

Management met informatie

Information Governance bij gemeenten

een verkenning

Management met informatie

Information Governance bij gemeenten - een verkenning

VHIC

Drs. Arjan Versteeg
Ad van Heijst eMIM

Voorwoord

Organisaties van vandaag maken stormachtige ontwikkelingen door, die de manier waarop we met informatie omgaan drastisch zullen veranderen. Twee stromingen botsen met elkaar: enerzijds het verantwoordingsmodel zoals dat in Angelsaksische landen wordt gebruikt, anderzijds het Rijnlandse model zoals dit in het Nieuwe Werken wordt gerepresenteerd.

De Angelsaksische manier van werken is gebaseerd op werkprocesbeschrijvingen, protocollen, handleidingen en functiebeschrijvingen. Het gaat uit van een werkverdeling met gedetailleerde instructies, die zich vertalen in geautomatiseerde business rules, lopende banden van werkprocessen en semi-automatisch, zaakgericht werken. In dit model wordt alle toeval zo veel mogelijk uitgesloten, worden de handboeken alsmat dikker en raakt de organisatie steeds meer geformaliseerd. Zwart-wit gesproken is het gebaseerd op wantrouwen, waar managers beslissen op basis van spreadsheets, waar targets worden gesteld, waar continue gemeten wordt aan de hand van boekhoudkundige prognoses, waar voortdurende verantwoording wordt verwacht, waar bevelen zonder protest uitgevoerd dienen te worden en waarin geen plaats is voor creativiteit, omdat creativiteit onzekerheid met zich meebrengt.

Deze manier van werken is in strijd met de Europese - Rijnlandse - traditie, die wordt gerepresenteerd in een manier van werken die flexibiliteit zoekt, de medewerker zelfsturing belooft en hem of haar opleidt tot taakvolwassenheid. In het Rijnlandse model echter geven managers vertrouwen aan hun medewerkers, leiden hen op tot zelfsturende teams van taakvolwassen professionals die zichzelf kunnen ontplooiën en bevorderen creativiteit en vernieuwing. Informatie is nodig om dit werk te kunnen uitvoeren.¹ Dit stelt uiteraard eisen aan die informatie.

Van een echte strijd tussen twee modellen is geen sprake, aangezien elke organisatie al onderdelen van de twee modellen in zich draagt en dat zal blijven doen. Information governance zou wel eens de brug tussen beide kunnen slaan.

Het belang van information governance dient in het toekomstperspectief geplaatst te worden, waarin van de tien huidige ambtenaren er tot 2020 drie zullen uitstromen wegens pensionering, en nog eens vier zullen afvloeien wegens andere redenen. Er komen aanzienlijk minder krachten op de arbeidsmarkt, die een keuze kunnen maken uit een divers aanbod aan organisaties. Daarom moeten deze aantrekkelijk blijven voor de toekomstige werknemer. Dit betekent dat alle routinewerkzaamheden worden geautomatiseerd en de creatieve factor steeds belangrijker zal worden: zo blijft werk een uitdaging. De grote uittocht van overheidspersoneel kan goed met automatisering worden opgevangen.²

Het is een wisselwerking. Nieuwe businessmodellen komen op (denk bijvoorbeeld aan de opmars van de internetwinkels) waardoor het gebruik van informatie verandert. De manier waarop informatie wordt aangeboden, verwerkt en gebruikt verandert op haar beurt de organisatie.

Er bestaat een toenemende behoefte om de waarde van informatie beter tot uitdrukking te brengen. Bedrijven zullen informatie meer en meer als kapitaalfactor gaan zien en informatie uiteindelijk ook op de balans gaan brengen, omdat deze cruciaal is voor het functioneren en waarde vertegenwoordigt.

¹ Zie het artikel "De comeback van het Rijnlandse model" van Annegreet van Bergen. In: *Slow Management*, herfst 2007.

² Zie het rapport *De Grote Uittocht, negen essays over de arbeidsmarkt van de onderwijs- en overheidssectoren*. Verbond Sectorwerkgevers Overheid, Samenwerkende Centrales Overheidspersoneel, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mei 2010.

Dit dient echter met de nodige omzichtigheid te geschieden. In het vorige decennium zijn grove fouten gemaakt met het waarderen van goodwill en is informatie gemanipuleerd. Met name in het Amerikaanse bedrijfsleven zijn mensen ernstig benadeeld, doordat de waarde van een onderneming doelbewust werd opgevijseld.

Informatie en de systemen waarin informatie wordt behandeld zijn kritische succesfactoren geworden. Dit geldt voor nagenoeg alle organisaties, ook voor overheden. Gemeenten worden in 2015 hét overheidsloket, reden om versneld de informatiehuishouding te moderniseren. Zo wordt ook de vergrijzing opgevangen. Toegang tot betrouwbare informatie is niet alleen een onmisbaar onderdeel geworden van de bedrijfsvoering, in steeds meer organisaties is informatie de bedrijfsvoering.

De waarde van het product informatie is de laatste jaren sterk gegroeid. We worden er steeds afhankelijker van. Willen organisaties competitief blijven in de wereldmarkt, dan zullen zij constant hun informatiehuishouding moeten verbeteren en tegelijkertijd hun kosten moeten terugdringen. Dit betekent dat in de toekomst het aantal informatiesystemen teruggebracht zal moeten worden, terwijl management en medewerkers van deze systemen steeds moeilijker zonder kunnen. Extra complicerend is dat de systemen zelf steeds meer blootgesteld worden aan risico's, die het voortbestaan van ondernemingen in gevaar kunnen brengen.

Om die reden is het belangrijk om de informatiehuishouding serieus te nemen en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Deze stappen moeten niet te groot worden genomen: meerdere organisaties hebben met dit laatste bittere ervaringen opgedaan die tot kostenverslindende mislukte projecten hebben geleid. Waar mogelijk dient te worden samengewerkt met anderen, moeten ervaringen worden gedeeld en zal eerlijk over successen en falen moeten worden gesproken.

Wij presenteren een handzaam kader dat we information governance noemen. Het gaat daarbij om meer dan alleen risicobeheersing binnen de informatiehuishouding en het in overeenstemming brengen van de organisatie met wet- en regelgeving. Al is het inrichten van de huishouding, met alle normen, regels en procedures van dien, wel een basisvoorwaarde om mee te beginnen.

Information governance - daarover gaat dit boekje. Onderdeel hiervan vormt een benchmarkonderzoek. Het onderzoek geeft een goed beeld van de manier waarop in de Nederlandse gemeenten het begrip leeft.

Ad van Heijst eMIM,
18 oktober 2010.

