

KWALITEITSSCAN
NAAR DE INRICHTING
VAN DE DOSSIERS
EN DE DOCUMENTAIRE
INFORMATIEVOORZIENING
VAN DE GEMEENTE
WIJK BIJ DUURSTEDEN

Colofon

Opdrachtgever : Gemeente Wijk bij Duurstede
Rekenkamercommissie
Adres : Postbus 83,
Postcode/Plaats : 3960 EB Wijk bij Duurstede
Telefoonnummer : 071-5600600
Contactpersoon : de heer D. Veldkamp

Opdrachtnemer : VHIC B.V.
Adres : Polakweg 23
Postcode/Plaats : 2288 GG Rijswijk
Telefoonnummer : 070-3194184
Contactpersoon : A.L.M. van Heijst eMIM

Samenvatting

Tijdens een onlangs gehouden onderzoek door de rekenkamercommissie van de gemeente Wijk bij Duurstede constateerde zij dat de dossiervorming binnen de gemeente niet sluitend is. Aanleiding vormde het ontbreken van documenten over de ontstaansgeschiedenis van de Regionale Sociale Dienst (RSD) en het opgaan van het samenwerkingsverband WALSZ in de RSD geconstateerde problemen bij de subsidiedossiers.

Naar aanleiding hiervan is VHIC gevraagd om een onderzoek uit te voeren naar de inrichting van de dossiers en de documentaire informatievoorziening van de gemeente. Dit rapport geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen die voortvloeien uit het onderzoek.

Wij stellen vast dat de constatering van de Rekenkamercommissie wat betreft de dossiervorming juist zijn. Dossiers zijn niet altijd compleet en actueel. Zij vertonen tekortkomingen, die de administratieve verantwoording ernstig in de problemen kunnen brengen. De mate waarin dossiers compleet zijn is lastig te bepalen wanneer interne en uitgaande stukken niet worden geregistreerd. Daarbij is geconstateerd dat dossiers en losse documenten op stapels bij afdelingen berusten zonder verdere controle en dat afdelingen niet stelselmatig bezocht worden om dossiermateriaal voor archivering in het centrale archief af te dragen.

Wij geven in dit rapport een algemene schets van de ontwikkelingen waar gemeenten de komende jaren mee worden geconfronteerd.

Ook geven wij aan welke veranderingen de gemeente Wijk bij Duurstede zal moeten doorvoeren om de informatiehuishouding aan te laten sluiten op de nieuwe digitale manier van werken. Daardoor zal de huidige situatie ten aanzien van dossiervorming worden verbeterd. De gemeente investeert al in deze nieuwe ontwikkelingen. In 2006 is een programma Digitaal Werken van start gegaan met als eerste resultaten een drietal producten die digitaal aan de burger worden aangeboden. Verder maakt de aanschaf van een documentmanagementsysteem onderdeel uit van de vernieuwing. Hiermee zal met ingang van december 2008 de binnenkomende post digitaal in de organisatie worden verspreid en kort daarna de uitgaande post worden verwerkt en geregistreerd.

De zorg voor de documenten valt onder de verantwoordelijkheid van de betreffende medewerker die het werkproces uitvoert, de proceseigenaar. Wanneer men medio december 2008 het documentmanagementsysteem Corsa gaat implementeren, zal deze proceseigenaar meer zelf gaan archiveren. Dit betekent dat het archiveren onderdeel wordt van zijn werk, zoals dit in het verleden ook met het typen is gebeurd. Doordat alle documenten in Corsa zijn opgeslagen, is er weer een centraal –digitaal- archief. Een centraal digitaal archief maakt alle documenten toegankelijk voor iedereen die deze mag inzien: zowel bestuur als burger, manager of medewerker.

Als de medewerker zelf gaat archiveren, zal de rolverdeling tussen de medewerker en de medewerker van het cluster DIV veranderen. De laatste zal steeds meer het overzicht houden over alle archiveringswerkzaamheden van iedereen (een regiefunctie uitoefenen), waarbij het documentmanagementsysteem automatisch controleert en beheert en de medewerker ondersteunt bij het nakomen van de archief-eisen.

Wanneer wij de huidige situatie van de gemeente bekijken en deze vergelijken met de hierboven geschetste ontwikkeling, vallen een aantal punten op. De postregistratie zoals die op dit moment gebeurt is ontoereikend. De interne en uitgaande documenten worden niet geregistreerd en veel email komt rechtstreeks bij de behandelend ambtenaar binnen. Op deze manier heeft het mana-

gement geen volledige controle op de voortgang van lopende zaken. Wanneer er in het documentmanagementsysteem gebruik zal kunnen worden gemaakt van sjablonen, kan de behandelend ambtenaar zelf zijn uitgaande documenten opslaan in Corsa. Op die manier hoeft de toename van de te registreren documenten geen extra belasting voor het cluster DIV te betekenen. De personele formatie van het cluster DIV zou dan ook toereikend moeten zijn voor deze nieuwe ontwikkelingen.

Veel van de behandelende ambtenaren binnen de gemeente houden op dit moment fysieke documenten te lang bij zich. Doordat het cluster DIV in het verleden te maken heeft gehad met langdurige ziekte, ontstonden er achterstanden in het archiveren van de documenten die terugkwamen van de afdelingen. Dit leidde tot onvolledige dossiers. Inmiddels zijn de achterstanden grotendeels weggewerkt, maar de ambtenaren houden nog steeds de fysieke documenten langer dan nodig opgeborgen in eigen systemen. De documenten zijn daardoor slecht toegankelijk. Om een einde te maken aan deze situatie, zouden alle geregistreerde documenten gescand moeten worden en centraal opgeslagen in Corsa. De eerste aanzet hiertoe zal in december 2008 plaatsvinden. Op die manier kan de gemeente overgaan tot een digitale manier van werken, waarbij de informatie op ieder moment voor iedereen toegankelijk is en waardoor de digitale archivering plaatsvindt tijdens het behandelen van een zaak door de behandelaar zelf en niet achteraf door de medewerker van het cluster DIV. Deze zal achteraf nog een check uitvoeren op compleetheid van het dossier en op de vereiste periode van bewaring.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	7
1.1	Achtergrond en aanleiding.....	7
2	Projectscope	11
2.1	Opdrachtdefinitie	11
2.2	Aanpak van het onderzoek.....	11
3	Documentaire informatievoorziening – grote veranderingen staan voor de deur voor gemeenten	13
3.1	De toekomst van het archiveren	13
3.2	Van uitvoering naar regie	13
3.3	Integratie archieffunctie in het bedrijfsproces	14
3.4	De behandelaar/proceseigenaar is verantwoordelijk.....	14
3.5	De medewerker van het cluster DIV ondersteunt.....	15
3.6	Het DMS omvat het digitale archief	15
3.7	Processen vormen de basis	16
3.8	De cultuur past zich aan	17
3.9	Het management draagt de verandering	17
3.10	Constatering	18
4	De situatie nu	19
4.1	Het cluster DIV – formatie is in theorie toereikend	19
4.2	Poststromen – een probleem	19
4.2.1	Omissie in de postbehandeling.....	20
4.2.2	Constatering postbehandeling	20
4.3	Archivering.....	21
4.3.1	Vertraagde archivering	22
4.3.2	Constatering archivering.....	22
5	Conclusies	25
6	Aanbevelingen	27
7	Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders	29
8	Nawoord van de rekenkamercommissie	35
9	Lijst van gebruikte afkortingen	37

1 Inleiding

1.1 Achtergrond en aanleiding

Dit rapport geeft een overzicht van de belangrijkste bevindingen en aanbevelingen naar aanleiding van het door VHIC uitgevoerde onderzoek. Het omschrijft de stand van zaken op het gebied van de documentaire informatievoorziening binnen de gemeente.

De rekenkamercommissie heeft in een onlangs gehouden onderzoek geconstateerd dat de dossiervorming binnen de gemeente niet sluitend is. Aanleiding vormde de problemen die zijn ontstaan bij de overgang naar en de verhuizing van het samenwerkingsverband van de Sociale Dienst naar de RSD en geconstateerde problemen bij de subsidiedossiers.

Hierdoor komen de bewijsvoering en de verantwoording in gevaar. Sluitende dossiers zijn voor een gegevensrijke organisatie even belangrijk als een sluitende financiële administratie.

