

Verbeterplan gemeente Maastricht n.a.v. KPI-rapport RHCL

Auteur: Albert Royen
Status: Definitief
Versie: 1.1
Datum: 18-09-2019

INHOUD

1.	Inleiding	2
2.	Digitaal werken en archiveren: een andere benadering	3
3.	Archivering bij ontwerp (archive by design).....	5
	Opgave 19-01: Implementatie Omgevingswet.....	5
	Opgave 19-02: Digitale archivering college- en raadsstukken	6
	Opgave 19-04: Digitaal werken en archiveren – eerste tranche	6
	Opgave 19-10: Realisatie digitaal archiveren grafische informatieobjecten.....	6
	Opgave 19-15: Aanbesteding (en implementatie) nieuwe applicatie ondersteuning procesketen vastgoedregistratie	7
	Opgave 19-16: Aanbesteding (en implementatie) raadsinformatiesysteem	7
	Opgave 19-19: Aanbesteding (en implementatie) servicemanagementtool	7
4.	Aandachtspuntencheck RHCL n.a.v. KPI-rapport.....	9

1. Inleiding

Het RHCL heeft in het kader van horizontaal toezicht een onderzoek uitgevoerd naar de ontwikkeling van de (digitale) archivering van de gemeente Maastricht. Het rapport maakt inzichtelijk op welke gebieden de gemeente Maastricht, en ook het RHCL, nog moet verbeteren. Om die verbeteringen daadwerkelijk te realiseren dient een verbeterplan te worden opgesteld en door de gemeenteraad te worden vastgesteld. De door het RHCL geconstateerde punten zijn als advies aangereikt en doorvertaald in aandachtspunten voor de gemeente. Met dit document wordt inzichtelijk welke ontwikkelingen binnen de gemeente Maastricht op dit gebied in gang zijn gezet of op korte termijn in gang gezet gaan worden. Ook is aangegeven wat er gedaan wordt met de aangereikte aandachtspunten. In 2020 wordt een meerjarig portfolio tot en met 2024 ontwikkeld. Hiermee wordt sturing gegeven aan de verdere realisatie van digitaal werken en archiveren in de betreffende periode.

Eerst even een algemeen beeld: Een gemeentelijke organisatie kent ruim 800 in- en externe processen. Hierbij is sprake van de nodige documentstromen, waarbij vele versies van documenten ontstaan. In de klassieke analoge archivering is het voor iedereen wel duidelijk dat archivering aan het einde van het proces plaatsvond. Met de toenemende digitalisering is het klassieke analoge archiveren zwaar onder druk komen te staan. Het produceren van documenten en dus ook de hoeveelheid daarvan is enorm toegenomen. Het gaat nu niet meer alleen om bijvoorbeeld analoge brieven, verslagen en bouwtekeningen, maar ook om het archiveren van onder andere e-mails, beeldmateriaal, websites, WhatsApp-berichten en tweets. In de archiefwereld spreekt men van een zgn. hybride tijdperk, waarbij ervan uit mag worden gegaan dat er te archiveren documenten verloren gaan die formeel gearhiveerd hadden moeten zijn. Andersom heeft dat ook gevolgen: er worden nog documenten bewaard die vernietigd hadden moeten zijn.

Digitaal werken en archiveren is geen technisch trucje. Er zijn wel moderne technische voorzieningen noodzakelijk, maar het is vooral een andere manier van werken. In tegenstelling tot het analoge archiveren is het bij digitaal archiveren noodzakelijk de archivering te starten bij de eerste creatie van documenten. Dat stelt andere eisen aan de deskundigheid en discipline van medewerkers in de organisatie. Eigenlijk moeten de processen die documentstromen bevatten opnieuw worden ingericht om te kunnen voldoen aan de eisen van de archiefwet. Overigens zijn er ook eisen die voortkomen uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming: na X-tijd vernietigen/ anonimiseren van documenten die persoonsgegevens bevatten.