1. Inleiding	7
1.1 Corporate governance.....	7
1.2 Governance bij de overheid.....	10
1.3 De opkomst van information governance	12
1.4 Een ontwikkelpad voor information governance.....	15
1.6 Positionering van informatiemanagement	17
2. Benchmark information governance - de stand van zaken.....	18
2.1 Verantwoording	19
2.2 Hoe beoordeelt u de manier waarop uw bedrijfskritische informatie toegankelijk is?.....	20
2.2 Hoe beoordeelt u de manier waarop uw bedrijfskritische informatie toegankelijk is?.....	20
2.3 Hoe beoordeelt u de mate waarin binnen uw organisatie de bedrijfskritische informatie wordt beschermd?.....	23
2.4 Hoe beoordeelt u de mate waarin uw organisatie de kosten van het verzamelen, opslaan en beveiligen van informatie gedurende hun levenscyclus weet te beheersen?.....	25
2.5 Hoe beoordeelt u de mate waarin uw organisatie toegevoegde waarde haalt uit haar eigen informatiebronnen?	28
2.6 Hoe beoordeelt u de mate waarin binnen uw organisatie door management, afdelingen en medewerkers informatie geïntegreerd wordt gebruikt en gedeeld?.....	30
2.7 Hoe beoordeelt u de manier waarop informatie binnen uw organisatie wordt gedeeld met derden, bijvoorbeeld met ketenpartners?.....	32
2.8 Wat verstaat men binnen uw organisatie onder information governance?.....	33
3. Stellingen	35
3.1 Voldoende beleid.....	35
3.2 Vastlegging verantwoordelijkheden - op alle niveaus.....	37
3.3 Kennis van normen, richtlijnen en voorschriften	39
3.4 Klantgerichtheid - de blik naar buiten	40
3.5 Wie kent de klant.....	41
3.6 De computer veilig bij het vuilnis?.....	43
3.7 Gerust slapen en morgen gezond weer op.....	44
3.8 De noodzaak van information governance	45
4. De voordelen van een organisatiebrede strategie voor information governance.....	45
4.1 De uitdagingen bij de invoering van een strategie voor information governance	45
4.2 De aanwezigheid van een information governance strategie.....	45
5. De drijfveren voor de ontwikkeling van een information governance strategie	45
5.1 De effectiviteit van information governance.....	45
5.2 De nieuwe rollen door de invoering van information governance	45
5.3 De veranderingen bij de invoering van information governance	45

5.4 De return on investment van information governance	45
5.5 De complexiteit van information governance in de nabije toekomst.....	45
5.5 De complexiteit van information governance in de nabije toekomst.....	45
5.6 Het belang van information governance voor het succes van de organisatie - nu en straks	45
6. Algemene conclusies over information governance	45
7. Benchmark DIV-afdeling	45
<i>Omvang DIV-afdeling in vergelijking met de totale organisatie</i>	45
<i>Omvang DIV-afdeling verdeeld over de DIV-activiteiten.....</i>	45
<i>Aantal externen op de DIV-afdeling</i>	45
<i>De uitvoer van de selectie van het semi-statisch archief.....</i>	45
<i>De toekomst van de DIV-afdeling.....</i>	45
<i>De DIV-medewerker en de huidige ontwikkelingen.....</i>	45
<i>De noodzaak voor een nieuwe informatiespecialist.....</i>	45
<i>De DIV-medewerker en de toekomstige ontwikkelingen</i>	45
<i>De werkdruk: zijn kengetallen te ontwikkelen aan de hand van het aantal registraties?.....</i>	45
<i>De huidige situatie van de registratie</i>	45
<i>Het gebruikte DMS.....</i>	45
<i>Het gebruikte DSP.....</i>	45
<i>De toegevoegde waarde van een DSP.....</i>	45
<i>Het overzicht over de totale informatiehuishouding.....</i>	45
<i>Het zaakgericht werken.....</i>	45
<i>De huidige situatie van de archivering</i>	45
<i>De toekomst van de papieren archieven</i>	45
<i>De administratieve medewerkers en digitaal werken</i>	45
<i>De inrichting van de organisatie volgens NEN-ISO 15489.....</i>	45
Conclusie.....	45
<i>Documentaire informatievoorziening en information governance.....</i>	45
<i>Alles draait om de zaak</i>	45
<i>De techniek - het documentmanagementsysteem met daarin het documentair structuurplan / zaaksysteem</i>	45
<i>We zijn er nog niet!</i>	45

1. Inleiding

Information governance mag zich in een toenemende belangstelling verheugen. Het gaat hier om een nieuwe benadering van informatiemanagement, die uitgaat van informatie als middel om de bedrijfsdoelen te realiseren. Het concept zal verderop in deze tekst nader worden toegelicht. Om de toenemende aandacht voor information governance goed te kunnen begrijpen, zullen we ons eerst richten op de bredere ontwikkeling die eraan ten grondslag ligt: de vergrote aandacht voor governance binnen het bedrijfsleven en de overheid sinds het begin van de eenentwintigste eeuw.

1.1 Corporate governance



Er is binnen de bedrijfskunde de laatste jaren steeds meer aandacht ontstaan voor governance. Dit komt vooral door de problematische positie waarin aandeelhouders verkeren. Een beursgenoteerd bedrijf heeft naast haar aandeelhouders ook te maken met andere verschaffers van vermogen, zoals banken en obligatiehouders, en met andere betrokkenen zoals werknemers, klanten en leveranciers. De aandeelhouder verkeert daarbij in een onzekere positie; hij weet niet van tevoren wat hij als vergoeding voor zijn investering zal ontvangen. Hij is afhankelijk van de wijze waarop bestuurders de onderneming leiden en het resultaat dat de onderneming uiteindelijk publiceert. Meer aandacht voor corporate governance zou er toe moeten leiden dat de bestuurders een zo goed mogelijk rendement realiseren op het geïnvesteerde aandeelhoudersgeld.³

Aan het begin van de 21e eeuw vond er een aantal grote boekhoudschandalen plaats onder beursgenoteerde ondernemingen in de Verenigde Staten. Eén van de meest spraakmakende voorbeelden hiervan was de Enron-affaire. Enron was een energiebedrijf dat zich tot begin jaren negentig uitsluitend bezighield met gaslevering. Vervolgens ging het zich toeleggen op handel: het kopen en verkopen van leveringscontracten op de termijnmarkt. Het investeerde miljarden in water, telecommunicatie, metaal, chemie, internet, verzekeringen en andere producten en diensten.⁴



Enron gaf meer uit dan er binnenkwam en hield de verliezen uit de boeken. Uit een onderzoek door de Amerikaanse financiële controlecommissie (Securities and Exchange Commission, SEC) bleek dat het bedrijf lange tijd de winst had overdreven en twintig miljard dollar aan schuld had. Dit leidde tot een dramatische koersval van de aandelen, van \$ 47 in juli 2001 tot een paar dollarcent in december van dat jaar. In diezelfde maand ging het bedrijf failliet en werd duidelijk dat managers miljoenen dollars in eigen zak hadden gestoken, dat accountants bewijsmateriaal hadden vernietigd en dat er bijna duizend dochterondernemingen waren opgezet om belasting te ontduiken en de boekhouding op te fleuren. Plotseling stonden 21.000 werknemers op straat en hun pensioengelden, die belegd waren in bedrijfsaandelen, waren verdwenen. Na deze Enron-affaire kwamen meerdere boekhoudschandalen aan het licht, zoals de fraudezaak rondom de Amerikaanse telecom-onderneming WorldCom in 2002.⁵

³ K. Cools *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance* (Arnhem, 2005) blz.7.