Hoe erg is het als de archieffunctie niet goed is ingericht? Het Ministerie van BZK is hierover duidelijk in zijn rapport: Het geheugen als actieve kracht: de archieffunctie binnen de digitale overheid: *“Als de archieffunctie niet goed is ingericht en/of niet goed wordt uitgevoerd kunnen bestuurders en managers zich niet verantwoorden voor het handelen van hun organisatie. Naast dit risico leidt een onderbelichte archieffunctie ertoe dat men in de praktijk van het bedrijfsproces maar weinig terugziet van alle energie die men aan de archieffunctie besteedt.”*

Het belang van een goed georganiseerde informatievoorziening is voor een overheidsorgaan zoals de gemeente Wijk bij Duurstede evident. De administratieve verwerking volgt het werkproces, dus documenten volgen de werkzaamheden. Deze documenten moeten steeds herleid kunnen worden tot hun context:

- de zaak waarvan ze deel uitmaken (de administratieve neerslag hiervan vormt het dossier);
- het werkproces waarbinnen de zaak vorm heeft gekregen;
- eventueel het project waarvan het werkproces onderdeel heeft uitgemaakt;
- het object waarover de documenten handelen;
- de persoon of rechtspersoon, waarover de documenten handelen.

Gegevens spelen immers niet alleen een rol in de ondersteuning van bestuurlijke processen, maar zijn ook cruciaal voor de democratische controle op het functioneren van de overheid als geheel. Juist om die reden zijn overheidsarchieven aan strenge regels gebonden en bestaat hiervoor sinds 1918 zelfs een speciale wet: de Archiefwet (laatst gewijzigd in 1995). Deze wet verplicht overheidsorganen documenten en gegevens in werkprocessen op een zorgvuldige manier vast te leggen, te stroomlijnen en te selecteren voor vernietiging of blijvende bewaring indien wettelijke termijnen of organisatiebelangen hiertoe aanleiding geven. Een geordende informatievoorziening komt de uitvoering van de werkprocessen ten goede.

De gemeente Wijk bij Duurstede is de laatste jaren bezig haar dienstverlening aan de burgers te verbeteren. Een onderdeel daarvan is de verbetering van de (documentaire) informatievoorziening (hierna: DIV). Dit heeft onder andere geleid tot de aanschaf van het documentmanagementsysteem (DMS) Corsa van BCT. Dit pakket moet dit najaar Walvis Post vervangen, een pakket waarin uitsluitend de gegevens over de documenten geregistreerd werden, niet de documenten zelf.

Documentaire informatievoorziening is de ondersteunende bedrijfsfunctie die het beheer van documenten en archiefbescheiden van een organisatie uitvoert, het beleid hiervoor opstelt en zorgt voor de borging ervan. Dit bestaat uit de registratie van de documenten, de beschikbaarstelling, de bewaring, de selectie en de eventuele vernietiging of overbrenging hiervan. De functie omvat het geheel van mensen, procedures, methoden, middelen, documenten en metagegevens waarmee de functie is vormgegeven. Dit betekent dat de documentaire informatievoorziening doorheen de gehele organisatie te vinden is en niet alleen bij een organisatie-onderdeel DIV. Iedereen in de organisatie is verantwoordelijk voor het op orde houden van de documenten waarmee hij of zij dagelijks werkt, binnen de projecten en werkprocessen die hij of zij uitvoert.

Binnen de documentaire informatievoorziening werken informatiespecialisten, die bij Wijk bij Duurstede gegroepeerd zijn in het cluster DIV, onderdeel van de afdeling Ondersteuning. Kwaliteitsnorm NEN-ISO 15489¹ omschrijft hun rol als volgt: de verantwoordelijkheid voor alle aspecten van recordsmanagement, inclusief het ontwerp, de implementatie en het onderhoud van de archieffunctie: de archiefsystemen, de werking ervan, de opleiding van de gebruikers van deze systemen en de processen van archiefsystemen, indien die het werk van individuele personen raken.

Om een helder beeld te krijgen van de huidige stand van zaken op het gebied van dossiervorming ontstond behoefte aan een onderzoek naar de inrichting van de uitgevoerde documentaire processen: de postbehandeling, de registratie van documenten, het documentenvolgsysteem, de archiefopslagfunctie, de manier waarop werknemers hun functie vervullen en hoe de gemeentelijke ambtenaren de huidige informatievoorziening ervaren.

In het onderzoek werden de volgende onderzoeksonderwerpen centraal gesteld:

- de documentenstromen binnen de organisatie vanaf het moment van binnenkomst tot het moment van opberging in de dossiers;
- de kwaliteit van de registratie en de signalering van afdoenings- en overschrijdingstermijnen;
- de manier waarop de afdelingen de documenten behandelen op de afdelingen (de wijze waarop ze in het werkproces worden gebruikt, eventuele dubbele registraties, de manier waarop taken en werkzaamheden door medewerkers worden vastgelegd, hoe het werkdocument groeit via de wijze waarop de documenten worden verzameld en aangevuld met memo's, rapporten, e-mails, en uiteindelijk, nadat de beslissing is genomen, de manier waarop de beschikking of brief tot stand komt);
- de wijze waarop het document wordt neergelegd in dossiers (het officiële dossier, werkdocumenten, schaduwdocumenten op afdelingen);
- de inrichting van het archiefsysteem;
- de wijze waarop het dossier wordt geregistreerd, wordt opgeslagen, wordt geselecteerd voor vernietiging dan wel blijvende bewaring; de wijze waarop het overleg tussen behandelend ambtenaar, het cluster DIV en archivaris tot stand komt om machtiging tot vernietiging te verlenen en het dossier uiteindelijk wordt vernietigd dan wel overgedragen aan de archiefdienst;
- de uitlening van de dossiers en de rappellering daarop;
- digitale dossiervorming versus papieren dossiers;
- de kwaliteit van de dossiers (volledigheid) en de oorzaken die een eventuele volledigheid verhinderen.

¹ NEN-ISO 15489-1:2001 (nl), norm voor informatie- documentatie- en archiefmanagement.

Verder hebben wij gekeken naar de volgende factoren die de kwaliteit van de dossiervorming bepalen:

- De procedures en richtlijnen die gelden voor het informatiebeheer;
- De bevoegdheden van medewerkers binnen de organisatie op het gebied van het samenstellen van dossiers, het raadplegen, het toevoegen en verwijderen van documenten;
- De huidige organisatorische opbouw van het cluster DIV en hoe deze zich verhoudt tot het takenpakket en de kengetallen die wij hiervoor hanteren;
- De eventuele achterstanden, hoe de organisatie hiermee omgaat en hoe zij deze kan vermijden;
- De wijze waarop het cluster DIV en de vakafdelingen samenwerken op het gebied van de documentenstromen en de neerslag daarvan in de dossiers;
- Het kennisniveau van de medewerkers van het cluster DIV, hun inzet, ambitie en motivatie;
- Het gebruik van informatietechnologie bij de aanmaak van documenten, de opslag van de documenten, het hergebruik en de selectieve vernietiging.

2 Projectscope

2.1 Opdrachtdefinitie

De rekenkamercommissie van de gemeente Wijk bij Duurstede heeft ons verzocht om de inrichting en het functioneren van de documentaire informatiehuishouding van de gemeentelijke organisatie te beoordelen. Haar vraag luidde als volgt:

Beoordeel de documentaire processen. Het gaat hierbij om de processen op het gebied van post-behandeling en archivering, die – mede onder invloed van nieuwe elektronische hulpmiddelen – in de toekomst in elkaar zullen overvloeien. Dat betekent dat de processen beoordeeld moeten worden op doelmatigheid (worden de juiste processen uitgevoerd) en doeltreffendheid (worden de processen op de juiste manier uitgevoerd).

2.2 Aanpak van het onderzoek

Voor het onderzoek voerden we gesprekken met medewerkers van de gemeente. Tevens namen we de nodige documenten door en voerden we een werkplekonderzoek bij het cluster DIV. Ten slotte hielden we een ronde langs de afdelingen om de wijze van archivering, de achterstanden en de staat van archivering van documenten in ogenschouw te nemen.

We spraken met de volgende personen:

De heer P. van den Boogaard, Hoofd afdeling Ondersteuning;

De heer C. Schaecken, teamleider DIV;

De heer F. van Rijnsouw, senior medewerker DIV;

De heer Kroon, teamleider FZ van de RSD.