2. Digitaal werken en archiveren: een andere benadering

Mede op basis van eerdere signalen ten aanzien van de kwaliteit van analoge en digitale archivering en de matige vindbaarheid van documenten (zie Rekenkamerrapport d.d. maart 2016) heeft er een herijking plaatsgevonden ten aanzien van het digitaal werken en archiveren binnen de gemeente Maastricht. Op basis van eigen ervaringen, ervaringen van andere gemeenten en het consulteren van experts, is door en voor de gemeentelijke organisatie een aanpak opgesteld om de gemeentelijke organisatie te ontwikkelen in het digitaal werken en archiveren. De basis voor deze aanpak is de zogenaamde “schijf van 5 voor een gezond digitaal werkklimaat”.



Figuur 1 De schijf van vijf voor een gezond digitaal werkklimaat

In deze schijf van vijf komt de levenscyclus van documenten aan de orde. Het is een belangrijk communicatiemiddel naar medewerkers om aan te geven dat er meer is dan alleen een document creëren en opslaan. Verder is het belangrijk dat de ondersteunende techniek functionaliteiten kan leveren die alle aspecten van de schijf van vijf afdekken. De gemeente Maastricht heeft in het afgelopen jaar een aantal belangrijke noodzakelijke voorwaarden ingevuld om digitaal werken en archiveren te kunnen ontwikkelen:

- Er is flink geïnventariseerd in de kwaliteit van de medewerkers van documentair informatiemanagement (DIM). Deze groep mensen bestaat uit medewerkers die op archiefgebied de omslag hebben moeten maken van analoog naar digitaal en nieuw aangetrokken medewerkers die al over deze expertise op het gebied van digitaal archiveren beschikken.
- In 2019 hebben diverse Europese aanbestedingen plaatsgevonden om een aantal essentieel noodzakelijke ICT-componenten in huis te halen om het digitaal werken en archiveren technisch en functioneel te kunnen ondersteunen. Zo is een voorziening om digitaal te kunnen handtekenen beschikbaar, een nieuw documentmanagementsysteem en een enterprise search applicatie (zeg maar een professionele Google) voor het ontsluiten van gemeentelijke documenten en gegevens.

Let wel: Als eerder aangegeven, als de manier van werken (processen) en de naleving van medewerkers daarvan onvoldoende aandacht krijgen bij implementaties en in het verdere reguliere werk, dan is ieder informatiesysteem gedoemd te mislukken.

3. Archivering bij ontwerp (archive by design)

Jaarlijks wordt er voor de gemeente Maastricht een I&A-portfolio opgesteld. In dit portfolio zijn de, vanuit het oogpunt van informatievoorziening en automatisering, belangrijkste ontwikkelingen opgenomen. Verder zijn er opgaven voor het nieuwe jaar opgenomen die onder andere voortkomen uit afspraken met raad en /of college, uitvoering van nieuwe of gewijzigde wetgeving, het verbeteren van externe en interne dienstverlening en het mogelijk realiseren van efficiëntie in de bedrijfsvoering. Het betreft dan opgaven die vanuit de een of andere invalshoek te maken hebben met I&A. De opgaven worden geprioriteerd aan de hand van een bepaald model.

De daadwerkelijke implementatie van digitaal werken en archiveren is gekoppeld aan allerlei verschillende opgaven. Voorbeeld: Wanneer nu applicaties moeten worden vervangen wordt bij de implementatie voor de betreffende processen het digitaal werken en archiveren meegenomen. Met andere woorden: Er moet toch een verbouwing plaatsvinden (aangepaste processen, aangepaste ICT), dan dus in één keer goed. Deze aanpak wordt ook wel 'archivering bij ontwerp' genoemd.

Medewerkers werkzaam in de processen die worden doorontwikkeld worden meegenomen in het gedachtegoed van digitaal werken en archiveren. Hiervoor worden onder andere masterclasses digitaal werken en archiveren georganiseerd. Deze masterclasses worden dit jaar gevolgd door ruim 200 medewerkers van de gemeente.

In het volgende overzicht zijn alle opgaven bij elkaar gebracht waar het digitaal werken en archiveren in 2019 (met deels een doorloop naar 2020) wordt verbeterd.

