkers op de raadsgriffie (3,37 fte) [27]. In de praktijk wordt het archief van de raadsgriffie ook standaard beheerd door de afdeling documentaire informatievoorziening (DIV/DMA). [28]

Afdeling Projectbureau
Bij de afdeling strategie en bestuur wordt van een groot aantal projecten een eigen digitaal projectenarchief bijgehouden. De archieven zijn nog niet opgenomen in de systemen die daarvoor aanwezig zijn in de organisatie. De medewerkers van het secretariaat beheren het archief. Het projectmanagementbureau is geen zelfstandig archief onderdeel. Zij beheren in de praktijk langdurige projecten met grote financiële consequenties. De afdeling DIV/DMA is eindverantwoordelijk voor de archivering. Het eigen archief binnen het projectmanagement bureau voldoet niet aan de eisen van duurzame digitale archivering[29].

Al vanaf 2006 wordt door de gemeentearchivaris bij de Archiefinspectie regelmatig in inspecties aangegeven dat het papieren archief van het projectmanagementbureau moet worden ondersteund. In 2012: ‘Ondersteun, als afdeling Informatievoorziening, de afdeling Projectbureau zowel bij de papieren als digitale archivering en integreer het digitale archief van deze afdeling in de te nog ontwikkelen digitale informatiehuishouding van de gemeente Zeist.’ Uit het laatste jaarverslag van de archiefinspectie (over 2015) blijkt dat dit nog niet is gerealiseerd DIV/DMA[30] nog in papieren noch in digitale vorm.

Toezicht op verbonden partijen
De gemeente neemt deel in een groot aantal verbonden partijen (gemeenschappelijke regelingen en andere uitvoeringsorganisaties). Deze partijen voeren onder mandaat van de gemeente werkprocessen van de gemeente uit. Dit maakt dat het college van de gemeente Zeist bestuurlijk verantwoordelijk is voor het informatiebeheer van de partijen. Het toezicht op de archieven wordt uitgevoerd door archiefinspecteur namens de gemeentearchivaris[31]. Er wordt in het toezicht onderscheid gemaakt tussen verbonden partijen met een directe toezichtsrelatie (ODRU, RDWI en GZO) en verbonden partijen met een indirecte toezichtsrelatie (GGDrU, BRU, VRU, BghU, Coöperatie Parkeerservice, AVU). In het jaarverslag van de gemeentearchivaris over 2014 wordt geconstateerd dat het voor de

[27] E-mail: Johan Janssen, 29-08-2016
[28] E-mail: Jacko de Groot, 30-08-2016
[29] E-mail: Jacko de Groot, 30-08-2016 en interviews
[30] Bron: Jaarverslag archiefinspectie over 2015.
[31] Bron: technische reactie 09-01-2017

gemeente niet inzichtelijk is welke afspraken over informatiebeheer met de verbonden partijen gemaakt zijn. Er wordt een aanbeveling gedaan om dit alsnog inzichtelijk te maken en eventuele 'hiaten' hierin op te lossen. Ook wordt aanbevolen om bij nieuwe verbonden partijen informatiebeheer vast onderdeel van de aansluitprocedures te laten zijn. [32]

Diverse andere soorten archieven en afdelingen in de gemeentelijke organisatie[33]

- Het papieren personeelsarchief. Het beheer van dit archief ligt bij de afdeling DIV/DMA.
- Het beheer van analoge/digitale archief omgevingsvergunningen wordt onder verantwoordelijkheid van DIV/DMA bijgehouden. Sinds september 2016 is dit archiefproces digitaal.
- De voorloper van het archief van omgevingsvergunningen is het BWT-archief. Dit archief is formeel overgedragen aan de beheerder van de archiefbewaarplaats en valt onder het statisch archief
- Verstrekte subsidies, WMO en facturen worden beheerd in het uit te faseren geautomatiseerde systeem Corsa. De subsidies worden in de toekomst omgezet naar het nieuwe geautomatiseerde zaaksysteem (zie paragraaf 3.8).

6.5. Visie, werkprocedures en regelgeving in Zeist

Visie
De rekenkamer heeft op basis van de interviews geconstateerd dat er gedurende de onderzoeksperiode geen vastgestelde visie en uitvoeringsagenda is geweest op het archief- en informatiebeheer in de organisatie. Wel was er een visie in ontwikkeling

Dit wil niet zeggen dat er ambtelijk en bestuurlijk geen prioriteit aan archivering en informatiebeheer geven wordt. In de organisatie lopen allerlei initatieven om de archivering te verbeteren o.a. de invoering van het zaakgericht werken sinds 2013, het opstellen van een archiefvisie in 2016, het ontwikkelen van een controlinstrumentarium, de inzet van individuele medewerkers en de ondersteuning door de archiefmedewerkers[34].

Archivering als onderdeel van de bedrijfsvoering
Archivering maakt onderdeel uit van de bedrijfsvoering. Dit betekent dat als er zich incidenten voordoen er actie wordt ondernomen. Afhankelijk van het niveau van de incidenten vindt dit wel of niet op het bestuurlijke niveau plaats.

Het valt op dat in vrijwel in elk interview verschillende niveaus knelpunten genoemd worden en een bepaalde urgentie onderkend wordt. Eind 2016 heeft dit geleid tot een (concept) visie en uitvoeringsagenda. Uit de interviews blijkt dat op lagere niveaus in de organisatie het belang van een visie en het oplossen van knelpunten meer onderkend werden dan op hogere niveaus in de organisatie.

In de technische reactie is aangegeven dat het aantrekken van een archief-expert 3.0 al liep sinds begin 2015. Door schaarste op de arbeidsmarkt is pas in april 2016 gelukt om een externe adviseur te stellen die met de ontwikkeling van een archiefvisie en uitvoeringsagenda aan de slag is gegaan[35].

[32] Bron: jaarverslag gemeentearchivaris 2014, Zeist
[33] E-mail: Jacko de Groot, 30-08-2016
[34] Bron technische reactie 9 januari 2017
[35] Bron: technische reactie 9 januari 2017

Regelgeving en beleid voor het archief- en informatiebeheer in Zeist
De regelgeving voor het archief- en informatiebeheer van de gemeente Zeist dateert uit 2006 en is verouderd. Het betreft de archief- en documentatieverordening gemeente Zeist 2006 [36] en besluit informatiebeheer gemeente Zeist 2006[37]. De gemeentearchivaris heeft hierop in 2012 en in 2015 gewezen. De vigerende regelgeving komt door de gewijzigde wetgeving niet meer helemaal overeen met de dagelijkse praktijk in de gemeentelijke organisatie. Eind 2013 is vanwege de verhuizing naar de nieuwbouw besloten om prioriteit aan andere processen te geven. [38] Tot augustus 2016 is de regelgeving niet aangepast aan de gewijzigde werk-omstandigheden. Uit een e-mail blijkt dat het initiatief is genomen door de archiefinspecteur c.q. gemeentearchivaris om een nieuwe informatieverordening gemeente Zeist 2017 te maken. Het initiatief bevindt zich nog in de opstartfase. Na het opstellen en besluiten tot een nieuwe verordening komt het nieuwe besluit informatiebeheer [39].

Eigen verantwoordelijkheid (beleid en uitvoering in de praktijk)
De gemeente Zeist heeft de verantwoordelijkheid voor het archiveren zowel schriftelijk als digitaal sinds eind 2013 bij elke individuele medewerker neergelegd. Een aantal afdelingen zoals DIV/DMA zijn hierin ondersteunend. Elke medewerker heeft een eigen verantwoordelijkheid als het gaat om het adequaat archiveren van stukken.

Uit interviews blijkt dat medewerkers wel weten dat ze zelf moeten archiveren maar dat er geen 'regels' meegegeven zijn die duidelijk maken welke stukken wanneer gearchiveerd moeten worden. Ook zijn er geen regels meegegeven die bepalen 'hoe' stukken bewaard moeten worden worden. Hiermee wordt niet alleen bedoeld 'waar' stukken bewaard moeten worden maar ook in welk format en in welk systeem stukken bewaard moeten worden. Iedere medewerker bepaalt dus zelf of stukken bewaard worden en zo ja in welke vorm, hoe lang en op welke wijze.

Uit de interviews blijkt dat veel afdelingen hun eigen archiveersysteem hebben en dit op hun eigen wijze ingericht hebben. Er lijkt dus sprake van persoonsgebonden werken. Sommige afdelingen hebben een soort bibliotheekfunctie als het gaat om het beschikbaar stellen van informatie voor medewerkers in de organisatie. Voor sommige werkprocessen zoals die rond college- en raadsvoorstellen zijn er wel vaste procedures.

6.6. Projecten rondom archief- en informatiebeheer in Zeist

In de gemeente Zeist lopen er diverse projecten rondom informatievoorziening en -beheer. Verschillende organisatieonderdelen zijn bezig met het actief verbeteren van het archief- en informatiebeheer. Hieronder worden de lopende projecten genoemd.

Archivaris 3.0, visie en uitvoeringsagenda
De gemeente heeft tijdelijk een archivaris onder de naam 'archivaris 3.0' aangesteld. Deze heeft een tweeledige projectopdracht[40].