De volgende documenten werden doorgenomen:

Plan van aanpak implementatie Corsa, 21 mei 2008, Roger Budé;

Projectplanimplementatie Document Management Systeem fase 1: verwerking ingaande en uitgaande post en registratie e-mail, Jan Veenstra en Nienke Vonk, ongedateerd;

Programma van Eisen programma Digitaal Werken gemeente Wijk bij Duurstede, versie 0.7 (5 september 2007, auteur niet vermeld).

3 Documentaire informatievoorziening – grote veranderingen staan voor de deur voor gemeenten

De administratieve organisatie binnen gemeenten zal de komende jaren sterk veranderen onder invloed van de automatisering. Dit hoofdstuk gaat over deze veranderingen en heeft betrekking op alle gemeenten, dus ook Wijk bij Duurstede, zonder echter specifiek de Wijkse situatie aan te geven. Voordat geschetst kan worden hoe de ontwikkelingen in Wijk bij Duurstede zullen zijn, dient echter eerst aangegeven te worden hoe de situatie op landelijk niveau zich ontwikkelt.

3.1 De toekomst van het archiveren

De komende jaren zal de rol van de documentaire informatievoorziening (DIV) door verdergaande digitalisering sterk veranderen. Binnen gemeentelijke organisaties is DIV verantwoordelijk voor een juist beheer van alle documenten waarmee de organisatie haar handelingen bewijst (ook wel records genoemd). Dit zal wijzigen, wanneer de werkprocessen in de organisatie als uitgangspunt worden genomen. De werkproceseigenaar wordt dan verantwoordelijk voor het goed documenteren van de uitgevoerde handelingen, het archiveren is daar onderdeel van en wordt dus onderdeel van de werkzaamheden van de proceseigenaar. Zo staat het beschreven in de kwaliteitsnorm voor informatie- documentatie- en archiefmanagement NEN-ISO 15489; steeds meer organisaties nemen deze norm als standaard voor hun werkwijze over.

Enerzijds eist de bedrijfsvoering dat de vindbaarheid van documenten gewaarborgd is. Anderzijds zijn er vanuit het perspectief van de verantwoording achteraf (kennismanagement) ook specifieke eisen voor de archivering van documenten en de vindbaarheid. Om aan deze verantwoordingseis te voldoen, moeten alle documenten en overige gegevens zodanig beheerd worden dat ze gedurende hun gehele levenscyclus aan de algemene kwaliteitseisen voldoen: volledigheid, authenticiteit, betrouwbaarheid, toegankelijkheid, raadpleegbaarheid en beschikbaarheid.

Op landelijk niveau zien we ontwikkelingen zoals de digitalisering van documentenstromen en post-registratie in samenhang met de werkprocessen, de digitale opslag van archieven en digitale duurzaamheid. In dit verband heeft de landelijke overheid verschillende initiatieven genomen die zich voor gemeenten concentreren rondom het bureau EGEM. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft een Digitale Agenda opgesteld, waarin belangrijke ontwikkelingen tot het jaar 2010 worden geprogrammeerd. Ook zien we een ontwikkeling van het 'vernetwerken' van organisaties. Organisaties worden steeds opener en werkprocessen worden aan elkaar gekoppeld tot digitale dossiers – denk aan het elektronisch patiëntendossier, het elektronisch leerlingendossier en het elektronisch cliëntendossier – waardoor informatie onderling uitgewisseld kan worden. Tevens worden basisadministraties opgezet, zoals de Wet Kenbaarheid Publiekrechtelijke Beperkingen en de Basisadministratie Gebouwen (BAG). Meer basisregistraties volgen.

3.2 Van uitvoering naar regie

Een van de belangrijkste trends binnen afdelingen Documentaire Informatievoorziening van overheidsinstellingen is dat de nadruk verschuift van de uitvoerende naar de regiewerkzaamheden. De verantwoordelijkheid voor archivering ligt dan bij de uitvoerder van het werkproces: deze is ver-

antwoordelijk voor de administratieve verslaglegging van zijn handelen en de dossiervorming. Na afhandeling van een zaak wordt dit dossier overgedragen aan een beherende afdeling, die het dossier gedurende de wettelijk verplichte bewaartermijn bewaart en aan de verantwoordelijke medewerker een voorstel tot vernietiging doet wanneer het dossier conform de daartoe gestelde wettelijke termijnen moet worden vernietigd.

Dit betekent dat archiveren van informatie in organisaties verandert. Archiveren wordt niet langer verricht door medewerkers van het cluster DIV, maar door procesmedewerkers binnen de gehele organisatie. Hiertoe zijn softwareprogramma's ontwikkeld – documentmanagementsystemen ofwel DMS - ondersteund door automatisering. De veranderende werkwijze is pas mogelijk wanneer organisaties hun informatie opslaan in informatie- en werkstroomsystemen.

De toenemende digitalisering zorgt voor problemen maar biedt tegelijkertijd mogelijke oplossingen voor de archiveringsproblemen die er op dit moment zijn. Zo kan via digitalisering de archieffunctie geïntegreerd worden in het werkproces, doordat de behandelende medewerker dit zelf uitvoert. In veel gevallen doet de medewerker dit al op een gemeenschappelijke schijf; het DMS vervangt deze schijf. Deze werkwijze biedt veel perspectieven om dubbel werk en schaduwarchieven te verminderen en verder te voorkomen. Hierdoor sluit de archivering, zowel procedureel als inhoudelijk, beter aan op het werkproces, aangezien vanaf de start alle documenten in het werkproces opgeslagen worden in een zaakmap. Ook voldoet de organisatie op die manier beter aan de voorwaarden voor langdurige en duurzame bewaring.

3.3 Integratie archieffunctie in het bedrijfsproces

De integratie van de archieffunctie in het bedrijfsproces hangt samen met de toenemende digitalisering. Alleen in een digitale situatie is het immers mogelijk om bepaalde metadata, zoals auteur, datum en versie, automatisch te koppelen aan documenten. Hierdoor kan de archivering meteen tijdens het werkproces plaatsvinden, zodat vooral de medewerkers die een zaak behandelen, hiervan profijt ondervinden.

Bij een archieffunctie die in het werkproces is geïntegreerd - de nieuwe situatie die in Wijk bij Duurstede zal ontstaan - is er dus een andere rolverdeling tussen de behandelaar/proceseigenaar en de medewerker van het cluster DIV.

3.4 De behandelaar/proceseigenaar is verantwoordelijk

In de oude situatie binnen gemeenten had de behandelaar de verantwoordelijkheid om een behandelde zaak aan het archief aan te bieden. De medewerker van het cluster DIV zorgde vervolgens voor de archivering. In de nieuwe situatie creëert of ontvangt de behandelaar een document en archiveert dit document vervolgens zelf in het digitale archief door inhoudelijke metadata toe te voegen. De voortgang van de zaak houdt deze zelf bij. Vervolgens kan iedereen die geautoriseerd is de gearchiveerde documenten uit het digitale archief raadplegen. Hiermee wordt archiveren iets van iedere behandelaar.

De behandelaar moet dan bekend zijn met de interne regels over het beheer van documenten, die nu uitsluitend voor medewerkers van het cluster gelden. Corsa laat toe dat de behandelaar zelf do-

cumenten beheert, maar dat moet wel binnen het door het cluster DIV beheerde archiefregime gebeuren. De behandelaar heeft de mogelijkheid om, binnen een bedrijfsbreed vastgestelde dossierindeling, zelf mappen aan te maken. Daarnaast kunnen ook op afdelingsniveau afspraken worden gemaakt over de mappenstructuur. Voor ondersteuning en advies kan men terecht bij de medewerker van het cluster DIV.

3.5 De medewerker van het cluster DIV ondersteunt

In de nieuwe archieffunctie wordt een groot deel van de werkzaamheden geïntegreerd in het werkproces van de behandelaars. Hierdoor raakt de medewerker van het cluster DIV een belangrijk deel van zijn dagelijkse werkzaamheden kwijt.

Er ontstaat in de nieuwe archieffunctie behoefte aan regie. Onder regie wordt hier verstaan: controle, beheer, ondersteuning en toezicht opdat de archiefeisen worden nagekomen. DIV is de eerst aangewezen afdeling om deze rol op zich te nemen. De huidige beschrijving van de functie van de medewerker van het cluster DIV voldoet dan niet meer. In de NEN-ISO 15489², momenteel de internationale standaard voor de inrichting van informatie- en archiefmanagement, is een omschrijving van de toekomstige rol van de medewerker van het cluster DIV opgenomen:

Professionele documentaire informatiespecialisten zijn verantwoordelijk voor alle aspecten van informatie- en archiefmanagement, inclusief het ontwerp, de implementatie en het onderhoud van archiefsystemen en de werking ervan, en voor de opleiding van gebruikers inzake informatie- en archiefmanagement en processen van archiefsystemen als deze het werk van individuele personen raken.