Opgave 19-01: Implementatie Omgevingswet

Beschrijving: De nieuwe Omgevingswet die in 2021 van kracht gaat stelt hoge eisen aan de digitalisering van werkprocessen en de bijbehorende digitale archivering. Dit is onder andere noodzakelijk om de vindbaarheid van documenten te verhogen en informatie digitaal openbaar te kunnen maken en om informatie en documenten te kunnen delen met ketenpartners. Het zogenaamde Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) schrijft grotendeels voor hoe en met wat (o.a. nieuwe standaarden voor uitwisseling) dit moet gebeuren.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: Bij de gemeente Maastricht zullen tientallen processen op het gebied van openbare ruimte (bijvoorbeeld planschadeverzoeken) en op het gebied van Vergunning, Handhaving en Toezicht (bijvoorbeeld vergunningsaanvragen op allerlei gebieden) nieuw worden ingericht.

Wanneer speelt dit: De voorbereidingen zijn al anderhalf jaar geleden gestart. In de loop van 2019 worden nog 2 noodzakelijke applicaties geïmplementeerd. Vanaf Q4 van 2019 worden de eerste processen op de juiste wijze ingeregeld en gaan deze in productie. Naar verwachting is heel 2020 nodig om alle processen over te brengen en dus te laten voldoen aan de vereisten van zowel Omgevingswet als Archiefwet.

Opgave 19-02: Digitale archivering college- en raadsstukken

Beschrijving: Op basis van een rekenkameronderzoek naar de vindbaarheid van beleidsinformatie heeft het college een toezegging aan de gemeenteraad gedaan dat in 2019 het digitale archief ten aanzien van alle college- en raadsstukken voldoet aan de eisen van de Archiefwet. Dat houdt onder andere in dat alle betreffende documenten voorzien moeten zijn van kenmerken waardoor ze gemakkelijker vindbaar zijn.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: In de realisatie is een knip gemaakt tussen de ambtelijke voorbereiding en de collegebesluitvorming enerzijds en de besluitvorming van de raad anderzijds. Dit laatste komt verderop aan de orde bij de implementatie van een nieuw raadsinformatiesysteem. Zowel voor de ambtelijke voorbereiding en de collegebesluitvorming wordt een aantal veranderingen doorgevoerd: het proces van totstandkoming van documenten voor het college wordt anders ingericht en de te creëren documenten worden voorzien van de juiste kenmerken. Voor de besluitvorming van het college zal Notubiz worden uitgefaseerd en worden vervangen door iBabs.

Wanneer speelt dit: Deze opgave is in uitvoering. Naar verwachting zal in september de collegeagenda in iBabs beschikbaar zijn. Voor de juiste totstandkoming van collegedocumenten wordt een aantal processen ontworpen en in de praktijk getoetst. Op enig moment kan dit in productie. Doelstelling is uiterlijk eind 2019 helemaal gereed te zijn.

Opgave 19-04: Digitaal werken en archiveren – eerste tranche

Beschrijving: Met deze opgave wordt een aantal kleinere zaken op het gebied van digitaal werken archiveren binnen diverse onderdelen ontwikkeld. Kleine zaken die allerlei praktische problemen oplossen. Zo lopen er diverse trajecten binnen de Stadsbeheer, Sport, Centre Ceramique en Publieke Dienstverlening. Het gaat onder andere om: het afbouwen van gezamenlijke fileshares en het gebruik van het DMS, voorzieningen om samen te kunnen werken aan documenten (ook met externe partijen) en de inzet van de oplossing van zoeken-vinden-tonen.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: Met deze opgave worden kleine overzichtelijke verbeteringen doorgevoerd in de bedrijfsvoering van de betreffende organisatieonderdelen. De oplossingen worden dusdanig ingericht dat ze volledig voldoen aan alle aspecten van de schijf van 5 en later in 2019 herbruikbaar zijn als oplossing voor andere organisatieonderdelen. Het voordeel van deze aanpak is dat er op basis van een agile-aanpak gewerkt kan worden met gemotiveerde teams.