⁴ <http://nl.wikipedia.org/wiki/Enron>.

⁵ <http://nl.wikipedia.org/wiki/WorldCom>.

In het boek *Controle is goed, vertrouwen nog beter. Over bestuurders en corporate governance* geeft Kees Cools aan dat de grote financiële schandalen in de Verenigde Staten een belangrijke oorzaak zijn voor de wereldwijd vergrote aandacht voor corporate governance, zij het niet de enige. De verschillende boekhoudaffaires, de terroristische aanslagen op 9 september 2001, het einde van de internetdroom en de algehele teruggang van de wereldeconomie zorgden, naast een stroom van maatschappelijke reacties, voor een verlies van vertrouwen in de aandelenmarkten. Al in de jaren '90 werd in Europa duidelijk dat de stelsels die zich in de verschillende landen hadden ontwikkeld om de verhouding tussen de aandeelhouders en het bestuur van een onderneming te reguleren, achterhaald waren. De financiële schandalen van het begin van de eenentwintigste eeuw vormden een katalysator voor de reeds in gang gezette ontwikkelingen. Als derde oorzaak wijst Cools op de integratie van kapitaalmarkten en de groei van multinationale ondernemingen. Samen met de integratie van Europese staten hebben deze ontwikkelingen de behoefte aan een harmonisatie van corporate governance-wetgeving vergroot.⁶

In het *Handboek Corporate Governance* van dr. S.C. Peij c.s. wordt de volgende definitie van corporate governance gegeven: 'Het stelsel van effectieve omgangsvormen en spelregels voor een goed bestuur en een goed toezicht op (maatschappelijke en commerciële) ondernemingen, een systematiek van deugdelijke verantwoording aan en evenwichtige beïnvloeding door belanghebbenden.'

Binnen het bedrijfsleven is er een einde gekomen aan ongeschreven gedragsregels. In plaats daarvan zijn nieuwe regels vastgelegd in de vorm van gedragscodes, richtlijnen, regelingen en wetgeving. Het doel is om op deze manier een goed en integer bestuur te bewerkstelligen. Bestuur, management en uitvoerders controleren elkaar en worden op hun beurt gecontroleerd door specifiek daartoe aangestelde instanties, zoals de accountant en de Raad van Commissarissen.



De governance-benadering beperkt zich niet tot de bedrijfskunde. Binnen meerdere vakgebieden is momenteel sprake van een zelfde aanpak. Zo kennen we naast corporate governance ook global governance, political governance, network governance, information security governance, multi-level governance, good governance, project governance, participatory governance, IT governance, document governance, enzovoort.

Om een betere corporate governance onder beursgenoteerde bedrijven te realiseren is in de Verenigde Staten de SOX-wetgeving (de Sarbanes-Oxley Act) ontwikkeld. Deze in 2002 ingevoerde wet legt regels op aan bedrijven die aan een Amerikaanse beurs genoteerd zijn (en haar buitenlandse filialen), of een buitenlands bedrijf met een genoteerde vestiging. De wet is aangenomen om deugdelijk ondernemingsbestuur af te dwingen en nieuwe schandalen te voorkomen.

In Europa ziet men meer in gedragscodes; een vorm van zelfregulering die ook wordt aangeduid met 'soft-law'. In Nederland werd op 10 maart 2003 een commissie onder leiding van Morris Tabaksblat gevraagd om een gedragscode te ontwikkelen voor beursgenoteerde ondernemingen en hun aandeelhouders. Op 9 december 2003 publiceerde de commissie-Tabaksblat uiteindelijk de eerste Nederlandse gedragscode voor corporate governance, die op 30 december 2004 in werking trad. Omdat de Code-Tabaksblat wettelijk verankerd is, vormt deze een tussenvorm tussen de SOX en de 'soft law'-aanpak.

⁶ K.Cools, *Controle is goed, vertrouwen nog beter*, blz.13-19.

De Code-Tabaksblat is vooral bekend geworden vanwege de regels over de hoogte en samenstelling van de beloningen van bestuurders en commissarissen. Een commissaris mag bijvoorbeeld niet meer dan vijf commissariaten hebben en de gouden handdruk mag maximaal één jaarsalaris zijn. De Code-Tabaksblat kent meer dan honderd gedragsregels en heeft vooral als doel de transparantie in de jaarrekening en de verantwoording aan de Raad van Commissarissen te verbeteren, de zeggenschap van aandeelhouders te versterken en hun belangen te beschermen.

De Code-Tabaksblat is inmiddels vervangen door de Code-Frijns en wettelijk verankerd in een Algemene Maatregel van Bestuur.⁷ Om de code actueel en bruikbaar te houden en toezicht te houden op de naleving ervan is de Monitoring Commissie Corporate Governance ingesteld.⁸ Voor de code geldt de 'pas toe of leg uit'-regel: in het jaarverslag dienen beursgenoteerde bedrijven aan te geven of ze de regels van de code toepassen en zo niet, waarom zij dit niet doen.

⁷ Besluit van 10 december 2009 tot wijziging van het besluit van 23 december 2004 tot vaststelling van nadere voorschriften omtrent de inhoud van het jaarverslag, Staatsblad 545.

⁸ Zie ook www.commissiecorporategovernance.nl.

1.2 Governance bij de overheid

Vergeleken bij het bedrijfsleven kent de overheid nog strengere regels. De overheid dient controleerbaar te zijn, omdat alle burgers samen bepalen hoe de overheid moet functioneren en omdat burgers en het bedrijfsleven gezamenlijk de financiën opbrengen om de overheidsuitgaven te bekostigen. Eigenlijk zijn burgers de aandeelhouders van de overheid. Zij beslissen, door hun steminvloed aan te wenden, over de koers die de overheid vaart, de investeringen die worden gepleegd, de kosten die daaruit voortvloeien. Door verkiezingen worden organen samengesteld, die beslissen over de activiteiten die de overheid uitvoert, hoe ze worden uitgevoerd en welke kosten en investeringen hiermee gemoeid zijn. Dat betekent dat er verantwoording dient te worden afgelegd aan diezelfde kiezer over de doelmatigheid en rechtmatigheid van het gevoerde beleid.



Waar de Code-Tabaksblat is ontwikkeld om de corporate governance van beursgenoteerde bedrijven te verbeteren, zijn andere codes ontstaan om de governance van overheidsorganen te verbeteren. Zo kennen we de Code cultural governance en de Code goed openbaar bestuur, waarbij de eerste de oudste is.⁹

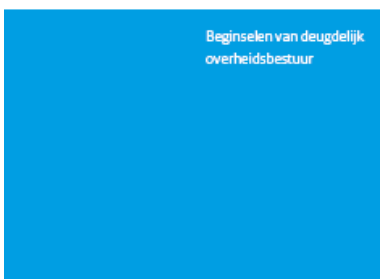
De Code cultural governance is in januari 2007 vastgesteld voor de gesubsidieerde culturele instellingen. Het bevat 21 richtlijnen voor goed, verantwoord en transparant bestuur van en door culturele instellingen en richtlijnen voor het toezicht daarop. Met behulp van de code zou de culturele sector professioneler en zakelijker moeten gaan opereren.