Al deze ontwikkelingen hebben gevolgen voor de inrichting van de (documentaire) informatievoorziening – nu en in de toekomst – en zullen daarom gefaseerd en weloverwogen moeten worden voorbereid en doorgevoerd. Hierbij moeten organisaties verder kijken dan uitsluitend het technische, ofwel infrastructurele aspect. De nieuwe manier van werken waarbij ‘digitaal als uitgangspunt’ geldt, is ingrijpend voor de gehele organisatie en organisaties zullen op de diverse terreinen naar een evenwicht moeten streven.

3.6 Het DMS omvat het digitale archief

In een digitale omgeving is het belangrijk om eisen als ‘geordende en toegankelijke staat’ anders vorm te geven dan in de fysieke (papier) omgeving. De nadruk verschuift van informatie bewaren naar het toegankelijk maken van bewaarde informatie. Organisaties kunnen door het bedrijfsbreed inzetten van DIV-hulpmiddelen, zoals een documentmanagementsysteem (DMS)³ en een re-

² NEN-ISO 15489-1:2001 (nl), Informatie- en archiefmanagement – Deel 1: Algemeen, Delft, Nederlands, Normalisatie-instituut, 2001. p. 9

³ Een systeem dat functionaliteit aanbiedt voor het verwerven, opslaan, archiveren en opvragen van documenten, inclusief het managen tijdens het uitvoeren, administreren, doorgeven en autoriseren van gebruikers. Document Managementsystemen bewaken de toegang tot bestanden en houden een historisch bestand bij van de inhoud van de bestanden.

ordsmanagementapplicatie (RMA)⁴, ervoor zorgen dat digitale informatie altijd en op ieder moment beschikbaar en toegankelijk is, ongeacht tijd en locatie. Tevens kunnen zij er op deze wijze voor zorgen dat de inhoud maximaal betrouwbaar is.

Documenten die nog in bewerking zijn, krijgen een plaats in het DMS. Alle documenten die met een kantoorautomatiseringpakket zijn aangemaakt, worden automatisch (verplicht) in het DMS opgenomen.

Door een integratie van een kantoorautomatiseringspakket en een DMS, waarin documenten eenmalig worden opgeslagen en meervoudig kunnen worden gebruikt, ontstaat het dossier dus tijdens het werkproces. Zo vermijdt een organisatie het gebruik van digitale schaduwarchieven in de vorm van netwerkschijven en persoonlijke schijven. Een DMS zorgt eveneens voor een centrale opslag en (versie)beheer van alle digitale documenten, wat vervolgens mogelijkheden biedt om de beschikbaarheid van informatie ook over de organisatiegrenzen heen te verbeteren.

Documenten die officieel zijn vastgesteld als archiefexemplaar dienen voor verantwoording en bewijs en worden in het (digitaal) archief opgeslagen (het DMS). Dit bezit functionaliteiten om duurzame bewaring mogelijk te maken. Op termijn is het de bedoeling dat alle relevante informatie langs digitale weg te raadplegen is, onafhankelijk van de plaats en/of het tijdstip waarop dit gebeurt (i.e. door meerdere partijen gelijktijdig). Structurele aandacht voor beveiliging, zoals een goede autorisatiestructuur, is daarbij onontbeerlijk.⁵

Een organisatie kan verder overwegen om een DMS/ RMA aan een workflowmanagementsysteem (WFM) te koppelen. Dit systeem kan worden ingezet om een werkstroom te organiseren, waarbij een te behandelen document –nadat een bepaalde stap in het werkproces is afgewikkeld- automatisch van ambtenaar a naar b gaat. Hierdoor is het mogelijk om de bedrijfsprocessen te beheersen en zo de afhandeling (status) van records te volgen. Het verdient aanbeveling om een dergelijk traject gefaseerd aan te gaan, door eerst stap voor stap enkele van de meest voorkomende bedrijfsprocessen te automatiseren. Vaak ligt hier al een groot deel van de winst, doordat deze processen het merendeel van de tijd in beslag nemen. In latere fasen kan de organisatie ook andere processen toevoegen, die ze vervolgens stap voor stap automatiseert. Op deze wijze wordt de procesapplicatie gaandeweg met het DMS en de WFM geïntegreerd. Door vervolgens ook de e-mailfunctionaliteit in de applicatie op te nemen, kan de organisatie op termijn automatisch alle voor haar van belang zijnde e-mail archiveren conform de vastgestelde procedures. Op deze manier voorkomt ze dat delen van het e-mailverkeer buiten zicht blijven en dossiers hierdoor niet sluitend zijn.

3.7 Processen vormen de basis

Bovenstaande veranderingen op infrastructureel vlak hebben ook impact op de processen binnen een organisatie. In de beoogde inrichting is de archivering onderdeel van het bedrijfsproces en wordt deze zoveel mogelijk geautomatiseerd. Om de vindbaarheid van records in een digitaal archief te vergroten, worden deze gestructureerd op basis van de bedrijfsprocessen. Op deze wijze

⁴ Een systeem dat functionaliteiten bezit om digitaal documentbeheer op een duurzame en verantwoorde wijze mogelijk te maken. Met name gericht op documenten die voor langere bewaring in aanmerking komen.

⁵ Aangezien wij geen EDP-audit hebben uitgevoerd, is de beveiliging van het systeem niet nader onderzocht.

kunnen medewerkers zelf hun documenten terugvinden die voortvloeien uit het betreffende bedrijfsproces. De organisatie legt deze uniforme structuur vast in een documentair structuurplan (DSP). Het DSP biedt een overzicht van alle aanwezige informatie- en archiefbestanden in relatie tot de bedrijfsprocessen binnen de gemeentelijke organisatie. Van belang is dat deze procesbeschrijvingen volledig, actueel en gedetailleerd zijn beschreven, zodat ze kunnen worden gebruikt voor verdere optimalisatie en automatisering (door middel van WFM) van de werkprocessen. Uiteindelijk moet de organisatie ernaar streven om de procesbewaking van het afhandelen van processen te integreren in de werkprocessen zelf.

De ontwikkelingen op het vlak van digitalisering hebben in de toekomst ook gevolgen voor de processen die samenhangen met de postafhandeling.

Ook al neemt de rol van digitale communicatie (bijvoorbeeld door middel van e-mail) in de organisatie toe, dan nog zal er (vooralsnog) sprake blijven van een fysieke poststroom. Poststromen zullen echter veel meer vanuit de werkprocessen lopen. Uitgaande poststromen moeten vanuit de werkprocessen automatisch geregistreerd en digitaal gearchiveerd worden. Ook voor de fysieke inkomende poststroom zal digitaal het uitgangspunt moeten zijn door de interne distributie in principe digitaal te laten verlopen. Het merendeel van de inkomende poststroom (via webflow/Front Office) zal automatisch afgehandeld (geregistreerd/gedistribueerd) worden. Ten slotte zal ook de interne poststroom volledig digitaal moeten verlopen, waarbij registratie en archivering automatisch plaatsvinden.

3.8 De cultuur past zich aan

De hierboven beschreven ontwikkeling vereist ook een houdingsverandering bij de medewerkers. Alle medewerkers binnen de organisatie, ongeacht of zij bij uitvoerende dan wel beleidsmatige bedrijfsprocessen betrokken zijn, moeten meer verantwoordelijkheid krijgen (passend in het kader van integraal werken). Zij moeten meegroeien met de ontwikkeling waarbij zij zelf de administratieve taken binnen het werkproces uitvoeren, weliswaar binnen de gecontroleerde omgeving van het digitale informatiesysteem. Alle medewerkers zullen op termijn dus digitaal moeten werken én denken.

Ook aan de medewerkers van het cluster DIV worden andere eisen gesteld. Doordat het takenpakket verandert, moeten zij nieuwe kwaliteiten verwerven waarmee zij in de nieuwe digitale werkwijze hun rol kunnen vervullen.