Wanneer speelt dit: Samen met de genoemde organisatieonderdelen en adviseurs van documentair informatiemanagement worden de diverse voorzieningen ingericht, uitgetoetst, eventueel bijgesteld en in productie genomen. Deze opgave wordt in 2019 afgerond.

Opgave 19-10: Realisatie digitaal archiveren grafische informatieobjecten

Beschrijving: Naast bekende documentformaten als PDF en Word bevat de gemeente Maastricht enorm veel grafisch materiaal (foto's, films, tekstfragmenten, krantenartikelen, etc.). Hiervan is een groot deel ongestructureerde data. De digitale archivering daarvan is kan zeer complex zijn. Dat heeft dus ook gevolgen voor de ontsluitbaarheid van deze documenten.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: Op basis van een eerdere proof concept is nu een voorziening beschikbaar waarbij in overleg met het RHCL het meest haalbare op het gebied van het digitaal archiveren en ontsluiten van grafische informatieobjecten beschikbaar is.

Wanneer speelt dit: De oplossing is nu reeds in productie. Deze moet alleen nog breder beschikbaar worden gesteld.

Opgave 19-15: Aanbesteding (en implementatie) nieuwe applicatie ondersteuning procesketen vastgoedregistratie

Beschrijving: De bestaande leverancier heeft op enig moment laten weten te stoppen met de ontwikkeling en het onderhoud van de bestaande applicatie die de vastgoedregistratieprocessen ondersteunt. Er is een aanbesteding in gang gezet om te komen tot een andere applicatie. In de bestaande applicatie worden documenten meervoudig opgeslagen en digitaal en analoog wordt door elkaar gebruikt.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: In de uitvraag voor de nieuwe aanbesteding zijn vereisten ingebouwd om te kunnen integreren met het gemeentelijke documentmanagementsysteem. Bij de inrichting wordt ingezet op volledig digitaal afhandeling conform archiefwet. Zo moeten jaarlijks vele honderden contracten worden verstuurd om te laten handtekenen. Daarbij wordt een natte handtekening opgehaald die daarna weer moet worden ingescand.

Wanneer speelt dit: De aanbesteding is in uitvoering. Het streven is na de zomervakantie te kunnen starten met de implementatie. Een en ander is krap want er moet uiterlijk in december 2019 een productierun (contracten en facturen) de deur uit. Focus is er op gericht dat het primaire proces niet in gevaar komt want er is veel geld mee gemoeid. Mocht het niet lukken de volledige integratie voor digitaal werken archiveren tijdig te realiseren (dus vóór de betreffende productierun), dan wordt die integratie begin 2020 gerealiseerd.

Opgave 19-16: Aanbesteding (en implementatie) raadsinformatiesysteem

Beschrijving: Zoals aangegeven bij opgave 19-02 is er een knip gemaakt tussen de ambtelijke voorbereiding en collegebesluitvorming enerzijds en het raadsinformatie deel anderszijds. De gunning voor het nieuwe raadsinformatiesysteem heeft intussen plaatsgevonden. De implementatie zal in september 2019 worden gestart. De afronding is beoogd eind 2019.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: Bij de daadwerkelijke implementatie zal er een functionele en technische integratie zijn met de oplossing voor digitaal handtekenen en het documentmanagementsysteem. Het moet mogelijk zijn documenten voortkomend uit de collegebesluitvorming binnen te tanken met de juiste metadatering.

Wanneer speelt dit: Na een proof of concept zal in september worden gestart met de implementatie. Streven is eind van dit jaar het nieuwe RIS in productie te nemen.

Opgave 19-19: Aanbesteding (en implementatie) servicemanagementtool

Beschrijving: De servicemanagementtool is een applicatie die bij de gemeente Maastricht wordt ingezet op het gebied van onder andere facilitair management, middelenbeheer, bezoekersregistratie, ICT-beheerprocessen en vele andere dingen. In de betreffende processen worden de nodige documenten gecreëerd en zijn er de nodige documentstromen. In de huidige situatie is dit niet archiefwaardig ingericht.