De Code goed openbaar bestuur¹⁰ is in juni 2009 vastgesteld. Deze code geeft richtlijnen voor Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en politie. De waarden die de code beschrijft zijn gebaseerd op bestaande wet- en regelgeving en andere maatstaven, zoals de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Alle overheidsorganen zouden op grond van dezelfde beginselen van goed bestuur moeten handelen en optreden.¹¹



Het *Programma Good Governance Openbare Sector*, dat de overheid in 2006 startte, kan als aanzet voor de Code goed openbaar bestuur worden gezien. Dit programma heeft als overkoepelend project bestaan tot in 2008 en gaat uit van de volgende zeven beginselen:

Nederlandse code voor goed openbaar bestuur



1. Openbaarheid en integriteit. Het bestuur is open en integer en maakt duidelijk wat het daaronder verstaat. Het bestuur geeft in zijn gedrag het goede voorbeeld, zowel binnen de organisatie als daarbuiten.
2. Participatie. Het bestuur weet wat er leeft in de maatschappij en laat zien wat het daarmee doet.

⁹ In het boek *Code Cultural Governance – pas toe of leg uit* (Amstelveen, 2007) wordt de Code behandeld en worden voorbeeldstatuten gegeven die culturele instellingen kunnen gebruiken om de governance van hun organisatie te verbeteren. Zie ook www.culturalgovernance.nl.

¹⁰ Zie ook www.centrumvoorgoodgovernance.nl.

¹¹ <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/publicaties-pb51/nederlandse-code-voor-goed-openbaar-bestuur.html>.

3. Behoorlijke contacten met burgers. Het bestuur zorgt ervoor dat het zich, evenals de rest van de organisatie, behoorlijk gedraagt in de contacten met burgers.
4. Doelgerichtheid en doelmatigheid. Het bestuur maakt de doelen van de organisatie bekend en neemt de beslissingen en maatregelen die nodig zijn om de gestelde doelen te behalen.
5. Legitimiteit. Het bestuur neemt de beslissingen en maatregelen die het mag nemen en die in overeenstemming zijn met geldende wet- en regelgeving. De beslissingen zijn te rechtvaardigen.
6. Lerend en zelfreinigend vermogen. Het bestuur verbetert de eigen prestaties en die van de organisatie, en richt de organisatie hierop in.
7. Verantwoording. Het bestuur is bereid zich regelmatig en ruimhartig tegenover de omgeving te verantwoorden.

De Minister van BZK liet in 2009 het *Handvest Verantwoordelijk Burgerschap* verschijnen. Het *Instituut voor Publiek en Politiek* droeg hiervoor acht bouwstenen aan:

1. Burgers met budgetten. Structurele leefbaarheidsbudgetten, wijk- en dorpsbudgetten voor bewoners.
2. Geef burgerinitiatieven een kans. Persoonlijke ondersteuning bieden, koppeling van de initiatieven naar burgemeester en wethouders en de gemeenteraad.
3. Burgers hebben invloed op de gemeenteraad. De gemeenteraad neemt de besluiten, maar de invloed van burgers kan worden vergroot door het referendum en het formele recht op een burgerinitiatief. Beide kunnen vastgelegd worden in een gemeentelijke verordening. Verder kan de raad deelname van burgers aan het politieke proces verbeteren door een verbetering van de manier van vergaderen of door nieuwe methoden te gebruiken, zoals een digitaal burgerpanel, een burgerforum of visitatie door groepen burgers.
4. Verankering van burgerparticipatie in de organisatie. Het vastleggen van spelregels over de manier waarop mensen mogen deelnemen aan het besluitvormingsproces kan helpen bij het managen van de verwachtingen van burgers.
5. Kwaliteit burgerparticipatie. Evaluatie is de standaard, afspraken worden gecontroleerd door de manier waarop burgerparticipatie is toegepast te plaatsen in de planning & controlcyclus.
6. Burgemeester als hoeder van burgerparticipatie. Als onafhankelijk vertrouwenspersoon kan de burgemeester zich opstellen als bewaker van de invloed van burgers op het beleid. Over de invulling van die rol kunnen afspraken worden gemaakt in het collegeprogramma.
7. Open gemeente 2.0. Uitgangspunt voor burgerparticipatie is dat de gemeente open is over plannen en documenten die van belang zijn voor burgers. Actieve openbaarheid en toegankelijkheid (ook digitaal) bieden mensen de mogelijkheid zich betrokken te worden.
8. Benadering specifieke doelgroepen. Maatregelen bereiken vaak een beperkte groep van toch al actieve mensen. Die groep biedt kennis, energie en betrokkenheid. Tegelijkertijd is het van belang om ook afzijdige en moeilijk bereikbare mensen aan te spreken. Meestal moeten zij speciaal worden opgezocht en met andere communicatiemiddelen worden benaderd.

1.3 De opkomst van information governance

Zoals hierboven beschreven vormde een ongewenste situatie binnen beursgenoteerde ondernemingen de aanleiding voor een grotere aandacht voor corporate governance. Er bestaat op dit moment op het gebied van informatiemanagement eveneens een situatie die voor verbetering vatbaar is. De informatiehuishouding is binnen veel organisaties niet optimaal georganiseerd. Informatie bevindt zich verspreid over verschillende schijven, in papieren officiële archieven, werkbestanden, schaduwbestanden, persoonlijke bestanden, op teamsites, in functionele e-mailboxen en persoonlijke e-mailboxen. Er zijn verschillende backoffice-applicaties in gebruik waarin unieke informatie wordt opgeslagen, doordat in het verleden de automatisering per afdeling of per taakgebied heeft plaatsgevonden. De informatiesystemen die op deze manier zijn ingericht missen hierdoor een onderlinge samenhang. Hoewel veel organisaties meer en meer digitaal gaan werken, zijn er nog veel papieren documenten aanwezig. Organisaties zijn soms echte doolhoven van informatie, waarin het centrale overzicht ontbreekt.

Idealiter is de informatie van een organisatie betrouwbaar en voor iedereen toegankelijk die daarvoor toestemming heeft. Aan informatie moet betekenis kunnen worden gegeven en die betekenis moet zinvol kunnen worden gedeeld met anderen. Om dit te bereiken dient de zorg voor informatie te worden vormgegeven door middel van beleidsregels, procedures, business rules in de software en beheerregels. Hiervoor wordt de term information governance gebruikt. Dit is te definiëren als 'het vaststellen en onderhouden van regels en besliskaders voor het effectief creëren, verzamelen, analyseren, distribueren, gebruiken en vernietigen van informatie'. Centraal staat de informatie die een organisatie nodig heeft, hoe die informatie gebruikt wordt en wie er verantwoordelijk voor is. Wanneer dat goed geregeld is, kan de informatie het meest effectief worden ingezet als middel om de bedrijfsdoelen te realiseren.