3.9 Het management draagt de verandering

Deze toekomstvisie tot een succes te maken stelt hoge eisen aan de organisatie. Hierbij is het van belang dat de hele organisatie de visie accepteert en draagt. Dit betekent dat het DIV-beleid en de visie zo hoog mogelijk in de organisatie belegd en uitgedragen worden. Daarnaast zullen I&A en DIV nauw moeten samenwerken. De inbreng van I&A heeft betrekking op kennis van hard- en software. DIV heeft kennis van informatieontsluiting, ordeningssystemen en wettelijke kaders. Een actieve betrokkenheid van het functiegebied administratieve organisatie is eveneens nodig om de procesbeschrijvingen op te stellen en actueel te houden, en de werkprocessen binnen de organisatie te digitaliseren. In eerste instantie wordt de samenwerking (sterker) geformaliseerd, waarbij de

verschillende disciplines gezamenlijke doelen nastreven. Op termijn zouden ze ondergebracht kunnen worden in één afdeling, waarin alle informatievoorziening is geconcentreerd. In veel gemeenten ontstaat deze nieuwe afdeling Informatie- en Procesbeheer, een samenvoeging van ICT, DIV en Administratieve organisatie. Op deze wijze komt de regie over de volledige informatievoorziening op één centraal punt in de organisatie. Verantwoordelijkheden zijn dan ook duidelijk in kaart gebracht en worden periodiek bijgesteld.

3.10 Constatering

In het voorgaande hoofdstuk hebben wij willen aantonen dat de Nederlandse overheid sterk in beweging is en zich ontwikkelt naar een digitale overheid. Digitalisering verandert de gemeentelijke organisatie ingrijpend. Op het hoogste niveau wordt informatiebeleid vastgesteld, medewerkers worden verantwoordelijk voor het zelf documenteren en archiveren van de behandelde zaken, medewerkers van het cluster DIV worden informatiespecialist die de medewerkers met raad en daad bijstaan in het administratieve proces. Het management ziet erop toe dat deze ontwikkeling goed verloopt en stimuleert de verandering.

Om de digitalisering goed te laten verlopen is een DMS noodzakelijk, waarin de documenten kunnen worden aangemaakt en opgeslagen. Dit betekent dat een digitaal archief ontstaat wat de papieren archieven vervangt. Hiertoe dient echter wel een aantal maatregelen te worden genomen in juridische zin.

4 De situatie nu

In dit hoofdstuk bespreken we de bevindingen van ons onderzoek.

De archieffunctie binnen de gemeente Wijk bij Duurstede is nu nog ingericht vanuit de gedachte dat fysieke documenten bij de behandelaar blijven tot deze de zaak heeft uitbehandeld. Alhoewel dit uitsluitend voor de afdeling Juridische Zaken is afgesproken, vindt dit ook op andere afdelingen plaats.

Na afloop draagt de behandelaar de documenten over aan het archief. Omdat er veel zaken in behandeling zijn, zijn er dus veel archiefstukken bij de behandelaars. Onder deze behandelaars zijn notoire verzamelaars die slechts met moeite te bewegen zijn om hun zaken af te stoten naar het centrale archief. Dit heeft zijn redenen, die wij onderstaand zullen beschrijven.

4.1 Het cluster DIV – formatie is in theorie toereikend

Het cluster DIV is als volgt samengesteld:

- Een teamcoördinator;
- Drie archiefmedewerkers;
- Drie medewerkers postbehandeling.

De formatie van het cluster geeft geen aanleiding tot opmerkingen. Het kennisniveau van de medewerkers is voldoende voor de manier waarop het cluster op dit moment werkt, c.q. in een papieren omgeving. De visie van de teamcoördinator over digitaal werken is helder en past in de lijn, die in het voorgaande hoofdstuk is behandeld. Het cluster heeft niet te kampen met noemenswaardige achterstanden.

Wel heeft het cluster enkele zware jaren achter de rug. Zo stroomde de archiefkelder onder en werd ze verbouwd en vielen enkele medewerkers langdurig uit wegens ziekte, wat weliswaar is opgevangen door uitzendkrachten maar toch een zware wissel heeft getrokken op de dienstverlening. De overstroming heeft er echter toe geleid dat de gemeente een uitstekend geoutilleerde archiefbewaarplaats heeft die zich qua voorzieningen mag meten met de beste binnen Nederland. Maar ook zijn er nog naweëen in de vorm van dossiers die niet toegankelijk zijn, aangezien er nog documenten hersteld dienen te worden.

Qua infrastructuur staan de nodige verbeteringen op stapel: Walvis Post wordt dit najaar vervangen door Corsa van BCT en de i-Controler van Split~Vision wordt tijdens dit vervangingsproces geïmplementeerd.

Met behulp van Corsa kan digitaal worden gewerkt. De invoering van digitaal werken zal fasegewijs plaatsvinden. Hiervoor is een projectplan opgesteld; een nieuwe projectmanager pakt het recent geïnitieerde Project Digitaal Werken doortastend aan.

4.2 Poststromen – een probleem

De inkomende post wordt centraal ontvangen, geopend, gedagstempeld, geregistreerd in Walvis en gedistribueerd. De mails die binnenkomen via info@wijkbijduurstede.nl worden uitgeprint en aan de papieren post toegevoegd. De e-mailbrievenbus wordt formeel twee keer per dag geleegd, maar

in de praktijk meerdere malen gecheckt. De post die aan de balie wordt ontvangen gaat naar het cluster DIV, die ze daar dagstempelt en registreert. Documenten worden nog niet gescand. Bij de registratie worden de metagegevens van de brieven vastgelegd. Hierdoor is bekend of en wanneer een document is binnengekomen, de afzender, de inhoud, de afdeling waaraan het is toegezonden voor afhandeling en wanneer dit is gebeurd.

Post met de aanduiding vertrouwelijk of persoonlijk op de enveloppe gaat ongeopend naar de geadresseerde met het verzoek deze, indien het zakelijke post betreft, aan te melden bij het cluster DIV voor registratie.

Veel post waarvoor registratie niet noodzakelijk blijkt, zoals foldermateriaal, uitnodigingen voor vergaderingen, adreswijzigingen van bedrijven e.d., wordt rechtstreeks naar de afdelingen gedistribueerd. Ook de geregistreerde post gaat dezelfde dag nog naar de postverdelers: mogelijke postverdelers zijn burgemeester, secretaris en afdelingshoofden. Daarna wordt de post opgenomen in de werkvoorraad. Post die geregistreerd wordt, is die post waarvan het cluster DIV op basis van ervaring van de medewerkers de inhoud belangrijk acht, doorgaans de post waarop de organisatie actie moet ondernemen. Van belangrijke documenten worden fotokopieën gemaakt voor de secretaris, de raadsgriffie, de burgemeester en de afdelingshoofden.

De voortgang van de afhandeling van de post wordt bijgehouden in Walvis. Elke maand wordt een overzicht gemaakt van de post die afgehandeld had moeten zijn, maar dat nog niet is. Dit overzicht gaat naar de afdelingshoofden. Zij ontvangen ook een keer per week een weeklijst van de post, die de komende week is af te werken.

4.2.1 Omissie in de postbehandeling

Een grote omissie in de huidige situatie is dat de intern circulerende en de uitgaande post niet wordt geregistreerd. In de jaren negentig is hiertoe tijdens een bezuinigingsoperatie besloten. Ook komt er rechtstreeks e-mail binnen bij de behandelaars. Dit betekent dat er geen compleet en samenhangend beeld is van alle documenten die deel uitmaken van een zaak. Het is dus ook niet centraal bekend welke post is uitgegaan en op welk moment. Dit leidt tot veel zoekacties – “het document moet toch bij DIV zijn” – terwijl de documenten nog bij de afdelingen berusten. Het cluster DIV moet vaak zoeken naar documenten die het niet kent en die bij nader onderzoek op de afdelingen blijken te liggen. Het zoeken naar informatie kost momenteel te veel tijd. Van geregistreerde stukken kunnen geen zaakoverzichten worden gemaakt.

Er is een werkgroep Sjablonengebruik opgericht die er voor gaat zorgen dat in de toekomst binnen het nieuwe DMS de uitgaande documenten rechtstreeks en automatisch worden aangemaakt, geprint en opgeslagen door de proceseigenaar. Maar als gezegd is dit momenteel niet zo.

4.2.2 Constatering postbehandeling

In elke organisatie is postregistratie is een managementinstrument. Het helpt om de voortgang en afhandeling van de stukken, zowel de inkomende verzoeken als de uitgaande documenten, te controleren.