Relatie met digitaal werken en archiveren in Maastricht: De aanbesteding is in uitvoering. Deze vind samen plaats met Heerlen en Sittard-Geleen. Het streven is in september te kunnen starten

met de implementatie. Gezien de vele processen die opnieuw (en ook meteen archiefwaardig) moeten worden ingericht is te verwachten dat de implementatie geheel 2020 zal bestrijken.

Overige acties:

- De digitale producten van Publieke dienstverlening worden archiefwaardig ingericht.
- De implementatie van de digitale postkamer voor het afhandelen en juist archiveren van de zgn. restpost binnen de gemeente.
- Het - met terugwerkende kracht vanaf 1-1-2019 - digitaal archiveren van alle aanbestedingsdocumenten, waardoor de vindbaarheid van de documenten drastisch verhoogd wordt (toezegging aan de huisaccountant).

4. Aandachtspuntencheck RHCL n.a.v. KPI-rapport

Het KPI-rapport bevat nog een aantal aandachtspuntenpunten die onder de verantwoordelijkheid van de gemeente Maastricht vallen. Deze zijn in onderstaand overzicht opgenomen. Doelstelling van dit overzicht is te checken op welke punten de gemeente reeds actie ondernomen heeft, gaat ondernemen of nog moet ondernemen.

- A. **Aandachtspunt:** *Een (wettelijk verplicht) organisatiebreed kwaliteitssysteem ontbreekt. Een dergelijke kwaliteitssysteem moet leiden tot gedocumenteerde en ingerichte archiefprocessen (Nen 15489 en 2082).*

Is gepland: Met de invulling van de 4^{de} medewerker op het gebied van documentair informatiemanagement is expertise aangetrokken voor het ontwikkelen van een dergelijk organisatiebreed kwaliteitssysteem. De oplevering van dit kwaliteitssysteem mag worden verwacht uiterlijk 1-1-2021.

- B. **Aandachtspunt:** *Een door het college vastgesteld (wettelijk verplicht) metadataschema (tmo).*

Is gepland: Het metadataschema voor de gemeente Maastricht zal in oktober 2019 door het college worden vastgesteld.

- C. **Aandachtspunt:** *Het voorkomen van versnippering met betrekking tot de werkwijze betreffende (digitaal) werken en archiveren. Digitaal moet leidend worden in plaats van papier.*

Actie is voorzien: Dit aandachtspunt wordt meegenomen in de beschreven aanpak voor 'archivering bij ontwerp' en wordt doorvertaald naar het meerjarig I&A-portfolio. De gemeente Maastricht streeft naar volledige digitale documentstromen. Om de processen conform de 'schijf van 5' digitaal te ondersteunen is zoals eerder aangegeven naar schatting een doorlooptijd van 5 tot 7 jaren nodig.

- D. **Aandachtspunt:** *Een handboek "Vervanging en substitutieprocedures" ontbreekt*

Is in uitvoering: Naar verwachting komt aan eind 2019 het betreffende handboek voor Sociale Zaken beschikbaar. Voor wat betreft de andere organisatieonderdelen van de gemeente is er daar bewust voor gekozen om in te zetten op volledig digitaal in plaats van op substitutie van analoog naar digitaal. Daar is een handboek dan niet noodzakelijk.

- E. **Aandachtspunt:** Het Strategisch Informatievoorzieningsoverleg (SIO), waarin onder andere het overleg met de RHCL plaatsvindt, zou de regie moeten voeren over alle vraagstukken die de informatiehuishouding raken.

Is gerealiseerd: De gemeente heeft het SIO functioneel ingebed in de organisatiestructuur van de gemeente.