- De eerste opdracht is het vertalen van de visie voor het statische archief ('oude archief') naar een uitvoeringsagenda. Het accent ligt op het beheer en toegankelijk maken van het analoge archief in samenwerking met de erfgoedpartners en waar mogelijk met de regionale historische centra.
- De tweede opdracht gaat over de borging en ontwikkeling van digitale archivering. Eind 2016 moet er een plan van aanpak liggen voor een toekomstbestendig archief en

[36] Bron: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeist/9794/9794_1.html
[37] Bron: http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeist/9795/9795_1.html
[38] Bron: jaarverslag gemeentearchivaris 2014 Zeist.
[39] E-mail: Jacko de Groot, 22-08-2016
[40] E-mail: Liesbeth Lugtigheid, vacature tekst archivaris 3.0, 23-08-2016.

toegankelijke digitale archiefinformatie. Ook moeten de eerste stappen gezet zijn. Het efficient voldoen aan de verantwoordingsplicht is hierbij het uitgangspunt.

De concept-archiefvisie en uitvoeringsagenda zijn eind december 2016 opgeleverd door de Archivaris 3.0. Vanaf 1 januari 2017 is er een transitiemanager in het team archief aangesteld om uitvoering te gaan geven aan de visie en bijbehorende uitgvoeringsagenda[41].

De rekenkamer heeft inzage gekregen in een concept-ontwikkelingsperspectief op het archiefbeheer in Zeist. In dit ontwikkelingsperspectief zijn in concept de uitgangspunten opgenomen voor het verder borgen en ontwikkelen van het informatiebeheer in de gemeente Zeist. De rekenkamer constateert dat er op het managementniveau een ontwikkelings-perspectief ontwikkeld wordt.[42] Voor zover nu te bezien valt is dit perspectief in lijn met de Quick Scan van de rekenkamer.

Verder inbedden en inzetten van SharePoint
De gemeente Zeist werkt al enige tijd met een aantal SharePoint-toepassingen. Dit is een platform waarmee je eenvoudig documenten en kennis kunt delen. De toepassingen worden los van elkaar gebruikt. Om het digitaal werken beter te kunnen faciliteren wil de gemeente graag verder met de doorontwikkeling van SharePoint. Ook wil de gemeente weten wat online werken in 'de Cloud' kan bieden. Dat vraagt om een stappenplan dat is gebaseerd op:
- de mogelijkheden van (de nieuwste versie van) het SharePoint-platform
- de doelstellingen, verwachtingen en randvoorwaarden van de gemeente en haar medewerkers.

Er is een projectteam gevormd van 14 medewerkers uit verschillende teams om te onderzoeken hoe SharePoint het beste ingezet kan worden. De resultaten worden gepresen-teerd aan de organisatie. Centraal hierbij staan onderwerpen als de hoeveelheid mail, de do-cumenten in de juiste versie op één plek, beter samenwerken, documenten makkelijker terugvinden en de bereidheid om de netwerkschijven op te geven. [43] Inmiddels er een advies in ontwikkeling. Uit de voorlopige analyse blijkt dat SharePoint niet het instrument wordt voor digitale archivering, maar mogelijk wel om bestanden beschikbaar te stellen.[44]

TAMARA
TAMARA staat voor een projectgroep die eind 2015 opgericht is vanuit de afdeling in-formatievoorziening. De projectgroep heeft een aantal kernelementen benoemd om het informatiebeheer in de organisatie beter te laten functioneren. Er is sprake van een aantal taartpunten die gezamenlijk één geheel vormen maar die onderling hun eigen aanpak en uitwerking in de gemeentelijke organisatie hebben. De taartpunten zijn:

- basis op orde
- digitaal werken
- slim gebruik van data
- informatiebeveliging
- innovatie[45].

Vanuit de taartpunten wordt gewerkt aan een verbetering van de informatievoorziening en het archief in de gemeentelijke organisatie. Archiefmedewerkers maakten geen onderdeel uit van deze projectgroep[46].

---

41 Bron: technische reactie, 9 januari 2017 en kennismakingsgesprek Chris Bellekom, 11-01-2017
42 E-mail: André Steen, concept visie op informatiebeheer en archivering, 31-08-2016 en versie december 2016
43 Intranet, Erwin de Rooij, zelf geplaatst bericht, 21-07-2016,
44 E-mail, Johan Janssen, 29-08-2016
45 Overleg met André Steen & Antoinette van Leeuwen, 31-08-2016 & overleg Mila Verdonk, 21-09-2016
46 Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

Convenant open data
De gemeente is partner in een samenwerking met 6 regiogemeenten en de provincie Utrecht. De samenwerking moet bevorderen dat overheden kennis en ervaring delen over het vrij beschikbaarstellen van informatie, de zogenaamde open data. Door de samenwerking kunnen gemeenten die nog niet veel met open data doen sneller voortgang boeken.

Op 26 mei 2016 is hiervoor het Convenant Open Data ondertekend. In het persbericht van de provincie Utrecht is hierover te lezen: “Om nog meer te kunnen profiteren van de mogelijkheden van open data is samenwerking nodig. Door afspraken te maken over standaarden, de ontsluiting van de datasets en de datasets zelf, wordt de effectiviteit van ieders open databeleid versterkt”.[47]

6.7. Risico’s en control

In deze paragraaf gaan wij in op de vraag in hoeverre de gemeente Zeist in control is bij digitaal archief- en informatiebeheer. Ook wordt ingegaan op de risico’s de gemeente loopt door de huidige werkwijze bij archief- en informatiebeheer.

Integrale aanpak en prioriteitstelling
Uit de interviews blijkt dat de gemeente Zeist in een hybride situatie zit. Daarbij wordt overgegaan van schriftelijk archief naar een digitaal archief en wordt er soms met beide soorten archieven gewerkt. De overgang van een schriftelijk archief (of analoog archief) naar een digitaal archief is complex en er wordt door veel betrokkenen hard gewerkt. Het ontbreekt aan een integrale aanpak waarin de gemeente vastlegt hoe tegen verschillende projecten en ontwikkelingen aangekeken wordt.

Het digitale informatiebeheer staat op dit moment nog in de kinderschoenen. In interviews wordt aangegeven dat er behoefte is aan verdere professionalisering van het digitale informatie- en archiefbeheer maar dat hiervoor onvoldoende tijd en capaciteit in de organisatie beschikbaar is.

Besef van urgentie van de situatie binnen de gemeente
Iedere medewerker in de gemeente Zeist is verantwoordelijk voor zijn eigen archivering en de verwerking. Niet elke medewerker is zich bewust van deze afspraak en hecht evenveel belang aan archief- en informatiebeheer. De kwaliteit van archivering staat in toenemende mate op de agenda van het bestuur en management.

Ook landelijk worden problemen op het gebied van informatiebeheer en archivering geconstateerd en lopen er diverse projecten (Elias, Oosting, Dementerende overheid en ICT-projecten). In deze projecten wordt vaak geconcludeerd dat de archivering niet op orde is[48]. Archivering heeft een stoffig en niet hip imago.

Professionalisering van het archief- en informatiebeheer
Ook belangenorganisaties als Stichting Beter Zeist constateren dat gemeentelijke stukken niet altijd gemakkelijk vindbaar zijn op de gemeentelijke website en in het raadsinformatiesysteem. Het op orde brengen en professionaliseren van het archief- en informatiebeheer vraagt een financiële investering. Een goed informatiebeheer leidt ook tot transparantie en openheid en het beter faciliteren van burgerparticipatie.

[48] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

Management control op kritische bedrijfsprocessen
De gemeente kan niet voor alle overheidsinformatie in control zijn, maar de kritische bedrijfsprocessen moeten in elk geval op orde zijn geven geïnterviewden aan. Bij kritische bedrijfsprocessen gaat het bijvoorbeeld om:

- financiële processen
- de projectenstructuur
- de decentralisaties
- bouwen en wonen
- ondersteunende faciliterende processen
- processen in geval van noodscenario's (als bijvoorbeeld de vluchtelingenopvang)
- de uitvoering van privacy wet- en regelgeving.

Het management zou moeten sturen op de belangrijkste dossiers. Uit interviews blijkt dat men vindt dat er gezamenlijk afspraken gemaakt moeten worden over deze dossiers en dat het archief- en informatiebeheer hierop ingericht moet worden.

Positionering van toezichthouder informatiebeheer
Een ander onderdeel van het inrichten van een goede control op het archief- en informatie-beheer is de positie van de toezichthouder c.q. archivaris die zich laat vertegenwoordigen door de archiefinspecteur (archiefinspectie). De gemeentearchivaris is de eindverantwoordelijke[49]. Traditionele archiefinspectie past niet goed in de cultuur van de gemeentelijke organisatie. Daarom ontwikkelt de archiefinspectie zich steeds in de richting van een adviesrol.

Cultuur houding en gedrag.
Meerdere geïnterviewden merkten op dat de gemeente een instrumentarium beschikbaar kan stellen en dat de inrichting hiervan gebruikersvriendelijk en op de eindgebruiker gericht moet zijn, maar dat het gebruik daarvan ook te maken heeft met houding, gedrag en ambitie in de gemeentelijke organisatie. De vraag is of de gemiddelde medewerker zich voldoende bewust is van de noodzaak van een goede archivering en informatievoorziening.

Zoals eerder aangegeven zijn medewerkers verantwoordelijk voor de (digitale) archivering van hun eigen stukken. Er bestaat hierop binnen de organisatie geen controle. In het uit te faseren systeem Corsa ontvingen medewerkers een rappel als stukken te lang open stonden. Deze vorm van controle bestaat in het nieuwe zaaksysteem niet meer. Het gemeentelijk management gaat ervan uit dat, als de verantwoordelijkheid voor archivering decentraal laag in de organisatie ligt, het ook gebeurt. In de praktijk blijkt dat deze omslag niet vanzelf gerealiseerd wordt en dat hiervoor meer nodig is.