Maar information governance is meer, al wordt het in veel literatuur op een conservatieve manier uitgelegd. Information governance gaat over de inzet van de juiste mensen, processen en hulpmiddelen om op een efficiënte manier op informatievragen te kunnen ingaan. Dit houdt het volgende in:

- Hoe lang wordt informatie bewaard (en wat is de reden daarvan)?
- Waar is de informatie opgeslagen?
- Wie heeft toegang tot de informatie (privacy, beveiliging)?
- Hoe zijn de gegevens beveiligd?
- Welke regelgeving is er en hoe wordt die toegepast?

Het heeft daarom betrekking op alle elementen die behoren tot de ECM-suite,¹² wat volgens de literatuur doorgaans de volgende componenten omvat:

- Document imaging - de mogelijkheid om hoge volumes aan beelddrukken van documenten te vervaardigen en op te slaan.
- Document management - de mogelijkheid van bibliotheken/files/folderstructuren en versiecontrole.
- Records management - de mogelijkheid om documenten tot record (archiefstuk, voor bewijs en verantwoording) te verklaren en de records van een bedrijf te beheersen.
- Collaboration - de mogelijkheid om binnen een team samen aan documenten te werken.
- Web content management (WCM) - de mogelijkheid om websites te publiceren en te onderhouden.

¹² ECM- Enterprise Content Management, het gecontroleerde beheer van gegevens in alle systemen die een bedrijf heeft.

- Digital Asset Management (DAM) - de mogelijkheid om powerpointdia's, foto- en filmmateriaal te beheren.
- COLD/ERM - de mogelijkheid om rapporten van het bedrijf op te slaan als computeroutput, direct op laser disk en als enterprise report management.

Al deze functies zijn digitaal. Daarnaast is in vele organisaties nog papieren informatie aanwezig, die ook wordt behandeld, geordend, opgeslagen, geselecteerd en op termijn vernietigd - en dus gedurende de levenscyclus moet worden beheerd. Om de informatie binnen een organisatie haar belangrijke rol te laten vervullen, bestaat information governance dan ook uit meerdere onderdelen:

- Opslag en bewaren van informatie.
- Regeling over de privacy van informatie.
- Regeling betreffende het medegebruik van informatie door derden (welke andere partijen mogen welke informatie inzien).
- Regeling betreffende het koppelen van databases aan elkaar om tot nieuwe informatie te komen.
- Business continuïteit en resource planning van informatie en informatiesystemen.
- Recordsmanagement.
- Informatiebeveiliging.
- Transactie- en contractenbeheer.
- Integratie van applicaties.
- Inrichting van systemen en management daarvan.

Information governance gaat over de manier waarop een organisatie haar informatiehuishouding inricht om het beheer, de verantwoording en de performance te verbeteren. De informatiehuishouding dient zo te zijn ingericht dat de organisatie in overeenstemming met wet- en regelgeving werkt, dat zij met andere woorden *compliant* is. De manier waarop de organisatie werkt dient in de informatiehuishouding te zijn ingebed, waardoor de organisatie transparant is, controleerbaar en beheersbaar. Ook het samenwerken op informatiegebied met andere organisaties is een manier om de transparantie van de organisatie te vergroten.

In de *Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA)* wordt dit neergelegd in tien basisprincipes, die moeten leiden tot meer transparantie en dus meer controleerbaarheid en beheersing. Deze principes zijn de volgende:

1. Gebruik ICT- bouwstenen en standaarden voor de realisatie van diensten.
2. Zorg voor eenmalige vastlegging en meervoudig gebruik van gegevens.
3. Ga zorgvuldig om met vertrouwelijke gegevens.
4. Bied duidelijkheid over resultaten, het proces en de gebruikte gegevens.
5. Verbeter dienstverlening op basis van klachten en andere gebruikersinformatie.
6. Bundel diensten vraaggericht.
7. Waarborg toegankelijkheid met behulp van een goede en efficiënte mix van kanalen.
8. Wijs gebruikers op voor hen relevante diensten.
9. Zorg dat de beschikbaarheid en kwaliteit van diensten voldoen aan vooraf vastgestelde normen.
10. Maak diensten gemakkelijk vindbaar.

Maar dat is niet alles. Binnen de Universiteit van Amsterdam wordt binnen het PrimaVera-project onder andere het begrip information governance bestudeerd. Information governance wordt daar gezien als een logische en noodzakelijke ontwikkeling in organisaties om te profiteren van de infor-

matie maatschappij.¹³ Digitalisering leidt immers tot nieuwe platforms waarop het mogelijk is om informatie te delen, om het debat met burgers en klanten op een andere manier te voeren. Sociale netwerken en nieuwe media leiden tot nieuwe manieren van samenwerken. Organisaties worden anders, lossier, georganiseerd en de traditionele procesgerelateerde werkzaamheden worden vervangen.

De nieuwe technische mogelijkheden bieden kansen. Kansen, die worden benut wanneer organisaties nadenken over slimme manieren om informatie te delen, om de klant te betrekken in de dienstverlening of productie. Volgens Beijer en Kooper focust information governance zich op de volgende vragen:

- Welke informatie hebben we nodig (voor welke functies)?
- Hoe gebruiken we onze informatie effectief?
- Wie heeft de verantwoordelijkheid om dat te doen?

Information governance is dus meer dan alleen elektronisch bewijs leveren, meer dan uitsluitend een technische kijk op zaken. Het gaat om de vraag hoe we optimaal kunnen profiteren van de groeiende digitale gegevensberg die er is, die almaar toeneemt en waarin steeds meer mensen en organisaties de weg kwijt raken.

¹³ *Information governance: beyond risk and compliance*. Prima Vera working paper 2010-05. Peter Beijer en Michiel Kooper, Universiteit van Amsterdam, juli 2010.

1.4 Een ontwikkelpad voor information governance

Wanneer een organisatie een strategie voor information governance gaat bepalen, dient uitgegaan te worden van de totale informatiehuishouding. De informatie die binnen een overheidsorganisatie wordt vastgelegd en gebruikt is immers in alle informatiesystemen te vinden. Steeds meer informatie die een rol speelt bij de uitvoering van beleid bevindt zich digitaal in backoffice-applicaties. Ook op gedeelde schijven en in mailboxen is verantwoordingsinformatie te vinden. In veel gevallen is de informatie verspreid en slechts met moeite is aan de hand van deze fragmenten de oorspronkelijke procesgang te reconstrueren.

Om overzicht te krijgen van alle informatie die in de organisatie aanwezig is, dient er een inventarisatie te worden gemaakt van de platforms, software en informatiebronnen. Het gaat hier puur om het benoemen van de analoge en digitale informatiebestanden en de manier waarop zij toegankelijk zijn, zodat tijdig kordate maatregelen kunnen worden genomen om deze toegang te blijven waarborgen. We brengen deze informatie onder in een documentair structuurplan (DSP), een plan voor de documenten-, de software- en processenhuishouding. Wanneer dit in kaart is gebracht, dienen deze platforms, software, werkprocessen en informatiebronnen geanalyseerd te worden: welke informatie wordt erin opgeslagen en binnen welke werkprocessen is deze informatie ontvangen, gecreëerd of gebruikt? Pas wanneer er een duidelijk beeld bestaat van de huidige situatie, kan de informatie beter georganiseerd worden om haar gemakkelijker terugvindbaar en toegankelijk te maken. Elke verbetering begint immers met kennis van de uitgangssituatie.