In deze optiek moet de gemeente Wijk bij Duurstede ervoor zorgen dat:

- elk document dat dient voor bewijsvoering, nu of in de toekomst, geregistreerd wordt. Hierdoor is bekend dat het (officieel) is binnengekomen, aangemaakt of uitgegaan, op welk moment dit is gebeurd (bijvoorbeeld, is het bezwaarschrift ontvankelijk) en waar het te vinden is;
- de voortgang van een proces en de documenten die uit dat werkproces voortvloeien, bewaakt wordt;
- de documenten in het archiefsysteem getraceerd kunnen worden;
- de afhandelingsberichten automatisch verzonden kunnen worden.

Doordat de meeste documenten (immers: de interne stukken en de uitgaande brieven) nu geen deel uitmaken van het registratieproces, is een sluitende controle niet mogelijk. Om dit te verbeteren is een vastlegging van alle inkomende, interne en uitgaande documenten in een DMS nodig. Dit DMS wordt Corsa van BCT, waarvan de implementatie in volle gang is.

Wanneer interne en uitgaande documenten worden geregistreerd, neemt het aantal registraties fors toe. Dit hoeft echter geen directe consequenties te hebben voor de formatie van het cluster DIV, aangezien de behandelende proceseigenaren de registraties van uitgaande brieven zelf uitvoeren door middel van sjablonen. Ook nemen de archiveringsactiviteiten af in een digitaal archief, want papier is niet meer leidend en wordt dus ook niet meer gearchiveerd tot dossiers. Door documenten te registreren en te scannen wordt immers automatisch een digitaal archief opgebouwd en kan het bewerkelijke papieren archief worden afgebouwd. Het cluster DIV controleert de registraties en zorgt voor verbetering of aanvulling.

De implementatie van het DMS moet het werken binnen de gemeente een stuk efficiënter maken, doordat de documenten op één plaats zijn opgeslagen en dus beter vindbaar zijn.

4.3 Archivering

Tot een jaar geleden kende het cluster DIV grote achterstanden. Langdurige ziekte van enkele medewerkers was hiervan de oorzaak. Deze achterstanden zorgden voor onvolledige dossiers, en voor een belangrijk bijkomend verschijnsel: afdelingen houden stukken langer vast omdat het vertrouwen in het cluster DIV vermindert. De achterstanden zijn inmiddels weggewerkt door tijdelijke krachten in te zetten en door over te werken. Archiefbestanden bevinden zich op de volgende plaatsen:

- Subsidiedossiers en bestuursarchief; vormen een centraal bestand in een lektriever bij het cluster DIV;
- Milieuvergunningen: vormen eveneens een centraal bestand;
- Afgehandelde bouwvergunningen; bevinden zich in een uitstekend toegankelijk Excelbestand;
- Personeelsdossiers: berusten bij de afdeling Ondersteuning, cluster Financiële en Personeelsadministratie;
- Facturen: worden verwerkt en bewaard bij de afdeling Ondersteuning, cluster Financiële en Personeelsadministratie volgens de systematiek van Fis4All;
- Bodemonderzoeken: vormen een afzonderlijk bestand.

Het semi-statische archief (de niet meer actuele bescheiden die krachtens wettelijke voorschriften bewaard moeten worden gedurende langere termijn of voor eeuwig) bevindt zich in de archiefkelder.

Het Streekarchief de Utrechtse Heuvelrug, waarvan Wijk bij Duurstede centrumgemeente is, verzorgt het historisch archief.

4.3.1 Vertraagde archivering

Het verminderde vertrouwen in het cluster DIV, dat ontstond tijdens de periode van ziektes vanaf 1998, is nog niet geheel weggenomen en kan een van de redenen zijn voor behandeld ambtenaren om een 'eigen dossier' bij te houden. Er zijn geen organisatiebrede werkinstructies voor medewerkers wat betreft dossiervorming en archivering. Daarbij zien we meteen het grootste probleem: afdelingen dragen de dossiers pas af wanneer ze niet meer noodzakelijk zijn in de werkprocessen. Dit betekent dat veel zaken zich op de verschillende afdelingen bevinden en worden bijgehouden in eigen, door de medewerkers opgezette, systemen.

Een rondgang langs de afdelingen leverde hiervan het levende bewijs: vele ambtenaren zijn echte hamsteraars want hebben grote hoeveelheden archiefstukken onder zich. Het cluster DIV zou systematisch, elk half jaar, alle afdelingen langs moeten gaan en de documenten die niet meer direct ter plekke nodig zijn, moeten meenemen voor bewerking (dossiers opschonen en toegankelijk maken, selectieve vernietigingsvoorstellen maken van documenten die krachtens de wet moeten worden vernietigd). Dit zou een belangrijke kwaliteitsverbetering in de informatievoorziening opleveren.

Een ander probleem houdt verband met de overgang van het voormalige samenwerkingsverband van de Sociale Dienst van Wijk bij Duurstede met die van Amerongen en Leersum, de WALSZ naar de Regionale Sociale Dienst. Dossiers over het tot stand komen van de laatste zijn voor een deel niet meer traceerbaar binnen Wijk bij Duurstede. De onvolledigheid van deze dossiers speelde in het onderzoek van de rekenkamercommissie naar het tot stand komen van de RSD een belangrijke rol; hier is een hiaat in de geschiedenis. Het kan echter zijn dat deze dossiers nog boven water komen uit materiaal dat tijdens de overstroming in het ongereede is geraakt en nog moet worden hersteld.

Een gesprekspartner bij de Regionale Sociale Dienst verzekerde ons dat de documenten over de oprichting pertinent niet aanwezig zijn bij deze dienst. Zij moeten dus nog ergens binnen de administratie van Wijk bij Duurstede rondzwerven, of ongeautoriseerd zijn vernietigd door medewerkers van de voormalige Sociale Dienst(en).

4.3.2 Constatering archivering

Wijk bij Duurstede zou zich meer moeten richten op de digitale afhandeling van zaken. Die intentie is zeker aanwezig. De plannen zijn in ontwikkeling en het DMS is aangeschaft. Er is een website die digitale formulierenafhandeling in beginsel mogelijk maakt. Er ligt een voorstel van EGEM dat een start moet vormen voor een nieuwe informatiehuishouding, gebaseerd op frontoffice- midoffice en backoffice. Dit zal echter een langdurig proces zijn, waarbij de gemeente –waar dit rendabel is en de toegankelijkheid verbetert- de bestanden van actuele dossiers moet digitaliseren: te denken valt aan bestanden van verordeningen, milieuvergunningen, bouwvergunningen, cliëntendossiers.

De archivering kan verbeterd worden via de volgende wegen:

- Documenten worden ingescand en (dus in digitale vorm) in het DMS opgeslagen. Dit vraagt een omslag in de manier van werken: digitaal werken moet leidend worden, waardoor het digitale archief het uitgangspunt en het werken zaakgericht wordt.
- Bij zaakgericht werken wordt het digitale dossier al aan het begin van het werkproces aangemaakt en dynamisch onderhouden. De documenten die binnen het werkproces nodig zijn, worden zo automatisch mogelijk aangemaakt en opgeslagen. Zaakgericht werken betekent dat de gemeente zich concentreert op het bijhouden van de status, niet op de afzonderlijke documenten die bij een status horen.
- De gemeente behandelt alle inkomende, uitgaande en interne documenten digitaal.
- Corsa vormt de basis waarin documenten en digitale dossiers worden geraadpleegd, verwerkt en beschikbaar zijn.
- De gemeente vervangt de papieren documenten door digitale exemplaren en waarborgt de benodigde juridische zekerheden.
- De behandeling, bewerking en (bestuurlijke) besluitvorming van en over documenten en archivering vindt plaats langs digitale weg.

Al de bovengenoemde punten kunnen worden gerealiseerd met behulp van het DMS van Corsa. Hiertoe is een projectplan opgesteld waarvan de uitvoering inmiddels is gestart. Wil de gemeentelijke informatievoorziening volledig digitaal opereren, dan is hiervoor, gezien onze ervaringen, een periode van vijf jaar zeer realistisch.