Risico's uit interviews
Tijdens dit onderzoek is regelmatig de vraag gesteld of de gemeente risico's loopt doordat (beleids)stukken niet goed of gemakkelijk terug vindbaar zijn. Verschillende geïnterviewden hebben 'hinder' ondervonden van het feit dat (beleids)stukken niet goed terug vindbaar zijn. Tot nog toe heeft het niet tot grote problemen geleid, maar wel tot incidenten. De benodigde informatie is door de inzet van een aantal medewerkers uiteindelijk wel verzameld bij de genoemde incidenten en de incidenten hebben uiteindelijk niet geleid tot procedures of rechtszaken. De gemeente leidt in dit soort gevallen wel een soort imagoschade. Geïnterviewden geven allemaal aan dat ze verwachten dat de problemen de komende jaren wel groter zullen worden.

Geïnterviewden noemen de volgende soorten risico's die de gemeente loopt door het niet goed kunnen terugvinden van documenten:

[49] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

- Efficiencyverlies door de tijd die het terugvinden van stukken kost,
- Het risico dat op basis van conceptdocumenten beleid verder ontwikkeld wordt en dit achteraf niet blijkt te kloppen (versiebeheer en sub-authentieke documenten[50]),
- Het risico bij juridische procedures,
- Het minder soepel verlopen van interactieve trajecten,
- Niet bijdragen aan vertrouwen door het gebrek aan transparantie en openbaarheid
- Imagoschade.

6.8. Systemen in Zeist

In de gemeente Zeist zijn er diverse systemen die gebruikt worden om documenten te archiveren.

Analoog archiveren
Sommige zaken/projecten en dossiers worden nog op analoge wijze gearchiveerd. Dat wil zeggen er worden nog schriftelijke (papieren) dossiers van gemaakt.

Corsa (document management systeem, DMS)
Corsa is een document registratiesysteem. Het gebruik van dit programma wordt steeds verder afgebouwd. Op dit moment wordt nog een aantal processen met Corsa uitgevoerd waaronder processen rond subsidies, algemeen bezwaar, personeelsdossiers, facturen en BWT (processen als planschade). Alle processen moeten worden overgezet in het zaaksysteem en de gemeente is hierover bezig of in gesprek. Regelmatig zijn er knelpunten als de koppeling met het financieel systeem en de waarborg voor privacy.

Het proces om deze werkprocessen over te zetten kent zijn eigen tempo, maar de planning om Corsa eind 2016 uit te faseren is niet gehaald. Om adequate en betrouwbare informatievoorziening te kunnen garanderen is het terug kunnen vinden en reproduceren van documenten en dossiers die nu in Corsa zijn opgenomen van groot belang. Het overgaan naar een nieuw registratie- en archiveersysteem gaat dus om meer dan het uit faseren van Corsa alleen[51].

Zaaksysteem
Het zaaksysteem is het nieuwe registratiesysteem voor documenten in de gemeente Zeist. In het zaaksysteem moeten medewerkers hun eigen dossiers aanmaken. Het zaaksysteem voorziet in diverse categorieën waarvoor een zaak aangemaakt kan worden. Medewerkers kunnen zo documenten en zaken registreren.

Het zaaksysteem is de opvolger van Corsa. Corsa kende een vrij strakke inrichting en regels voor het gebruik. In het zaaksysteem is alles minder strak ingericht en wordt meer aan de gebruiker overgelaten. Bij de invoering van het zaaksysteem is elke medewerker op cursus geweest. Uit interviews blijkt dat de implementatie van het zaaksysteem niet overal goed verlopen is en dat de timing gelijktijdig met de verhuizing niet gunstig was.

Op intranet van de gemeente Zeist zijn diverse handleidingen opgenomen voor het aanmaken en afhandelen van zaken. Het gaat bijvoorbeeld om het opnemen van een email aan een zaak, het maken van een contract in een zaak en het afhandelen van een terugbelverzoek. Het is bedoeling om op termijn alle werkprocessen in het zaaksysteem onder te brengen. In het jaarverslag van de gemeentearchivaris is te lezen dat er aanzienlijk

[50] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017
[51] Jaarverslag archiefinspectie over 2015

risico genomen is door de beperkte inrichting van het zaaksysteem bij de invoering daarvan. In de loop van 2014-2016 zijn hierin wel diverse verbeteringen aangebracht[52].

Uit de interviews blijkt dat met name de informatievoorziening van (grotere complexe) projecten niet goed past in het zaaksysteem. Op dit moment wordt dit dan ook anders geregeld.

In onderstaande tabel zijn enkele kenmerken van zaken uit het zaaksysteem opgenomen[53]:

Jaar/Kenmerk	Jaar 2014	Jaar 2015	Jaar 2016	Totaal over 2014-2016
Totaal aantal zaken	27188	28563	34836	90587
Totaal aantal afgehandelde zaken	26798	27912	31803	86513
Totaal aantal openstaande zaken	390	651	3033	4074

Tabel 1 Kenmerken van zaken in het zaaksysteem (peildatum 14-09-2016)

De meest voorkomende zaaktypen in 2016 zijn opgenomen in onderstaande tabel[54]:

Soort	Aantal in 2016 (peildatum 16-09-2016)
Klantencontact (terug belverzoeken)	19233
Melding openbare ruimte	4171
Binnen gemeentelijke verhuizing	3657
Informatie aanvraag	1340
Uittreksel	814
Uittreksel BRP	413
Leerlingenvervoer	358

Tabel 2 Meest voorkomende zaaktypen in 2016

Uit de tabellen blijkt dat het gebruik van het zaaksysteem sinds de invoering in 2014 toegenomen is. Ook blijkt dat er steeds meer zaken open staan. De belangrijkste zaken in het zaaksysteem zijn vooral producten en diensten die de gemeente aan inwoners van Zeist levert.

Harde schijven

Uit de interviews blijkt dat veel afdelingen met hun eigen harde schijven werken (dat is dus decentrale archivering). Via de Windowsverkenner heeft elke medewerker toegang tot de volgende schijven: G-schijf, Persoonlijke schijf, O-schijf (organisatie) en de afdelingschijf. De gemeenteschijf (G) en de organisatieschijf (O) zijn toegankelijk voor iedereen. Medewerkers van verschillende afdelingen kunnen hier informatie en documenten met elkaar delen.

[52] Jaarverslag archiefinspectie over 2014
[53] Bron: analyse zaaksysteem, peildatum 14-09-2016, Rob Kauffeld
[54] Bron: analyse zaaksysteem, peildatum 14-09-2016, Rob Kauffeld

Daarnaast is er een afdelingsschijf waar medewerkers hun eigen afdelingarchief aan kunnen leggen en een persoonlijke harde schijf (H-schijf) waar ook nog informatie en documenten bewaard kunnen worden. Uit de interviews blijkt dat medewerkers zelf bepalen op welke wijze de schijven ingericht worden. Zoals eerder aangegeven is er sprake van één grote systeemschijf, bij de afdeling ICT is hierop een totaal overzicht.

Outlook
Daarnaast heeft elke medewerker een eigen outlook agenda en mailbox. Hier wordt persoonlijke email in opgeslagen. In de praktijk heeft outlook een persoonlijke archieffunctie. Sommige afdelingen hebben daarnaast nog een gezamenlijk account waarop e-mail binnen komt die aan de volledige afdeling gericht is.

Raadsinformatiesysteem
In het raadsinformatiesysteem worden alle raadsvoorstellen- en besluiten, informatiebrieven en vragen en beantwoording aan de gemeenteraad opgenomen die nodig zijn voor de raadsbesluitvorming over stukken in de gemeenteraad. Ook zijn hierin besluitenlijsten en (audio)notulen opgenomen. Deze laatste zijn documenten die permanent bewaard moeten worden en die overgedragen moeten worden na een e-depot.

Ook amendementen en moties zijn hier opgenomen. Niet opgenomen in het raadsinformatiesysteem zijn de aangepaste en dus definitieve beleidsdocumenten naar aanleiding van de besluiten van de gemeenteraad. Het systeem dient puur om de vergaderingen van de gemeenteraad te ondersteunen. Het verwerken van de besluiten van de gemeenteraad in de beleidsdocumenten is de verantwoordelijkheid van het college. Vastgestelde (aangepaste) stukken moeten dus via de systemen van de gemeente zelf opgevraagd kunnen worden. Uit interviews (ook met burgers) blijkt dat dit geen sluitend systeem is en dat definitieve stukken soms niet of moeilijk vindbaar zijn.

Intranet
Medewerkers bij de gemeente Zeist hebben de mogelijkheid om gebruik te maken van intranet. Het intranet is ingericht als een soort marktplaats waar medewerkers informatie met elkaar kunnen delen. Ook kunnen medewerkers zelf teams maken en informatie met elkaar delen. Op het intranet zijn diverse groepen te vinden die gelieerd zijn aan archiefbeheer en informatievoorziening. Het meest opvallende is misschien wel het team beleidsstukken. Dit team heeft veel (concept) beleidsdocumenten geregistreerd. Medewerkers raadplegen deze vaak in plaats van gebruik te maken van de officiële kanalen. Het vinden van stukken in de organisatie via de officiële weg is kennelijk moeizaam.