Documenten dienen gelabeld te worden, zodat ze aan de hand van deze labels kunnen worden teruggevonden, gesorteerd en gecombineerd. Dit kan door gebruik te maken van de documenteigenschappen. Het is dan mogelijk om zoekgegevens in de documenteigenschappen van het document te verwerken. Dat betekent dat er wel in die eigenschappen ruimte voor moet worden gemaakt, door daarvoor bijvoorbeeld een macro te maken. Dan is het document altijd, los van welk systeem dan ook, te gebruiken en over te dragen.

Een informatiehuishouding is afhankelijk van de medewerkers die informatie creëren, ontvangen, opslaan, distribueren en delen. Daarom dient iedereen binnen de organisatie te weten hoe de informatiesystemen worden gebruikt. De medewerkers moeten zich bewust zijn van hun verantwoordingsplicht, zodat zij hun rol bij het in stand houden van de informatiehuishouding en het aanmaken van goede verantwoordingsdocumenten begrijpen.

Om ervoor te zorgen dat deze medewerkers zich ook daadwerkelijk aan de afgesproken procedures houden en om de interne administratieve lasten zo laag mogelijk te houden, is het van belang dat informatiesystemen aansluiten bij de medewerkers en bij de werkprocessen die zij uitvoeren. Gebruikersinterfaces dienen te zijn afgestemd op de manier van werken, het kennis- en het vaardighedenniveau van de medewerker. Wanneer de medewerker tijdens de uitvoering van het werkproces informatie opslaat, dient hij dit gestructureerd te doen, zodat de informatie bruikbaar en onderhoudbaar blijft. Steeds dienen daarbij analyses te worden uitgevoerd of de software nog voldoet en of de kosten van switching¹⁴ het rechtvaardigen om over te stappen op betere systemen.

¹⁴ Switching: met dit begrip worden de kosten en inspanningen bedoeld die een organisatie zich moet getroosten om van het ene systeem naar het andere over te stappen. Hoe meer inspanning het kost om een nieuw systeem in te voeren, des te minder enthousiasme zal er zijn voor een nieuw systeem of een nieuwe werkmethode.

Naast de manier waarop de medewerker een informatiesysteem gebruikt, dient er aandacht te zijn voor de manier waarop informatie tijdens het productieproces wordt gecreëerd of verzameld. Die informatie moet een gewenste kwaliteit hebben en aansluiten bij de doelgroep en de situatie waarin de informatie wordt gebruikt. Om ervoor te zorgen dat de informatie die ontvangen en gebruikt wordt een zekere kwaliteit heeft, dient er een communicatiestrategie te worden ontwikkeld. De kanalen waarlangs in- of externe partijen toegang hebben tot informatie of informatie kunnen aanleveren, dienen bedachtzaam en zorgvuldig te worden ingericht. Gezochte informatie dient goed vindbaar en zo spontaan, intuïtief mogelijk bereikbaar te zijn, waarbij privacybelang en bedrijfsbelang in evenwicht worden gehouden.

Alle hierboven genoemde maatregelen dienen op een samenhangende en uniforme manier te worden aangepakt. Het is dan ook van belang om rekening te houden met de volgende punten:

- Het vooraf formuleren van goede beleidsvoornemens en procedures.
- Het beleggen van de verantwoordelijkheid op het hoogste niveau.
- Delegatie van programmarollen en onderdelen van functies.
- Communicatie en training van het programma.
- Auditing en monitoring van het programma.
- Effectieve en consistente versterking van de recordsmanagementfunctie.
- Continue verbetering van het programma.

Over compliancy is de nodige discussie gaande, vooral met betrekking tot het Nieuwe Werken en de vraag hoe ver het opstellen van regels mag of kan gaan. Dan gaat het (ook) over het vormgeven van de hierboven genoemde elementen.

De informatiehuishouding in organisaties zal de komende jaren in beweging blijven. Belangrijk is daarbij vooral om de kosten en baten steeds in discussie te houden. Veel organisaties doen nog niet aan rendementsberekeningen van hun software en storten zich in automatiseringsprojecten, waar verwachtingen te hooggespannen zijn en het project te breed wordt opgezet. Wij pleiten voor meer aandacht voor de systemen die er zijn om de klant te bedienen en gegevens te verwerken. Dit zal de governance in bedrijven ten goede komen.

1.6 Positionering van informatiemanagement

Informatievoorziening wordt in veel organisaties beschouwd als overhead. Dit blijkt uit de positionering van de afdelingen die zich met informatievoorziening bezighouden: vanuit de facilitaire benadering wordt het gezien als een hulpmiddel. De afdelingen die zich ermee bezighouden, vallen dus onder Facilitaire Zaken.

Aan overhead worden bij voorkeur zo weinig mogelijk kosten besteed. De eerste bezuinigingen vallen doorgaans in de ondersteunende sector, waarmee de lijnmedewerkers administratief weer zwaarder worden belast. Daar tegenover staat een klacht die wij de laatste twee jaar in onderzoeken bij deze lijnmedewerkers zeer vaak hebben gehoord: haal de administratieve druk bij ons weg, zodat we ons weer kunnen concentreren op de hoofdtaken.

De laatste tijd blijkt steeds vaker dat de manier waarop organisaties hun informatiehuishouding inrichten, strategisch voordeel kan opleveren. Een voorbeeld: Bol.com is explosief gegroeid door de manier waarop een sociaal netwerk werd opgezet, waarbij de klant werd ingeschakeld bij het verzamelen van kennis. Samen met de klant werd het aanbod vergroot door de verkoop van tweedehands boeken, vinyl en cd's en werd aan klanten de gelegenheid geboden om binnen het Bol.com-domein een eigen winkeltje te starten.¹⁵ Dit businessmodel, gebaseerd op slim informatiemanagement, is dus voor Bol.com een strategisch wapen geworden dat belangrijk concurrentievoordeel oplevert.

Wil informatie strategisch worden ingezet, dan betekent dit dat die informatie gemanaged dient te worden, op de manier waarop dit al gebeurt met de factoren arbeid (personeel), kapitaal (financiën) en materiële hulpmiddelen. Wij pleiten ervoor om informatie en met name het beheer van de informatiehuishouding een eigen status te geven in de organisatie en onder te brengen in een afdeling Informatie- en Procesbeheer. Dit betekent veelal dat alle aan informatievoorziening gerelateerde voorzieningen samengebracht worden en dat er een manager komt, die specifiek verantwoordelijk is voor de inrichting van de informatiehuishouding en de werkprocessen die daarvoor als basis dienen.

¹⁵ Het openen van een verkooppunt bij Bol.com is gratis. Van elke transactie neemt Bol.com 1 euro en 15% aan provisie. Niet verkocht betekent dus geen kosten. Voor de provisie verzorgt Bol.com de totale administratieve afhandeling, inclusief het verzenden van factuur en herinneringen.