5 Conclusies

Concluderend kunnen we stellen dat de situatie op het gebied van de postbehandeling, de dossiervorming en –ordening de volgende verbetermogelijkheden kent:

- Uitsluitend de ingekomen post wordt geregistreerd, niet de uitgaande en de interne post. Zo is er geen zicht op welke brieven uitgaan en hoe de zaak verloopt. Dit kan worden opgelost door deze poststromen ook in het registratieproces op te nemen;
- Er is geen goede bewaking van zaken die moeten worden afgehandeld doordat inkomende stukken en uitgaande documenten niet worden geregistreerd;
- Er zijn veel dossiers en documenten te vinden op afdelingen bij de behandelaars;
- Hierdoor zijn de af te handelen zaken wel goed onder controle bij de behandelende ambtenaren, waardoor bewaking – behalve door de behandelend ambtenaar zelf – door de ambtelijke organisatie/management niet goed mogelijk is;
- Er zijn hiaten in de dossiervorming. De medewerkers van het cluster DIV hebben hard gewerkt aan het wegwerken van achterstanden in de subsidiedossiers en deze zijn nu dan ook zo goed als volledig. Het cluster DIV is hiervoor echter afhankelijk van de medewerking van de afdelingen, echter het cluster DIV zou de afdelingen er meer toe moeten bewegen om te archiveren materiaal over te dragen. Archiveren is een samenspel, dat binnen Wijk bij Duurstede echter, mede door ervaringen uit het verleden, niet altijd even goed gespeeld wordt;
- Het zoeken naar documenten kost momenteel te veel tijd. Dit is een uitvloeisel van een onvolledige registratie en te veel documenten op afdelingen.

Positief zijn de volgende conclusies:

- Er zijn plannen om het postproces te digitaliseren en zo een centraal, goed beheersbaar digitaal archief op te bouwen.
- Er zijn plannen voor de integratie van de archieffunctie in het bedrijfsproces. Deze plannen zien er goed uit en zullen, indien zij uitgevoerd worden conform de planning, een aanzienlijke verbetering opleveren.
- Er is een DMS aangeschaft, het Corsa-DMS, dat op de markt als betrouwbaar bekend staat en een goede basis vormt voor de plannen op het gebied van digitaal documentenbeheer.
- Er ligt een goed plan voor de digitalisering van informatie.
- De formatie van het cluster DIV mag als voldoende worden beschouwd, al zal er voor het werken in een digitale omgeving specifieke kennis op dat gebied moeten worden verworven. Dit kan via “hands-on”-trainingen.

De gemeente Wijk bij Duurstede mag niet onderschatten dat het invoeringstraject van digitaal documentenbeheer en –verkeer een heel lastig te managen traject is. Het grijpt diep in op het dagelijkse werk van iedereen in de organisatie en communicatie met alle medewerkers over het traject is dan ook van groot belang. Digitalisering is meer dan techniek alleen; er spelen vele culturele aspecten in mee. Medewerkers kunnen zich bedreigd voelen doordat hun werk transparant wordt en inzichtelijk, de traditionele werkzaamheden worden anders verdeeld en er is een grote afhankelijkheid van de techniek. Oude manieren van werken die soms al tientallen jaren bestaan moeten worden afgebouwd, terwijl een nieuwe manier van werken intreedt die onbekend is. Dit leidt tot onzekerheid en onzekerheid zal weerstanden oproepen.

Dit te managen is en blijft een heel uitdagende opgave.

6 Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Ga over tot registratie van uitgaande brieven en inkomende en uitgaande elektronische documenten (e-mails plus eventuele bijlagen, maar ook informatie dragers als CD-ROMS en dergelijke) waar dat van belang is.
- Formuleer criteria voor registratie van documenten, ook elektronische, met in ieder geval als criterium dat alle documenten die als bewijs kunnen dienen geregistreerd moeten worden.
- Een deel van de documentenstroom (elektronisch en fysiek) verloopt nu niet via het cluster DIV, waar registratie en archivering plaats vindt, wat onder andere de voortgangsbewaking en de verantwoording kan belemmeren. Stel daarom organisatiebrede werkinstructies op die duidelijk maken welke in- en uitgaande documenten geregistreerd moeten worden; niet alleen brieven, maar ook e-mails plus de eventuele bijlagen.
- Het ambtelijk management dient de naleving van de uitvoering van de werkinstructies te bewaken.
- Zorg ervoor dat dossiervorming en archivering standaardonderdeel vormen van de reguliere werkprocessen, maar eveneens van projecten.
- Laat het cluster DIV regelmatig, bijvoorbeeld 2 maal per jaar, de afdelingen bezoeken om daar aanwezige afgehandelde documenten te verzamelen voor archivering.
- Zet een *pilot-project* op waarin vanuit de optiek van de burger met een gebruiksvriendelijke zoekfunctie beschikbare documenten geraadpleegd kunnen worden.

7 Reactie van het College van Burgemeester en Wethouders

Wijk bij Duurstede, 19 januari 2009

Betreft: Reactie op de bestuurlijke rapportage van de rekenkamer inzake het onderzoek naar dossiervorming en de archieffunctie bij de gemeente Wijk bij Duurstede

Memo

Van: College van B&W, gemeente Wijk bij Duurstede

Aan: Rekenkamercommissie

Geachte commissieleden,

Naar aanleiding van uw brief en rapportage inzake bovengenoemd onderwerp maakt het College bij deze graag gebruik van de mogelijkheid om op de rapportage te reageren. Wij zullen ons daarbij, op uw verzoek, met name richten op de oordelen, de conclusies en de aanbevelingen. Allereerst willen wij echter aangeven dat wij blij zijn met het duidelijke rapport. Wij herkennen de conclusies in hoge mate en zullen dan ook graag de aanbevelingen overnemen.

De directe aanleiding tot het onderzoek was de constatering van de rekenkamercommissie dat dossiervorming bij de gemeente niet sluitend is. Dit had met name te maken met de dossiervorming rond de totstandkoming van de RSD; het opgaan van het samenwerkingsverband WALSZ in de RSD en de subsidiedossiers.

Het College is blij met de constatering dat de gemeente goede stappen zet om informatie steeds makkelijker en beter beschikbaar te maken voor bestuur, burger, manager en medewerker. De digitale werkomgeving speelt daarbij een belangrijke rol. Terecht wordt in het rapport de veranderende rol van de (gemeentelijke) overheid daarin beschreven. Het klassieke beeld van documentstromen en dossiervorming is achterhaald. De gemeente heeft daarop ingespeeld door de invoering van het PDW (Programma Digitaal Werken).

Onderdeel daarvan is de invoering van het DMS (Document Management Systeem) dat sinds begin december 2008 operationeel is. Aangezien deze nieuwe manier van werken een behoorlijke impact heeft op sommige primaire werkprocessen is gekozen voor een gefaseerde invoering. Hierbij is de verwerking van de binnenkomende documenten als eerste item genomen: de documenten worden via een scan-proces in digitale vorm omgezet en vervolgens digitaal in de organisatie uitgezet. Zeer binnenkort (de planning is 1^e kwartaal 2009) wordt dit ook gedaan met de interne en uitgaande documenten. Het terecht geconstateerde probleem dat, door het ontbreken van een geautomatiseerde registratie van documenten, voortgangsbewaking van processen en werkzaamheden soms lastig is, wordt hiermee opgelost.

Op deze manier wordt een belangrijke aanbeveling uit het rapport overgenomen.

Om mogelijke verwarring te voorkomen is het goed te vermelden dat in de huidige situatie belangrijke uitgaande documenten wel in de archieven worden opgenomen, alleen niet, zoals in de toekomstige situatie, (automatisch) centraal worden geregistreerd.

In het rapport wordt aangegeven dat een probleem is ontstaan doordat behandelende ambtenaren dossiers op de afdelingen houden c.q. deze daar zelf opbouwen. Deze constatering is ook door accountants van PWC aangegeven in de managementletter. De suggestie om daar structureel verandering in aan te brengen (twee maal per jaar actief de afdelingen langs gaan om dossiers op te halen) wordt graag overgenomen en vormt nu een wezenlijk onderdeel van de werkzaamheden van het cluster DIV.

Wellicht ten overvloede maar een opmerking moet nog worden gemaakt t.a.v. de openbaarheid van documenten. Deze is uiteraard gebonden aan de Wet Openbaarheid van Bestuur. Inzage in (digitale) documenten is voorbehouden aan degenen die de betreffende documenten in mogen zien en, indien van toepassing, met redenen omkleedt waarom men de documenten wil inzien.

De digitale omgeving staat uit computertechnische veiligheidsoverwegingen (nog?) niet toe dat burgers vanuit de thuissituatie (via een digitale verbinding) documenten kunnen raadplegen.

In de bijlage wordt per gedachtestreepje ingegaan op de conclusies en aanbevelingen.