Decade (financieel systeem)
Decade is het financiële systeem van de gemeente (afdeling Financiën). Alle planning- en control documenten zijn gebaseerd op de financiële gegevens uit Decade. Dit systeem is ook de basis voor de controles van de accountant. Corsa Invoice wordt gebruikt om facturen in te kunnen boeken. Na het inboeken worden deze facturen door de crediteuren/ debiteuren-administratie overgeheveld naar Decade. Papieren facturen worden na het scannen nog drie maanden bewaard. Daarna worden ze vernietigd en wordt het digitale exemplaar het origineel.[55]

Budgethouders kunnen met het ondersteunde programma Cognos financiële rapportages (queries) uitdraaien uit het systeem. Om financiële gegevens iets meer te kunnen toelichten en aantekeningen te kunnen maken, is er een financieel Dashboard ingericht waaruit met behulp van een Cognos query periodiek gegevens opgenomen kunnen worden. Het

[55] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

dashboard is bedoeld als een soort informatieblad voor het management om financieel te kunnen sturen[56].

Bovenstaande opsomming van systemen waarin op enigerlei wijze archiefwaardig materiaal opgeslagen wordt, laat zien in hoeveel verschillende systemen door de gemeente gewerkt wordt en hoeveel verschillende soorten overheidsinformatie die archiefwaardig is, er bestaan. De informatie in Outlook en op Intranet is geen informatie zoals deze volgens de Archiefwet bedoeld is[57].

6.9. Uitvoering van de aanbevelingen van de gemeentearchivaris

De gemeentearchivaris deed in zijn jaarverslag over 2014 9 aanbevelingen. Deze zijn bij de jaarrekening over 2014 door de gemeenteraad vastgesteld. In de tabel is aangegeven in welke mate de aanbevelingen wel of niet uitgevoerd zijn. De bron hiervoor is het jaarverslag van de archiefinspectie over 2015 (datum juni 2016).

	Aanbeveling[58] archiefinspectie 2014	Stand van zaken medio juni 2016 (archiefinspectie over 2015)[59]	Uitgevoerd
1	Laat een audit uitvoeren op het zaaksysteem en DMS, gericht op de functionaliteiten voor informatiebeheer.	De audit op het zaaksysteem en DMS is nog niet uitgevoerd.	Nee
2	Zorg voor een adequaat werkplan waarbij DMA in de gelegenheid wordt gesteld om de papieren informatiehuishouding voor en na 2 december 2013 aan te laten sluiten bij de digitale informatiehuishouding.	Er is nog geen werkplan opgesteld om de papieren informatiehuishouding aan te laten sluiten. De focus van DMA heeft in 2015 gelegen in het juist gebruik door de organisatie van het zaaksysteem.	Nee
3	Geef de 'Regiegroep beheersinstrumenten digitaal archiveren' een juiste samenstelling en mandaat. Borg dat de organisatie gebruik gaat maken van de producten die de Regiegroep op gaat leveren.	In de loop van 2015 bleek, dat de regiegroep onvoldoende support en vooruitgang boekte met het verder brengen van het duurzaam digitaal archiveren. Daarom is besloten hiervoor externe deskundigheid in te zetten. De verwachting is, dat er in de loop van 2016 een strategie digitaal archiveren en een uitvoeringsplan tot stand is gekomen.	Nee
4	Zorg in 2015 voor de vaststelling van een eigentijdse Document- en archiefverordening en Besluit informatiebeheer. Beleg de ontwikkeling hiervan bij de Regiegroep beheerinstrumenten.	Deze aanbeveling is begin 2016 opgepakt. De verwachting is dat de conceptverordening en het besluit in het eerste halfjaar 2016 ambtelijk gereed zullen zijn. De implementatie hangt af van het besluit om de vacature van gemeentearchivaris wel of niet op nieuw in te vullen.[60]	Deels
5	Versterk in 2015 de organisatorische band tussen archieftoezicht en interne	In 2015 is binnen de organisatie de discussie gestart over de positionering	Deels

[56] Telefonisch overleg, e-mail, Astrid Teeuw, 05-09-2016
[57] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017
[58] Bron: archiefinspectie over 2014.
[59] Bron: archiefinspectie over 2015.
[60] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

	controle. Onderzoek de mogelijkheden voor positionering van de archiefinspecteur bij de afdeling Control.	van de afgeleide functie van de gemeentearchivaris, archiefinspecteur binnen Control. Deze discussie is nog niet afgerond. In 2016 zal hier meer duidelijkheid over komen.	
6	Zorg voor borging van de correcte naleving van de procedure voor rechtmatige vernietiging van informatie c.q. archiefbescheiden.	Deze aanbeveling is opgepakt.	Ja
7	Stel vast welke afspraken de gemeente Zeist als opdrachtgever heeft gemaakt met haar verbonden partijen ten aanzien van het informatiebeheer. Repareer eventuele hiaten die hierin bestaan.	Er is een begin gemaakt met het nagaan welke afspraken er zijn gemaakt. In 2016 wordt dit afgerond. Daarna kan herstel van eventuele hiaten worden opgepakt.	Deels
8	Zorg voor de inbedding van informatiebeheer als vast aandachtspunt binnen de aansluitprocedure voor toekomstige verbonden partijen.	Deze aanbeveling is nog niet uitgevoerd.	Nee
9	Maak afspraken met de andere deelnemende gemeenten en de ODRU over de terbeschikkinggestelde papieren dossiers die in Almere zijn opgeslagen.	Deze aanbeveling is in 2015 uitgevoerd bij brief van de OdrU d.d. 3 augustus 2015, kenmerk INT1599.024/1615	Ja

Uit de tabel blijkt dat van de 9 aanbevelingen slechts 2 aanbevelingen zijn uitgevoerd. 3 aanbevelingen zijn deels opgepakt en 4 in het geheel niet.

Uit de interviews komen de volgende verklaringen naar voren voor het niet-uitvoeren van de aanbevelingen van de archiefinspectie.

Genoemde verklaringen voor het nog niet geheel uitvoeren van de aanbevelingen.

1. Medewerkers zijn druk met hun eigen taken en verantwoordelijkheden en zich onvoldoende bewust hoe groot het probleem over een aantal jaar kan worden.
2. De werk- en tijdsdruk van de afdeling die ermee aan de slag moet.
3. Onvoldoende prioriteitsstelling in de organisatie.
4. Het management lijkt niet geïnformeerd over het niet uitvoeren van de aanbevelingen.
5. Het belang van het uitvoeren van de aanbevelingen wordt niet onderkend.

7. Opvraagbaarheid/vindbaarheid van stukken in Zeist

7.1. De vindbaarheid van archiefstukken

Uit de interviews blijkt dat de vindbaarheid van de juiste gemeentelijke beleidstukken een probleem is. Dit geldt breed in de organisatie, bij raadsleden en bij burgers.

De vindbaarheid van stukken was ook in het tijdperk van de papieren archieven een probleem en is in die zin niet nieuw. De vindbaarheid wordt door de digitalisering echter wel een steeds groter probleem. Soms moeten stukken nu zelfs bij samenwerkingspartners opgevraagd worden.

Hoewel de vindbaarheid van stukken een probleem is, heeft het nog nooit tot nu toe nooit tot echt grote problemen geleid. Maar het lijkt een kwestie van tijd tot een keer daadwerkelijk een probleem ontstaat. Op dit moment wordt bij dreigende knelpunten via een sluipweggetje naar een oplossing gezocht en informatie bij elkaar gezocht.

De rekenkamer heeft onderzocht welke factoren bij van invloed zijn op de vindbaarheid van stukken.

Beschikbaarheid van beleidsdocumenten, versiebeheer en authenticiteit
Vastgestelde belangrijke beleidsstukken zijn voor medewerkers, raadsleden en de samenleving soms niet meer terug te vinden. De archieffunctie / informatiefunctie van bepaalde afdelingen zoals de raadsgriffie wordt daarvoor dan soms ten onrechte gebruikt. Inmiddels is er een werkgroep in de organisatie die vastgestelde beleidsdocumenten waar naar gevraagd wordt door medewerkers en of de samenleving alsnog online beschikbaar maakt[61]. Er zijn medio september 2016 slechts 10 beleidsdocumenten opgenomen. Uit interviews blijkt dat ook het vinden van de juiste versie vaak een knelpunt is bij het zoeken naar vastgestelde beleidsdocumenten. Hieruit blijkt dat het versiebeheer in de organisatie niet goed is geregeld.

Wijze van opslaan, naamgeving
Het kunnen terugvinden van stukken begint al met de wijze waarop de stukken opgeslagen worden. Het verband tussen stukken is in sommige systemen onvoldoende helder en duidelijk. Er zijn veel verschillende systemen. Ook de naamgeving is onvoldoende gestandaardiseerd.

Uit interviews komt ook naar voren dat de inrichting van het zaaksysteem een rol speelt. Stukken worden vaak opgeslagen bij het betreffende project. Het project moet dan bekend zijn om de stukken terug te kunnen vinden. Bij de opslag van stukken moet daarom met de naamgeving rekening worden gehouden met de eventuele zoektermen. Latere vragen om informatie hoeven niet per definitie vanuit het project te komen. Het zoeken in de systemen kost op dit moment veel meer tijd dan het direct navragen bij de projectleider.

Toptaken-website en de vindbaarheid van stukken
Veel stukken kunnen niet via de website van de gemeente worden gevonden. De gemeente heeft een zogenaamde toptaken-website die ingericht is vanuit de producten en diensten waar de meeste vraag naar is. Informatie over veel gebruikte diensten is beschikbaar, maar stukken waar minder vaak naar wordt gevraagd en oudere documenten worden niet op de website opgenomen. Wel is er een mogelijkheid om te bellen voor deze stukken. Het

[61] https://www.zeist.nl/organisatie-bestuur/gemeentebestuur/visiedocumenten/

probleem hierbij is dat als iets niet zichtbaar is website-bezoekers ook niet altijd kunnen weten dat het bestaat. Dit probleem wordt zowel door de gemeenteraad, de raadsgriffie als ook de Stichting Beter Zeist geconstateerd.