2. Benchmark information governance - de stand van zaken

Om een indruk te krijgen in hoeverre information governance leeft binnen de Nederlandse gemeenten hebben wij in het najaar van 2009, met een uitloop in het voorjaar van 2010, een groot-schalige enquête gehouden. Ons land telde op dat moment 441 gemeenten. Hiervan hebben wij de gemeentesecretaris aangeschreven, als hoofd van de administratieve gemeentelijke organisatie. De enquête bestond uit 22 meerkeuzevragen, waaronder ook enkele stellingen.

De inspiratiebron voor de vragen was een internationaal rapport van de Economist Intelligence Unit, *The future of enterprise information governance* uit oktober 2008. Dit onderzoek omvatte antwoorden van 192 leiders van internationale bedrijven uit de Top 500. 30% van die bedrijven zijn te vinden in Noord Amerika, 30% in West Europa, 30% in Azië en de Pacific en 10% in overige gebieden.

De huidige situatie van de informatiehuishouding was het onderwerp van de eerste serie vragen van onze enquête. Vervolgens vroegen wij wat men onder information governance verstonde. In de verdere vragen werd ingegaan op de manier waarop gemeenten al dan niet bezig zijn met het implementeren van een information governance strategie. Voorts zijn de resultaten van enkele vragen vergeleken met uitkomsten uit onze methodiek om gemeenten te benchmarken, i-Rendement geheten. Deze door VHIC toegepaste methodiek vergelijkt gemeenten op 65 punten in de ontwikkeling van hun informatiehuishouding.

Ten slotte hebben wij in een tweede, gelijklopend onderzoek vragen gesteld aan de hoofden documentaire informatievoorziening in gemeentelijke organisaties. Ook dit onderzoek is aan dit boekje toegevoegd. Hoewel afzonderlijk verwerkt, zijn opmerkelijke verschillen in de beantwoording van vragen tussen beide onderzoeken uiteraardesignaleerd.

De benchmark van VHIC was vooraf ter goedkeuring voorgelegd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Tijdens de bijeenkomst van het Benchmark Producentenplatform van de VNG op 28 mei 2008 verkreeg VHIC een VNG-keurmerk voor haar onderzoek- en benchmarkmethodiek i-Rendement en dus ook voor de uitvoering van deze benchmark onder gemeentesecretarissen. i-Rendement is sinds 2007 door VHIC in meer dan dertig gemeenten toegepast om organisaties te helpen in hun ontwikkeling naar integraal en digitaal informatiebeheer.

Het Producentenplatform binnen de VNG werkt samen met aanbieders van benchmarks aan de ontwikkeling van (gemeentelijke) benchmarkinitiatieven of -instrumenten. De VNG heeft in dit kader 15 kwaliteitscriteria geformuleerd. De benchmarks hebben betrekking op verschillende beleidsterreinen, onder andere Sociale Zaken, Welzijn & Cultuur en Financiën, maar ook Dienstverlening, Interne Bedrijfsvoering en Middelen. De laatste twee beleidsterreinen hebben veel te maken met informatiebeheer.

Op 7 mei 2008 heeft het bestuur van de VNG voor de eerste maal het besluit genomen over de uit te reiken keurmerken. De vragenlijst op basis waarvan dit onderzoek onder gemeenten werd uitgevoerd, voldeed aan alle kwaliteitscriteria van de VNG.

Benchmarking is een van de drie hoofdthema's van het Kwaliteitsinstituut voor Nederlandse Gemeenten (KING). De benchmark onder gemeenten maakte deel uit van de VNG-benchmarkmethodiek en was getoetst aan de daartoe opgestelde criteria.

2.1 Verantwoording

Van de 441 aangeschreven gemeentesecretarissen hebben er in totaal 133 gereageerd. Dit komt neer op een respons van 30%. Een meerderheid van de respondenten (64%) heeft per post gereageerd, terwijl het ook mogelijk was om digitaal te reageren. In de onderstaande tabel is te zien wat de omvang is van de gemeenten die hebben gereageerd.

Grote gemeenten (100.000+)	6
Middelgrote gemeenten tussen 25.000 en 100.000	61
Kleinere gemeenten (25.000-)	66

Wij achten het resultaat voldoende om algemene uitspraken te kunnen doen over de kleinere en middelgrote gemeenten, vooral omdat we uit onze adviespraktijk deze categorieën gemeenten goed kennen en dus de uitkomsten kunnen relateren aan onze ervaringen. Deze ervaringen hebben we onder meer opgedaan in een veertigtal diepgaande onderzoeken in kleinere en middelgrote gemeenten. Grote gemeenten zijn qua structuur moeilijk vergelijkbaar. Er zijn 23 gemeenten met een omvang van meer dan 100.000 inwoners waarvan er 6 hebben gereageerd, dit is 26 %.

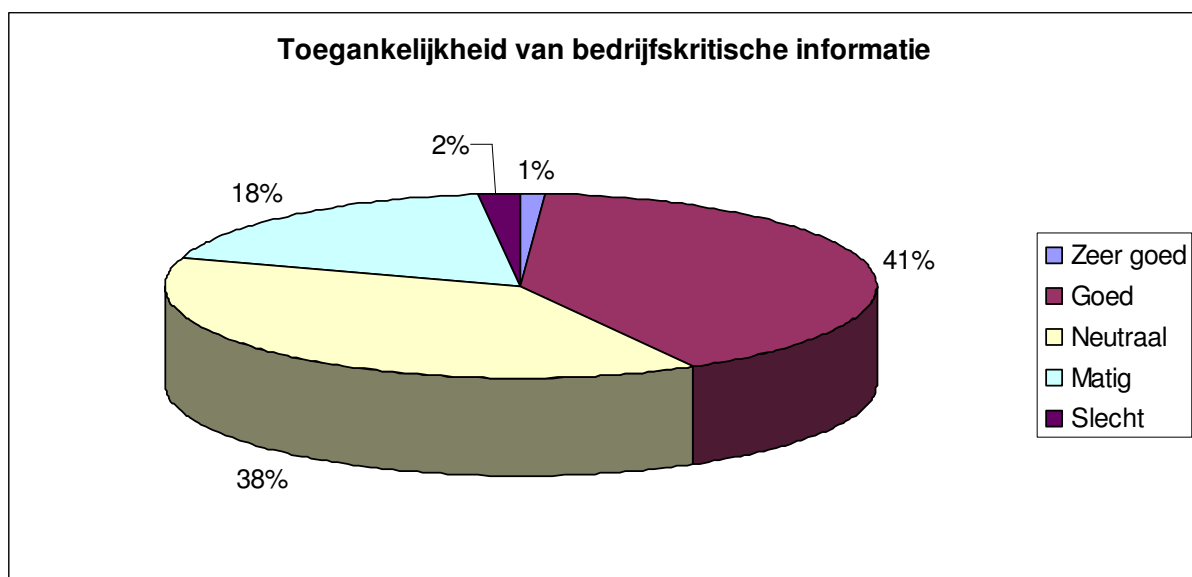
Wij zijn in de verwerking van de vragen steeds uitgegaan van het totale aantal gemeenten dat heeft gereageerd op een vraag, hoewel het zeker interessant zou zijn om te zien hoe bepaalde verhoudingen binnen een specifieke categorie gemeenten liggen. De tijd die wij beschikbaar hadden voor de verwerking van de resultaten liet dit echter niet toe.