BIJLAGE

Conclusies:

- Uitsluitend de ingekomen post wordt geregistreerd, niet de uitgaande en de interne post. Zo is er geen zicht op welke brieven uitgaan en hoe de zaak verloopt. Dit kan worden opgelost door deze poststromen ook in het registratieproces op te nemen;

Reactie: Een juiste conclusie, vandaar dat in 2009 de uitgaande en interne post geregistreerd gaat worden.

- Er is geen goede bewaking van zaken die moeten worden afgehandeld doordat inkomende stukken en uitgaande documenten niet worden geregistreerd;

Reactie: Met de invoering van het DMS worden van de binnenkomende documenten “rappellijsten” automatisch gegenereerd zodat bewaking plaatsvindt. Wat betreft de uitgaande documenten worden deze, zoals gezegd in de loop van 2009 geregistreerd. Nu vindt daarvan “slechts” archivering plaats, maar daardoor is bewaking wel mogelijk.

- Er zijn veel dossiers en documenten te vinden op afdelingen bij de behandelaars;

Reactie: Een juiste conclusie, vandaar dat gevolg gegeven gaat worden op de suggestie om twee maal per jaar alle afdelingen langs te gaan om de te archiveren documenten op te halen.

- Hierdoor zijn de af te handelen zaken wel goed onder controle bij de behandelende ambtenaren, waardoor bewaking – behalve door de behandelend ambtenaar zelf – door de ambtelijke organisatie/management niet goed mogelijk is

Reactie: Hiervoor geldt dezelfde opmerking als hetgeen bij gedachtestreepje twee staat genoemd: de rappellijsten bieden hierin zeker enige sturing.

- Er zijn hiaten in de dossiervorming. De medewerkers van het cluster DIV hebben hard gewerkt aan het wegwerken van achterstanden in de subsidiedossiers en deze zijn nu dan ook zo goed als volledig. Het cluster DIV is hiervoor echter afhankelijk van de medewerking van de afdelingen, echter het cluster DIV zou de afdelingen er meer toe moeten bewegen om te archiveren materiaal over te dragen. Archiveren is een samenspel, dat binnen Wijk bij Duurstede echter, mede door ervaringen uit het verleden, niet altijd even goed gespeeld wordt;

Reactie: Mee eens. Zie ook eerder omschreven.

- Het zoeken naar documenten kost momenteel te veel tijd. Dit is een uitvloeisel van een onvolledige registratie en te veel documenten op afdelingen

Reactie: Ook mee eens. Zie ook eerder omschreven.

Wat betreft de positieve conclusies:

- De formatie van het cluster DIV mag als voldoende worden beschouwd, al zal er voor het werken in een digitale omgeving specifieke kennis op dat gebied moeten worden verworven. Dit kan via “hands-on”-trainingen.

Reactie: Wij hechten er aan te melden dat de organisatie in een overgangsfase verkeert van analoog naar steeds meer digitaal. Dit betekent dat medewerkers zich de nieuwe werkmetho-

des eigen moeten maken, hetgeen tijdsinspanning kost. Daarbovenop is er een periode waarin een hybride situatie bestaat: sommige documenten zijn analoog aanwezig, anderen digitaal. Dit vraagt extra inspanning voor documentverwerking en -archivering. Tenslotte moet nog worden genoemd dat het Substitutiebeleid (waarin aangegeven wordt welke (typen van) documenten analoog en welke digitaal moeten worden bewaard) nog onvoldoende duidelijk is, zodat de benodigde inspanning daarvoor ook nog niet exact te bepalen is. De conclusie is dat de formatie momenteel op orde is, maar dat zeker niet uitgesloten mag worden dat er in de komende periode (tot twee jaar) tijdelijke uitbreiding noodzakelijk zal blijken te zijn in het kader van het project.

Aanbevelingen

Op basis van de uitkomsten van het onderzoek heeft de rekenkamercommissie de volgende aanbevelingen geformuleerd:

- Ga over tot registratie van uitgaande brieven en inkomende en uitgaande elektronische documenten (e-mails plus eventuele bijlagen, maar ook informatie dragers als CD-ROMS en dergelijke) waar dat van belang is.

Reactie: Zoals eerder gemeld wordt deze aanbeveling overgenomen. Volgens planning zal dat in het eerste kwartaal van 2009 geïmplementeerd worden.

- Formuleer criteria voor registratie van documenten, ook elektronische, met in ieder geval als criterium dat alle documenten die als bewijs kunnen dienen geregistreerd moeten worden.

Reactie: Deze criteria zijn grotendeels al opgenomen in de Archiefwet. Daar waar deze nog ontoereikend zijn zullen de criteria worden opgesteld

- Een deel van de documentenstroom (elektronisch en fysiek) verloopt nu niet via het cluster DIV, waar registratie en archivering plaats vindt, wat onder andere de voortgangsbewaking en de verantwoording kan belemmeren. Stel daarom organisatiebrede werkinstructies op die duidelijk maken welke in- en uitgaande documenten geregistreerd moeten worden; niet alleen brieven, maar ook e-mails plus de eventuele bijlagen.

Reactie: Dit vormt onderdeel van de hierboven genoemde tweede fase van de implementatie van het DMS.

- Het ambtelijk management dient de naleving van de uitvoering van de werkinstructies te bewaken.

Reactie: Voor een goede (voortgangsbewaking van werkzaamheden en processen is dit een onomstreden taak van het management.

- Zorg ervoor dat dossiervorming en archivering standaardonderdeel vormen van de reguliere werkprocessen, maar eveneens van projecten.

Reactie: Dit is onlosmakelijk verbonden met onze kwaliteitsborging en de invoering van het Programma Projectmatig Werken.

- Laat het cluster DIV regelmatig, bijvoorbeeld 2 maal per jaar, de afdelingen bezoeken om daar aanwezige afgehandelde documenten te verzamelen voor archivering.

Reactie: Zoals gemeld wordt deze aanbeveling overgenomen.

- Zet een pilot-project op waarin vanuit de optiek van de burger met een gebruiksvriendelijke zoekfunctie beschikbare documenten geraadpleegd kunnen worden.

Reactie: Deze aanbeveling zal zeker op termijn worden bekeken op haalbaarheid. Vooralsnog heeft dit geen prioriteit.

8 Nawoord van de rekenkamercommissie

Na afronding van haar bestuurlijke rapportage stelt de rekenkamercommissie het College van B&W in de gelegenheid daar op te reageren. Het is de laatste fase van een rekenkameronderzoek.

De rekenkamercommissie stelt het op prijs dat het College uitvoerig op de bestuurlijke rapportage heeft gereageerd. De rekenkamercommissie constateert dat met de invoering van het DMS aan een aantal van haar aanbevelingen tegemoet wordt gekomen.

De rekenkamercommissie is voornemens om op termijn na te gaan of de invoering van het DMS tot de beoogde effecten heeft geleid.

9 Lijst van gebruikte afkortingen

CORSA- leverancier van het door Wijk bij Duurstede geselecteerde DMS. Dit vervangt een pakket Walvis Post.

DIV- documentaire informatievoorziening. De afdeling die zich bezighoudt met de postontvangst, postdistributie, de verzending van uitgaande post en de archivering van afgedane zaken.

DMS- documentmanagementsysteem. In een DMS worden documenten gescand (elektronisch gefotokopieerd) waarna de kenmerken van de scan wordt beschreven en aan de hand van deze kenmerken automatisch kan worden teruggevonden. De digitale kopie kan in de plaats treden van het papieren document indien de gemeente hiertoe een vervangingsbesluit heeft genomen en dit is goedgekeurd door de Archiefinspectie.

DSP- Documentair Structuurplan, een plan voor de indeling van het digitale archief en de wijze waarop documenten toegankelijk worden gemaakt, en dus zijn terug te vinden. Een DSP gaat uit van de werkprocessen in de organisatie.

ICT- de afdeling die de informatie- en communicatietechnologie verzorgt.

P&O- de afdeling Personeel en Organisatie.

WFM- workflowmanagement. Een workflow geeft de stappen in een behandelingsproces aan en deze worden achtereenvolgens in het geautomatiseerde systeem geprogrammeerd, zodat een werkproces stap voor stap kan worden uitgevoerd. In een workflow kunnen medewerkers en management worden gesignaleerd wanneer er stagnatie in het werkproces optreedt. Ook kan de klant worden geïnformeerd over de status van een werkproces: is een document ontvangen, is het in behandeling genomen, is het naar een beslissend orgaan of is de beslissing genomen.