Als gemeenteraadsleden stukken niet kunnen vinden nemen ze contact op met de raadsgriffie. Transparantie en openheid worden door respondenten genoemd als belangrijke kernwaarden. Een mogelijke oplossing kan zijn om slim gebruik te maken van een zoekmachine. Een ander probleem met de vindbaarheid van stukken op de website is dat je de exacte naam moet weten om het stuk te kunnen vinden. Er wordt aangegeven dat op de oude gemeentelijke website teveel informatie stond waardoor er ook niks vindbaar meer was. Er is wel een proclaimer op de gemeentelijke website beschikbaar waarmee oude informatie gevonden kan worden[62].

Motivatie op bepaalde informatie op te slaan, mismatch vraag en aanbod
Informatie wordt in een bepaalde samenhang bewaard. Dit valt niet altijd samen met de informatie die later wordt opgevraagd. Inwoners kunnen vragen naar informatie die niet terug te vinden is in gemeentelijke stukken. Een voorbeeld hiervan zijn de uitgaven aan het onderhoud van wegen in een bepaalde wijk. Deze zijn in de begroting en de jaarrekening niet terug te vinden, maar voor inwoners wel interessant.

Basiscriteria om informatie wel of niet te bewaren.
Belangrijke stukken moeten bewaard worden, zoals stukken die in de gemeenteraad behandeld zijn. Deze moeten vlot vindbaar zijn. Dit is voor de hand liggend. Maar het is niet voor iedereen duidelijk wat wel en wat niet moet worden gearchiveerd, zodat het later kan worden teruggevonden. Op dit moment worden sommige e-mails wel gearchiveerd en andere niet. Telefoongesprekken worden niet gearchiveerd, terwijl dit soms wel wenselijk kan zijn. Er moeten afspraken gemaakt worden over welke informatie snel en gemakkelijk vindbaar moet zijn. Of medewerkers archiveren hangt ook samen met de vraag hoe gemakkelijk het is om dit te doen. Op het moment dat het gemakkelijk is, zijn medewerkers ook eerder geneigd om te archiveren.

Vindbaarheid en de hybride werksituatie
De gemeente werkt op dit moment in een soort hybride situatie. Dit maakt de gemeente ook kwetsbaar. Doordat zowel analoog/digitaal gewerkt wordt is niet altijd helder welke stukken waar en in welke vorm gevonden kunnen worden.

7.2. Praktijkonderzoek stukken opzoeken in Zeist - onze ervaringen

In een kort praktijkonderzoek heeft de rekenkamer getoetst hoe stukken vindbaar zijn in de gemeentelijke organisatie. Door de secretaris van de rekenkamer zijn in overleg met de griffie enkele stukken benoemd die vindbaar zouden moeten zijn.

Een lid van de rekenkamer zonder grondige kennis van de website en de organisatie en een burger die als burgerwisselspeler voor een ander project betrokken is bij de rekenkamer, hebben de toets gedaan. De burgerwisselspeler is in haar dagelijkse bezigheden medewerker bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug.

[62] Bron: Aanvullende technische reactie Jacko de Groot, 21-12-2016 & technische reactie 09-01-2017

De rekenkamer ging op zoek naar volgende documenten:

1. Het raadsvoorstel, de bijlagen en raadsbesluiten ten aanzien van de Brede Sociale Visie
2. De overeenkomsten en bijeenkomsten die betrekking hebben op het Stationsgebied Driebergen Zeist
3. Het jaarplan Veiligheid 2012
4. De aanpak en uitwerking van de bezuinigingsdialoog
5. Stukken rondom de herbenoeming van de burgemeester.

Algemeen via internet met behulp een internetzoekmachine: google
Het zoeken naar documenten via google leverde nauwelijks resultaten op. Dit betekent dat documenten van de gemeente Zeist via zoekmachines op internet slecht vindbaar zijn. Alleen over de benoeming van de burgemeester en de Brede Sociale Visie zijn enkele documenten gevonden.

Zoeken op de gemeentelijke website

- Er is slechts één document vindbaar op de homepage van de gemeente Zeist. Dit is het document Brede Sociale Visie.
- Op de homepage van de gemeente Zeist is geen makkelijk vindbare verwijzing opgenomen naar de plaats (bijvoorbeeld het raadsinformatiesysteem) waar documenten wel vindbaar zijn.

Vindbaarheid van het raadsinformatiesysteem via gemeentelijke website
Het raadsinformatiesysteem is niet gemakkelijk vindbaar op de homepage van de gemeente Zeist.

Zoeken met behulp van het KCC
Er zijn twee zoekvragen uitgezet bij het klantencontactcentrum (KCC) van de gemeente Zeist. Op één van deze vragen is na een week een goed bruikbaar antwoord gekomen. Op de tweede vraag is tot op heden (30 oktober 2016, dat is na meer dan een maand) geen antwoord gekomen[63].

Zoeken in het raadsinformatiesysteem

Document	Wat valt op?
Het raadsvoorstel, de bijlagen en raadsbesluiten ten aanzien van de Brede Sociale Visie	• Bij het intikken van de zoektermen Brede Sociale Visie worden niet veel bruikbare zoekresultaten gevonden. • Na inzoomen en inperken zoekcriteria zijn de documenten wel vindbaar • De gevonden documenten zijn niet ondertekend waardoor niet duidelijk is of het volledig en wat de status is. • Dit document is vindbaar via de Google-zoekmachine • Het raadsvoorstel, visiedocument en WMO-advies zijn vindbaar
De overeenkomsten en bijeen-komsten die over het Stations-gebied Driebergen Zeist	• Een respondent heeft weinig documenten gevonden • De andere respondent heeft de documenten vrij gemakkelijk gevonden • Het is onduidelijk of de documenten volledig zijn omdat de status er niet bij staat en de documenten niet ondertekend zijn.
Het jaarplan Veiligheid 2012	• Beide respondenten hebben het jaarplan Veiligheid 2012 niet gevonden • Een respondent heeft een verzoek via het KCC uitgezet maar tot op heden (30/10/2016) nog geen inhoudelijk antwoord ontvangen. • Een andere respondent heeft de oudere jaarplannen doorgelezen hieruit

[63] Wel is op de vraag na een dag een ontvangstbevestiging gekomen met de verwijzing naar de persoon van wie antwoord kan worden verwacht.

	bleek dat er nooit een jaarplan Veiligheid 2012 verschenen is.
De aanpak en uitwerking van de bezuinigingsdialoog	• Een respondent kon de stukken in het raadsinformatiesysteem niet vinden en heeft via het KCC een verzoek uitgezet en de stukken vrij snel ontvangen • Een andere respondent heeft de stukken via de raadsinformatiebrieven vrij snel terug kunnen vinden in het raadsinformatiesysteem.
Stukken rondom de herbenoeming van de burgemeester	• Openbare stukken door beide respondenten vrij gemakkelijk te vinden.

Zoektijd
Beide respondenten zijn ongeveer 2 uur bezig geweest met het opzoeken van 5 documenten. Dit is gemiddeld 24 minuten per respondent per document.

Algemeen beeld

- Beide respondenten hebben uiteindelijk de meeste documenten in het raadsinformatie-systeem gevonden.
- Op de homepage van de gemeente Zeist en via zoeken in een zoekmachine op internet is nauwelijks iets terug te vinden
- Er zijn geen getekende documenten gevonden, waardoor het onduidelijk is wat de status c.q. hoe volledig de gevonden documenten zijn.
- De bekendheid met de werkwijze binnen de gemeente bij respondenten lijkt van invloed in de mate waarin respondenten gemakkelijk en snel stukken terug kunnen vinden. De respondent die medewerker bij een andere gemeente is, kan stukken in het raadsinformatiesysteem gemakkelijker terugvinden.
- Het kost voor beide respondenten ongeveer 2 uur tijd om alle stukken te vinden

8. Landelijke en regionale initiatieven

Wij gaven eerder al aan dat het archief- en informatiebeheer niet alleen in Zeist, maar ook landelijk een probleem is. Veel gemeenten hebben te maken met soortgelijke problemen. Overal in het land zijn er initiatieven te zien waar de gemeente Zeist van kan leren of zichzelf bij kan aansluiten. In dit hoofdstuk willen we niet meer dan een korte introductie geven. Op de website www.archief2020.nl zijn een groot aantal projecten te vinden die bij verschillende (gemeentelijke) organisaties lopen. Deze projecten vallen onder vijf noemers. Dit zijn:

1. **Documenteren van de samenleving**

   Doel: Betere en meer efficiënte veiligheidstelling van behoudenswaardige particuliere archieven.

2. **Kwaliteitszorg en beleid- en organisatieverbetering**

   Doel: De archiefsector vormt een netwerk van robuuste organisaties, gericht op samenwerking en kennisuitwisseling, zowel onderling als met archiefvormers.

3. **Openbaarheid en selectie**

   Doel: Overheidsbreed hebben archiefvormers beter overzicht van hun (digitale) informatie en werken zij aan nettere en actievere openbaarheid

4. **Toegankelijkheid**

   Doel: Verbetering van maatschappelijk rendement van archiefcollectie NL qua gebruikersmogelijkheden via ICT en samenwerking.

5. **Digitale duurzaamheid**

   Doel: Overheidsbreed werken archiefvormers- en beheerders aan betere en efficiënte borging van duurzame toegankelijkheid en veiligheid van digitale informatie

De rekenkamer wijst in dit onderzoek op onderstaande projecten. Op de website van archief 2020 zijn nog veel meer projecten te vinden die als inspiratie voor de gemeente Zeist kunnen dienen. Mogelijk kan de gemeente Zeist aansluiten bij één of meerdere initiatieven of ervan leren.