- F. **Aandachtspunt:** *Documentaire informatievoorziening is op dit moment versnipperd in verschillende systemen. Dat hoeft op zich geen probleem te zijn, echter dan moet daar een aanvullende voorziening voor komen.*

Is in uitvoering: In de moderne architectuur zal geen sprake meer zijn van één centrale bron voor informatie. Landelijke ontwikkelingen zoals Common Ground gaan ervan uit dat gegevens (en documenten) zoveel mogelijk bij de authentieke bron blijven. Dat betekent dus dat bijvoorbeeld vindbaarheid en vernietiging functioneel en technisch op een andere manier moet gaan plaatsvinden. De gemeente heeft daarop geanticipeerd door middel van de aanbesteding van de noodzakelijke tooling. Deze tooling wordt in de tweede helft van 2019 in gebruik genomen. Op basis van noodzakelijkheid/wenselijkheid zullen vanaf 2020 steeds meer bronnen worden ontsloten.

- G. **Aandachtspunt:** *Er is een kwaliteitsimpuls noodzakelijk ten aanzien van de adviseurs DIM.*

Is gerealiseerd: Een aantal archiefmedewerkers heeft de overstap gemaakt naar adviseur DIM. Daarbij zijn persoonlijke ontwikkelingsplannen opgesteld en zijn er opleidingstrajecten in gang gezet. Vacatures (als gevolg van medewerkers die met pensioen gaan) worden meteen kwalitatief ingevuld. De capaciteit is medio 2019 opgehoogd van 2 naar 3,7 fte.

- H. **Aandachtspunt:** *Het RHCL adviseert ten aanzien van de digitale beheeromgeving een (zelf)evaluatie uit (te laten) voeren aan de hand van het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer (RODIN). RODIN kan worden gebruikt voor het bepalen van, het sturen op en het afleggen van verantwoording over de kwaliteit van de beheeromgeving, waarin digitale informatie bij organisaties ontstaat of wordt ontvangen.*

Oplossingsrichting: Een dergelijke (zelf)evaluatie is pas zinvol als er ook een basis is gelegd voor het digitaal werken en archiveren én er voldoende processen en documentstromen als zodanig zijn ingericht. Het is op zijn vroegst in 2022 zinvol deze (zelf)evaluatie uit te voeren.

- I. **Aandachtspunt:** *Er ontbreekt beleid ten aanzien van het archiveren van emails in de vorm van een emailprotocol.*

Is gepland: Emails, kunnen, net als alle andere documenten, op dit moment analoog worden gearchiveerd. Echter, de gemeente streeft naar digitaal. De gemeentearchivaris adviseert losse emails niet toe te voegen aan digitale dossiers maar voor een oplossing te kiezen, waarbij email een apart te ontsluiten bron is en waarbij met moderne zoekstrategieën de documenten gevonden kunnen worden. Er zal voor dit vraagstuk een onderzoeksopdracht worden opgenomen in het I&A-portfolio 2020.

- J. **Aandachtspunt:** *Er zijn problemen met de versnelde procedure voor overbrenging naar de RHCL van onder andere analoge bouwvergunningen. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van de archieven en levert veel inefficiëntie op, zowel bij de gemeente als het RHCL, maar ook voor burgers en bedrijven.*

Is gepland: Er zal een onderzoeksopdracht in gang worden gezet, waarbij de knelpunten en de bestaande procesgangen in beeld worden gebracht. Op basis daarvan zullen

verbetermaatregelen worden doorgevoerd. De onderzoeksopdracht zal in de eerste helft van 2020 worden uitgevoerd.

- K. **Aandachtspunt:** *Er moet een calamiteitenplan worden opgesteld betreffende de verzamelplaats van de archieven. Dat geldt zowel voor de analoge als voor digitale archieven.*

Is gepland: In de eerste helft van 2020 zal een onderzoeksopdracht in gang worden gezet waarbij de huidige situatie in beeld zal worden gebracht. Verder zullen er aanbevelingen worden gedaan om eventuele ontbrekende aspecten te realiseren.

- L. **Aandachtspunt:** *Van een aantal intergemeentelijke verbanden is de archiefzorg niet of onduidelijk belegd.*

Is gepland: In het vierde kwartaal van 2019 zal aan de hand van het register worden gecheckt óf en hóe de archiefzorg belegd is. Waar er hiaten zijn moeten deze alsnog worden ingevuld.