Overzicht relevante projecten

Project E-depot Midden Nederland	https://archief2020.nl/projecten/project-e-depot-midden-nederland-fase-1
Project Geo-informatie in het E-depot	https://archief2020.nl/projecten/proof-concept-geo-informatie-en-het-e-depot
Bodemdossiers provincie Gelderland	https://archief2020.nl/projecten/pilot-bodemdossiers-provincie-gelderland-fase-2
On-line score model hoe open bent u?	https://archief2020.nl/projecten/online-scoremodel-hoe-open-bent-u-fase-2
Videotulen Den Helder	https://archief2020.nl/projecten/videotulen-den-helder
Strategische Verkenning naar relatie vraagbehoefte, hergebruik en open data	https://archief2020.nl/projecten/strategische-verkenning-naar-relatie-vraagbehoefte-hergebruik-en-open-data
Rapport e-depotvoorziening decentrale overheden	https://archief2020.nl/projecten/rapport-e-depotvoorziening-decentrale-overheden
Pilot duurzaam digitaal informatiebeheer provincie Utrecht	https://archief2020.nl/projecten/pilot-duurzaam-digitaal-informatiebeheer-provincie-utrecht
DUTO-scan	https://archief2020.nl/projecten/duto-scan-voor-decentrale-overheden

9. Toetsen aan de norm/deelconclusies

De rekenkamer leidde in hoofdstuk 4 een aantal normen af waaraan het gemeentelijk informatie- en archiefbeleid zou moeten voldoen. In bijlage 4 is een overzicht van de 'scores' van de gemeente Zeist per norm opgenomen. In dit hoofdstuk trekt de rekenkamer op basis van deze scores conclusies.

Gebruik en beschikbaarheid van overheidsinformatie (norm 1-5)

- Uit de Quick Scan blijkt dat er bij de gemeente Zeist weinig inzicht is in de soorten overheidsinformatie die er zijn en waar door de gemeente gebruik van gemaakt wordt. Er is geen integraal overzicht van informatie op basis waarvan gestuurd wordt door het gemeentelijk management.
- De gemeente onderscheidt wel verschillende gebruikers van overheidsinformatie. Zo zijn er bijvoorbeeld inwoners die gebruik maken van producten en diensten van de gemeente, gemeenteraadsleden, inwoners die gebruik maken van beleidsstukken ten behoeve van participatie etc. De verschillende groepen gebruikers en hun behoefte zijn uitgangspunt bij het beschikbaar stellen van informatie.
- Er lijkt geen sprake te zijn van een bewuste keuze door de gemeente om de verschillende groepen gebruikers van de voor hen noodzakelijke informatie te voorzien. De gemeente stelt beperkt informatie beschikbaar voor verschillende gebruikers en kiest hierbij voor een vraaggerichte en persoonsgerichte benadering. Alleen recente en actuele stukken worden via de website beschikbaar gesteld. De overheidsinformatie voldoet daarmee vaak niet aan de eisen die daaraan gesteld mogen worden.
- Oudere overheidsinformatie kan opgevraagd worden via het klantencontactcentrum. Lang niet alle oude(re) documenten kunnen gemakkelijk digitaal beschikbaar worden gesteld.

Het bestuurlijk belang van archief- en informatiebeleid (norm 6-7, 11)

- De gemeente Zeist heeft de verantwoordelijkheid voor het statische archief belegd bij de burgemeester. De verantwoordelijkheid voor het dynamische en semi statische archief- en informatiebeheer is belegd bij de wethouder.
- Het archief- en informatiebeheer wordt benaderd vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief. Er wordt alleen melding gemaakt bij het college / gemeenteraad als er sprake is van een knelpunt. De gemeenteraad is tot dusver niet betrokken op de problematiek rondom het archief- en informatiebeleid.
- Uit de Quick Scan blijkt dat vooral uitvoerende afdelingen en afdelingen die informatie aan het publiek verstrekken last hebben van de wijze waarop door de gemeente informatie bewaard wordt. Ook het voldoen aan een WOB verzoek is daardoor niet altijd even eenvoudig.
- Gedurende het rekenkameronderzoek is er een tijdelijke archivaris 3.0 aangesteld die bezig is met het ontwikkelen van een ontwikkelingsperspectief op zowel het (semi)statische als het dynamische archief. De opdracht hiervoor is al in 2015 gegeven maar vanwege schaarste op de arbeidsmarkt niet eerder geëffectueerd[64]. Of het de bedoeling is dat de visie vastgesteld wordt door het college c.q. de gemeenteraad is bij de rekenkamer niet bekend. Door het aantrekken van de archivaris 3.0 in 2016 en dit rekenkameronderzoek is extra aandacht voor de archiveringsproblematiek ontstaan.

[64] Bron: technische reactie 9 januari 2017

Beide trajecten zijn los van elkaar gestart maar hebben elkaar versterkt in onderzoek en focus[65].

Financiële middelen (norm 8)

- De rekenkamer ontving gedurende de Quick Scan diverse signalen dat er zowel een financieel knelpunt is als onvoldoende capaciteit om het informatie- en archiefbeheer op een adequate wijze vorm te geven. Onvoldoende capaciteit betekent zowel onvoldoende menskracht als ook gebrek aan kennis bij medewerkers die zich tot nog toe bezig houden met archivering in de organisatie.

Ontwikkeling en inrichting van e-depot (norm 9-10)

- De gemeente Zeist zit in een overgangssituatie (hybride situatie) waarbij de informatie uit sommige processen op analoge wijze gearchiveerd en bewaard wordt en andere processen volledig of gedeeltelijk digitaal zijn.
- Gedurende de onderzoeksperiode (tot eind oktober 2016) dacht de gemeente Zeist niet na over de aanschaf van een e-depot. De gemeente nam in deze periode ook geen deel aan initiatieven in de omgeving. Bij de technische reactie begin januari 2017 is gebleken dat er inmiddels gesprekken opgestart zijn met omliggende regionale historische centra over de mogelijkheden van een e-depot voor de gemeente Zeist[66].

Openbaarheid en betrouwbaarheid van informatie en het dilemma (norm 12)

- De gemeente Zeist stelt recente informatie ter beschikking aan haar inwoners ten behoeve van de dienstverlening.
- Raadsinformatie en raadsbesluiten staan ter beschikking voor een periode van ongeveer 6 jaar.
- Als informatie niet beschikbaar is via de gemeentelijke website en/of het raadsinformatiesysteem kunnen inwoners of andere betrokkenen bellen naar het klantencontactcentrum. De informatie wordt (indien mogelijk) alsnog beschikbaar gesteld.
- De rekenkamer constateert dat er sprake is van een vraaggerichte werkwijze. Knelpunt is alleen dat vragenstellers door deze werkwijze niet altijd weten welke informatie zij missen, ofwel: je weet niet naar welke informatie je op zoek bent.
- Belangenorganisaties geven aan behoefte te hebben aan meer informatie die zij voor eigen doeleinden kunnen gebruiken. Zij wijzen erop dat de gemeente in gebreke blijft bij het beschikbaar stellen van die informatie. Ook wijzen zij op het onvoldoende versiebeheer in de organisatie.

Strategisch informatieoverleg (norm 13).

- Binnen de gemeente Zeist zijn er diverse project- en/of werkgroepen die zich bezig houden met aspecten van het informatiebeheer. Er is een projectgroep TAMARA die de bredere ontwikkelingen moet aansturen[67].
- Op dit moment is er geen sprake van strategisch informatieoverleg in de organisatie. Wel zijn er op allerlei vlakken ontwikkelingen. Er ontbreekt een integrale sturing op deze ontwikkelingen. Als oorzaak voor het ontbreken van integrale sturing worden financiële en capaciteitsknelpunten genoemd.

[65] Bron: technische reactie 9 januari 2017 en bespreking 12 januari 2017
[66] Bron: technische reactie 9 januari 2017 en bespreking 12 januari 2017
[67] Bron: technische reactie 9 januari 2017

Control en risico's (norm 14).

- De rekenkamer constateert dat de gemeente Zeist risico's loopt met de huidige werkwijze. Zowel de hybride situatie als het digitaal archiveren in verschillende digitale systemen zorgt voor onoverzichtelijkheid en op termijn voor risico's.
- Ook constateert de rekenkamer dat de werkwijze waarbij medewerkers zelf verantwoordelijk zijn voor hun archivering en informatiebeheer in de praktijk op knelpunten stuit. Er is een gedragsverandering in de organisatie nodig maar ook hulp en advies vanuit ondersteunende afdelingen.
- De rekenkamer constateert daarnaast dat het onmogelijk lijkt om alle informatie uit alle processen op korte termijn op orde te krijgen. Er moet een prioritering komen en de kritische bedrijfsprocessen moeten hierin voorrang krijgen.
- Ook de positie van de archiefinspectie verdient meer aandacht en de ontwikkeling van de voormalige afdelingen die zich bezig hielden/houden met archiefbeheer.

Vindbaarheid en volledigheid van dossiers (15-16)

- De rekenkamer constateert dat de gemeente Zeist bezig is om de verschillende werkprocessen over te zetten in het zaaksysteem. Dit betekent niet dat processen zelf dan op zaakgerichte wijze georganiseerd zijn. Ook is de opzet van het zaaksysteem niet altijd afgestemd op de praktijk van een aantal processen. Denk daarbij bijvoorbeeld aan projecten.
- Uit de Quick Scan is gebleken dat de vindbaarheid van stukken een regelmatig terugkerend onderwerp van gesprek is, zowel in als buiten de organisatie. Dit heeft ook te maken met de wijze waarop het systeem door medewerkers gevuld wordt en met een juist versiebeheer.
- De vindbaarheid van (beleids)documenten op de homepage van de gemeente Zeist is beperkt. De link naar het raadsinformatiesysteem is niet gemakkelijk te vinden.
- De vindbaarheid van (beleids)documenten via een internetzoekmachine is ook beperkt.
- De meeste stukken zijn opgenomen in het raadsinformatiesysteem. Doordat stukken niet ondertekend zijn is het onduidelijk wat de status is of hoe volledig de stukken zijn.
- Het terugvinden van vijf gemeentelijke documenten kost beide respondenten ongeveer 2 uur van hun tijd. Dit is 24 minuten per document per respondent.

BIJLAGENBOEK

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Janssen, Johan	Raadsgriffier
Driel van, Piet	Stichting Beter Zeist
Faems, Roel	Voormalig projectleider zaakgericht werken
Groot de, Jacko	Gemeentelijk Archiefinspecteur
Lissenberg, Ineke	Gemeentesecretaris
Luca, Roy	Wethouder
Rhoen, Pierre	Voormalig archivaris, gepensioneerd sinds juli 2016
Romos-Kypreos, Eleni	Projectondersteuner B
Steen, André	Hoofd informatievoorziening
Varkevisser, Johan	Wethouder
Vermeulen, Marja	Teamleider Publiekszaken
Verolme, Pieter	Gemeenteraadslid
Visscher, Egbert	Stichting Beter Zeist
Vulpen van, Steven	Kwaliteit medewerker

Bijlage 2 De DUTO-scan

In deze bijlage is meer informatie over opzet en aanpak van een DUTO-scan opgenomen.

Nationaal Archief
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Aan de slag: duurzaam toegankelijke overheidsinformatie
Een DUTO-scan uitvoeren

Bij duurzaam toegankelijke digitale overheidsinformatie is iedereen gebaat: burgers, bedrijven en overheidsorganisaties. Het belang ervan wordt bij de overheid dan ook steeds meer gezien. Eraan werken blijkt echter nog vaak een opgave. De DUTO-scan is een goede eerste stap. Dit informatieblad geeft een beknopte uitleg van de uitvoering van een DUTO-scan.

DUTO is een standaardlijst van kwaliteitseisen die beschrijft wat er vanuit het perspectief van de gebruiker geregeld moet zijn om te kunnen spreken van duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. (Meer over de inhoud van DUTO vindt u op duto.wiki.nl)

DUTO gaat uit van *toegankelijkheid by design*: overheidsinformatie is bij voorkeur duurzaam toegankelijk vanaf het moment dat het ontstaat; dan hebben de meeste gebruikers er profijt van. Bovendien is het bij digitale informatie - anders dan bij papier - lastig om achteraf de juiste maatregelen te nemen. DUTO richt zich daarom op het ontwerp van werkprocessen en applicaties.

Stappen van een DUTO-scan

De DUTO-scan biedt overheidsorganisaties een concreet en praktisch handvat voor toetsing en verbetering van de duurzame toegankelijkheid van informatie in werk- of beleidsprocessen aan de hand van de DUTO-eisen. Het resultaat van een scan is inzicht in de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie in zo'n proces en aanbevelingen op maat om die te verbeteren.

Hoe gaat een DUTO-scan in zijn werk? Drie stappen op weg naar concrete verbeterpunten.

Vooraf: Intake en opdrachtbevestiging

De eerste stap is het intakegesprek. DUTO-adviseurs gaan met u in gesprek over de inhoud en vorm van de DUTO-scan en wat de scan voor de organisatie kan betekenen.

Startcriteria

Tijdens de intake wordt vastgesteld: :

- ✓ *Wat de scope van de scan is*: een (onderdeel van) of meerdere werk-of beleidsprocessen die belangrijk zijn voor de organisatie én waar ruimte is voor opvolging van aanbevelingen.
- ✓ *Commitment*: van de opdrachtgever (procesverantwoordelijke) en een sponsor vanuit het informatiemanagement (CIO).
- ✓ *Capaciteit*: mensen zijn beschikbaar voor deelname aan de scan, er is een coördinator (zie ook onder 'tijdsbesteding').
- ✓ *Meedoen aan ontwikkeling*: bereidheid tot het delen van leerervaringen.

Opdrachtbevestiging

Deze elementen worden vastgelegd in de opdrachtbevestiging. De DUTO-adviseur start met een kort vooronderzoek op basis van documentatie. De coördinator levert de informatie aan en plant in overleg de workshops.

Workshop 1: Gebruikerservaring in beeld

Resultaat: Een helder beeld van de vraag naar informatie en een overzicht van de belangrijkste verbeterpunten ten aanzien van de toegankelijkheid van die informatie.

Wie. Gebruikers van informatie werkzaam in het gekozen proces en gebruikers daarbuiten. Onder leiding van de DUTO-adviseur en een moderator van het Nationaal Archief.

Hoe. De gebruikerservaringen en –behoeftes worden besproken aan de hand van DUTO's algemene criteria voor duurzame toegankelijkheid: vindbaar , beschikbaar, authentiek, interpreteerbaar en volledig.

Workshop 2: Oplossingen in kaart

Resultaat. Een lijst met mogelijke oplossingen voor de verbeterpunten uit workshop 1.

Wie. Architect(en), informatiespecialist, processpecialist, CIO-adviseur en een beveiliger met kennis van het betreffende proces. De DUTO-adviseur begeleidt de workshop.

Hoe: Aan de hand van de specifieke DUTO-eisen voor duurzame toegankelijkheid komen we de mogelijke oplossingen op het spoor voor de verbeterpunten die zijn aangedragen door de gebruikers.

Workshop 3: Wensen, prioriteiten en aanpak

Resultaat. Prioritering van verbeterpunten en bijbehorende oplossingen voor drie acties om direct op te pakken + verbeteragenda voor de langere termijn.

Wie. Deelnemers van workshops 1 en 2 + de opdrachtgever en de sponsor.

Hoe. Presentatie gebruikerservaringen, verbeterpunten en oplossingen. Onder begeleiding van de DUTO-adviseur en de moderator benoemen de deelnemers hun wensen en prioriteiten.

De DUTO-adviseur verzorgt ook een korte rapportage van de drie workshops.

Optionele vervolgstap: Brede implementatie DUTO

Hoe kunt u DUTO breder inzetten in de organisatie? Die aanpak is maatwerk, er zijn verschillende mogelijkheden. Denk aan het benoemen van DUTO-ambassadeurs en het koppelen van DUTO-eisen aan het kwaliteitsmanagement en de architectuur. Uw DUTO-adviseur adviseert u daar graag verder over.

Tijdsbesteding

Een DUTO-scan vraagt ongeveer de volgende tijdbesteding:

- Coördinator. Voorbereiding, (gedeeltelijke) aanwezigheid workshops, evaluatie en nazorg: ongeveer 16 uur
- Gebruikers en informatieprofessionals. Voorbereiding en deelname aan workshops: ieder 7 uur.
- Opdrachtgever en sponsor. Gesprek voor en na de scan, goedkeuring, sponsorschap en aanwezigheid derde workshop: ieder 5 uur

Meedoen aan een DUTO-scan?

Werkt u bij overheid en heeft u belangstelling om mee te doen aan een DUTO-scan? Of heeft u vragen? Neem dan contact op via duto@nationaalarchief.nl.

Meer informatie

De DUTO-eisen zijn gepubliceerd als wiki (http://wiki.nationaalarchief.nl). DUTO is een permanente bèta. Dat wil zeggen dat DUTO in ontwikkeling is en tegelijkertijd in de praktijk wordt gebruikt, getoetst en verbeterd.

Over DUTO

DUTO is onderdeel van het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR). Opdrachtgever is het ministerie van OCW, het Nationaal Archief is opdrachtnemer.

Nationaal Archief
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

Eisen Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie (DUTO)

DUTO is een lijst van eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Met de DUTO-eisen kunnen overheidsorganen bepalen welke maatregelen ze moeten nemen om de digitale informatie die ze ontvangen en creëren, duurzaam toegankelijk te maken. DUTO is bedoeld voor alle informatieprofessionals die betrokken zijn bij het (her)inrichten van werkprocessen en de daarbij gebruikte applicaties. De eisen van DUTO zijn blijvend in ontwikkeling en worden tegelijkertijd al in de praktijk gebruikt. Dit informatieblad geeft een beknopte uitleg.

Waarom DUTO?

Duurzame toegankelijkheid wil zeggen: informatie is vanaf het moment van ontstaan beschikbaar en bruikbaar voor iedereen die daar recht op heeft en voor zolang noodzakelijk is. Burgers, bedrijven, ambtenaren, journalisten en bijvoorbeeld onderzoekers kunnen de informatie die ze nodig hebben vinden, raadplegen en interpreteren. Niet alleen nu, maar ook over pakweg 100 jaar.

Digitaal werken stelt overheidsorganisaties voor grote uitdagingen in het toegankelijk maken en houden van informatie. Allereerst omdat digitale informatie op een heel andere manier wordt opgeslagen en verwerkt dan papieren informatie. Daarnaast zorgt de snel veranderende techniek voortdurend voor bedreigingen van de toegankelijkheid van informatie. Een laatste uitdaging ligt in de toegenomen verwachtingen die gebruikers hebben van 'toegankelijke informatie': digitale informatie moet na één muisklik beschikbaar zijn.

Overheidsorganen zijn op grond van de Archiefwet 1995 verplicht al hun informatie duurzaam toegankelijk te maken. Dat geldt ook voor alle vormen van digitale informatie: documenten, filmpjes, e-mail, websites, databasegegevens en bijvoorbeeld tweets of Whatsapp-berichten. Maar de wet laat grotendeels open wat overheidsorganen daarvoor moeten doen; elke overheidsorganisatie moet daar zelf invulling aan geven. Herhaaldelijk is vastgesteld dat de toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie nog niet op orde is. Deels komt dat doordat onvoldoende urgentie gevoeld wordt om tot actie over te gaan. Daarbij is vaak niet duidelijk welke acties genomen moeten worden. Vaak ontbreken ook de voorzieningen daarvoor. En hoewel er de afgelopen decennia veel geschreven is over wat er nodig is, blijkt de praktische bruikbaarheid daarvan te beperkt en de toepassing te vrijblijvend. De minister van OCW beloofde in 2013 aan de Tweede Kamer om eisen voor duurzame toegankelijkheid vast te stellen. DUTO is hiervan het resultaat. Een instrument waarmee overheden een ontwikkeling naar duurzaam toegankelijke overheidsinformatie in gang kunnen zetten.

Wat is DUTO?

DUTO is een standaard programma van eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Met DUTO kunnen overheidsorganisaties bepalen hoe duurzaam toegankelijk hun digitale informatie is, en welke maatregelen nodig zijn om deze toegankelijkheid te verbeteren. De eisen gaan zowel over de werkprocessen waar de informatie uit voorkomt, als over de applicaties die gebruikt worden voor het ontvangen, maken en verwerken van de informatie. De DUTO-eisen

zijn ontleend aan gezaghebbende bronnen, zoals wet- en regelgeving, Kamerbrieven, beleidsstukken, standaarden, handreikingen, best practices en wetenschappelijk onderzoek. Waar de eisen uit de gezaghebbende bronnen te weinig concreet zijn, zijn ze door experts verder ingevuld. Toepassing in de praktijk moet uitwijzen of de resulterende eisen voldoende eenduidig, volledig, uitvoerbaar en effectief zijn. Waar dat niet het geval is, zullen de eisen continu aangevuld en aangepast worden.

Toepassing van DUTO

Toepassing van DUTO betekent dat een overheidsorganisatie middels fit/gap-analyses bepaalt of bestaande en nieuwe werkprocessen en de bijbehorende applicaties voldoen aan de DUTO-eisen. Waar dat niet het geval is, daar voert het management verbetermaatregelen door. De aanbevelingen ter verbetering komen ook uit de analyse. Toepassing van DUTO vindt bij voorkeur plaats bij projectmatige aanpassing of ontwikkeling van werkprocessen en applicaties. Op dat moment is er ruimte, geld en energie om te veranderen. Bovendien zijn de (extra) kosten dan relatief laag. Sturing op de DUTO-eisen gebeurt binnen de bestaande processen voor informatiemanagement en projectsturing van een individuele overheidsorganisatie. Er is vooralsnog geen verplichting om DUTO toe te passen. Maar als een overheidsorganisatie DUTO niet gebruikt, zal ze zelf een inhoudelijk vergelijkbaar programma van eisen moeten hebben (of ontwikkelen) om aan de verplichting van de Archiefwet te kunnen voldoen. De toepassing van DUTO wordt regelmatig geëvalueerd. Op grond daarvan wordt bepaald of toepassing van DUTO verplicht wordt.

DUTO-scans

Voor toepassing van DUTO ontwikkelt het Nationaal Archief de DUTO-scan: Een instrument dat overheidsorganisaties inzicht geeft in de mate van duurzame toegankelijkheid van haar informatie en concrete aanbevelingen oplevert om de duurzame toegankelijkheid te verbeteren. Tegelijkertijd worden de daarbij opgedane ervaringen gebruikt om DUTO te verbeteren.

Wie gaan er over DUTO?

DUTO is onderdeel van het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR). Opdrachtgever is het ministerie van OCW, het Nationaal Archief is opdrachtnemer. De sturing op DUTO gebeurt door de Stuurgroep DUTO. De ontwikkeling wordt afgestemd met het Tactisch Beraad DUTO, met circa 35 (CIO) adviseurs van ministeries, ZBO's, Hoge Colleges van Staat en de koepels van de decentrale overheden VNG, IPO en de UvW.

Meer informatie

- Wilt u een casus inbrengen voor een DUTO-scan? Neem dan contact op via duto@nationaalarchief.nl.
- Wilt u meedoen aan de openbare review van DUTO? Dat kan via http://wiki.nationaalarchief.nl
- Op de pagina 'reviewprocedure' staat hoe reacties geplaatst kunnen worden en hoe ze verwerkt worden.
- Wilt u meedoen aan (online) discussies of (thema)bijeenkomsten? Meld u dan aan bij de open LinkedIn-groep DUTO of mail duto@nationaalrarchief.nl

Bijlage 3 Normenkader en ‘scores’ gemeente Zeist

Norm	Score, voldoet:		
	Geheel	Gedeeltelijk	Niet
1. De gemeente Zeist heeft inzichtelijk over welke vormen van overheidsinformatie zij beschikt.			x
2. De gemeente Zeist maakt een weloverwogen en transparante keuze in het beheer van diezelfde informatie.			x
3. De gemeente Zeist herkent de verschillende gebruikers van overheidsinformatie en weet welke behoefte zij hebben.		x	
4. De informatie die gemeente verstrekt aan gebruikers is 4.a. vindbaar 4.b. beschikbaar 4.c. interpreteerbaar 4.d. authentiek 4.c. volledig			x
5. Overheidsinformatie van de gemeente Zeist is bestand tegen verandering.			x
6. De gemeente Zeist heeft een bestuurlijk verantwoordelijke voor de digitale informatie huishouding benoemd	x		
7. De gemeente Zeist zet het belang van een zorgvuldige digitale informatie huishouding op de (bestuurlijke) agenda	x		
8. Er zijn voldoende (financiële) middelen beschikbaar om een oplossing te bieden voor het vraagstuk naar archivering.			x
9. De gemeente is bezig met de ontwikkeling van of heeft een e-depot			x
10. De verschillende disciplines werken samen om inzichtelijk te maken hoe een e-depot ingericht moet/kan worden.			x
11. De gemeenteraad van Zeist kent de problematiek rondom informatievoorziening en archiveringbeleid en is betrokken.			x
12. De gemeente Zeist denkt na over het dilemma openbaarheid van informatie en betrouwbaarheid van die informatie.		x	
13. Er is sprake van een strategisch informatie overleg in de gemeente Zeist.		x	
14. De gemeente Zeist is in control als het gaat om de informatiehuishouding.			x
15. De gemeente Zeist heeft aandacht voor de vindbaarheid van documenten van de afgelopen 20 jaar.	x		
16. De gemeente Zeist heeft aandacht voor de vindbare en volledigheid van dossiers.	x		

Bijlage 4 Overzicht van gebruikte documenten

Documenten en artikelen

Besluit Informatiebeheer gemeente Zeist 2006,
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeist/9795/9795_1.html

Concept convenant Open Data, 31-08-2016

Concept visie op informatiebeheer en archivering, 31-08-2016

Diverse documenten, Stichting Beter Zeist

Special Binnenlands Bestuur, Publiek Denken, Wel Beschouwd vooruit, Duurzaam Toegankelijke Overheidsinformatie, diverse artikelen

- *Digitaal: een duurzaam verhaal*
- *Informatiehuishouding op orde, gaten in het geheugen ondermijnen de eigen betrouwbaarheid*
- *Toekomst vast informatie bewaren, een kwestie van doen*
- *Tandje erbij*
- *Vergeet de gemeenteraad niet*
- *Betrouwbare data, nadenken over compliance, openbaarheid voorop*
- *Nut en Noodzaak van strategisch informatieoverleg, mensen moeten het samen doen*
- *Generieke oplossingen werken niet, differentiëren en denken in risico's*
- *Informatiebeleid beter af bij BZK*
- *De opmars van het e-depot*

Verantwoording archiefinspectie 2014, bijlage 9, jaarrekening 2014, gemeentearchivaris

Verantwoording archiefinspectie 2015, concept document, gemeentearchivaris

Verordening betreffende de zorg van burgemeester en wethouders voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen, het beheer van de archiefbewaarplaats en het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden, voor zover deze niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats,
http://decentrale.regelgeving.overheid.nl/cvdr/xhtmloutput/Historie/Zeist/9794/9794_1.html

Vacaturetekst archivaris 3.0, 23-08-2016, Lugtigheid

Websites

Diverse informatie vanaf website, http://www.nationaalarchief.nl/digitaal-archiveren, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Nationaal Archief

Diverse informatie vanaf website,
http://duto.wiki/xwiki/wiki/duto/view/Duto/Wat+is+duurzaam+toegankelijke+overheidsinformatie, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Nationaal Archief

Diverse artikelen, intranet gemeente Zeist

Provincie Utrecht, regio zet in op Open Data, https://www.provincie-utrecht.nl/@307509/regio-utrecht-zet/

Raadsinformatie Zeist, https://zeist.raadsinformatie.nl/

Gemeente **Zeist**

Publiekshal ▪ Het Rond 1, Zeist
Postbus 513, 3700 AM Zeist
Telefoon 14 030 ▪ rekenkamer@zeist.nl
www.zeist.nl ▪ www.twitter.com/raadzeist

austerlitz ▪ bosch en duin ▪ den dolder ▪ huis ter heide ▪ zeist