2.2 Hoe beoordeelt u de manier waarop uw bedrijfskritische informatie toegankelijk is?

Bij het vormgeven en uitvoeren van beleid is kennis nodig, die wordt verkregen uit gegevens. Relevante gegevens vormen informatie. Informatie vormt weer één van de elementen die leiden tot kennis, samen met persoonlijke vaardigheden en ervaringen. Informatie is kennis in overdraagbare vorm. Kennis is vast te leggen en weer op te roepen, waardoor het weer informatie wordt. Het delen van informatie vergroot de totale hoeveelheid kennis en zou uiteindelijk tot kwaliteitsverhoging moeten leiden. Daarom dient informatie toegankelijk te zijn.

Een deel van de informatie is essentieel voor het voortbestaan van de organisatie. Zo is voor een gemeente de informatie over de inwoners cruciaal. Datzelfde geldt voor informatie over de belastingopbrengsten, over de rechten en plichten, over de objecten binnen het territorium en over honderden werkprocessen die worden uitgevoerd.

Gevraagd naar de toegankelijkheid van bedrijfskritische informatie binnen de organisatie heeft 58% van de respondenten negatief of neutraal geantwoord. Hieruit zou geconcludeerd kunnen worden dat in meer dan de helft van de gemeenten de informatiehuishouding onvoldoende op orde is. 58% is immers niet positief over de toegankelijkheid van de bedrijfskritische informatie, waaronder wordt bedoeld: de informatie die cruciaal is voor het uitoefenen van de bedrijfsfuncties en die bij calamiteiten ervoor zorgt dat het bedrijf snel kan worden opgestart. Deze informatie dient steeds aanwezig te zijn en oproepbaar. Om dat te realiseren moeten noodmaatregelen worden voorzien, zoals een noodaggregaat, backups buiten de organisatie, opslag in een uitwijkcentrum. Zo dienen ook meerdere opslagvormen te worden overwogen voor de informatie, zodat verantwoording en bewijs steeds mogelijk zijn.



Vergelijking van gemeenten met het internationale bedrijfsleven

Gemeenten

Zeer goed 1%
Goed 41%
Neutraal 38%
Matig 18%
Slecht 2%

Internationaal bedrijfsleven

Zeer goed 18%
Goed 55%
Neutraal 18%
Matig 7%
Slecht 2%

Uit de bovenstaande vergelijking blijkt dat het bedrijfsleven de situatie optimistischer inschat dan de gemeenten. In absolute cijfers reageerden de gemeenten als volgt:

Zeer goed	1
Goed	55
Neutraal	51
Matig	24
Slecht	2

De bedrijfskritische informatie is niet goed toegankelijk, zegt het merendeel van de respondenten. Dit heeft te maken met de manier waarop de informatie is gestructureerd, of juist niet is gestructureerd: informatie in e-mailboxen is moeilijk toegankelijk, digitale mappen zijn op naam van medewerkers afgesteld en niet op onderwerp of werkproces, papieren dossiers zijn onvolledig omdat belangrijke e-mails er niet in worden opgeslagen en digitale dossiers zijn niet systematisch toegankelijk gemaakt.

Jarenlang was gemeentelijke informatie redelijk tot goed toegankelijk in een papieren centraal archief, waarin de schriftelijke neerslag van zaken geklasseerd was volgens een uniforme systematiek: de Basisarchieffcode voor Nederlandse gemeenten. Hoewel er een nieuwe systematiek is voor de digitale informatiehuishouding (het model-DSP voor Nederlandse gemeenten, bekend bij 300 gemeenten) wordt deze systematiek niet uniform toegepast op de gemeenschappelijke informatieschijf. Informatie is verbrokkeld aanwezig in de organisatie. Hier ligt een belangrijke taak voor het recordsmanagement om verbeteringen aan te dragen en de efficiency van het handelen van de overheid sterk te verbeteren.

Digitalisering heeft hier voor een aanzienlijke verslechtering gezorgd. Kort samengevat constateren wij dat veel organisaties bedolven zijn onder een informatielawine. We zien dat er dossierstructuren zijn die spontaan worden gebouwd door medewerkers en die uitsluitend toegankelijk zijn voor die medewerkers, onbereikbaar voor andere belanghebbenden. We zien ook dat bedrijfskritische informatie die is opgeslagen in e-mailsystemen niet op te roepen is wanneer deze nodig is. En dat veel kennis is opgeslagen in de hoofden van medewerkers, maar niet expliciet gemaakt in systemen. Deze situatie vormt een probleem waar medewerkers willen of moeten samenwerken: uit onze onderzoeken blijkt dat digitalisering van de informatievoorziening doorgaans positief wordt gewaardeerd, maar dat medewerkers dan niet weten hoe en waar te beginnen in dit omvangrijke verandertraject.

Het voorgaande is onder meer aangetoond in de evaluatie van de Wet openbaarheid van bestuur. De kern hier is dat beperkingen vanuit de Wob ruim geïnterpreteerd worden en veel overheden deze wet weinig ruimhartig toepassen.¹⁶ In de eindanalyse van dit Wob-rapport worden de volgende aanbevelingen gedaan:

- Versterking van het informatiemanagement – het aantal conflicten rond de toepassing van de Wob kan worden verminderd door de versterking van het informatiemanagement van de overheid. Als mogelijke concrete aanpassing wordt genoemd het introduceren van een regime van selectieve informatieverstrekking. Dit kan bijdragen aan een soepeler omgang tussen burger en bestuur, omdat ruimte ontstaat om bepaalde groepsbelangen of deelbelangen op hun waarde te schatten.
- Verder is grotere transparantie nodig in de motivering van beslissingen over informatieverzoeken en over de aard van niet-openbare informatie, vanzelfsprekend zonder daarmee prijs te geven

¹⁶ zie: *Over wetten en praktische bezwaren, Een evaluatie en toekomstvisie op de Wet openbaarheid van bestuur*, Universiteit van Tilburg.

wat vertrouwelijk dient te blijven. Zo kan het vertrouwen tussen overheid en burger mogelijk worden hersteld.

- Tot slot kan worden vastgelegd dat informatie niet hoeft te worden verstrekt waar deze eerder (bij een eerder verzoek van dezelfde aanvrager) of elders (via een algemeen toegankelijke bron) voor de aanvrager toegankelijk is gemaakt. Dit vrijwaart publieke instanties van een onnodig beslag op hun capaciteit. Tegelijkertijd stimuleert een dergelijke bepaling het streven om de toegankelijkheid van informatie systematisch en in een vroeg stadium te regelen.

Aandacht voor de informatievoorziening is dus indirect ook aandacht voor de burger. En de burger, daar draait het immers om in een klantgerichte organisatie!

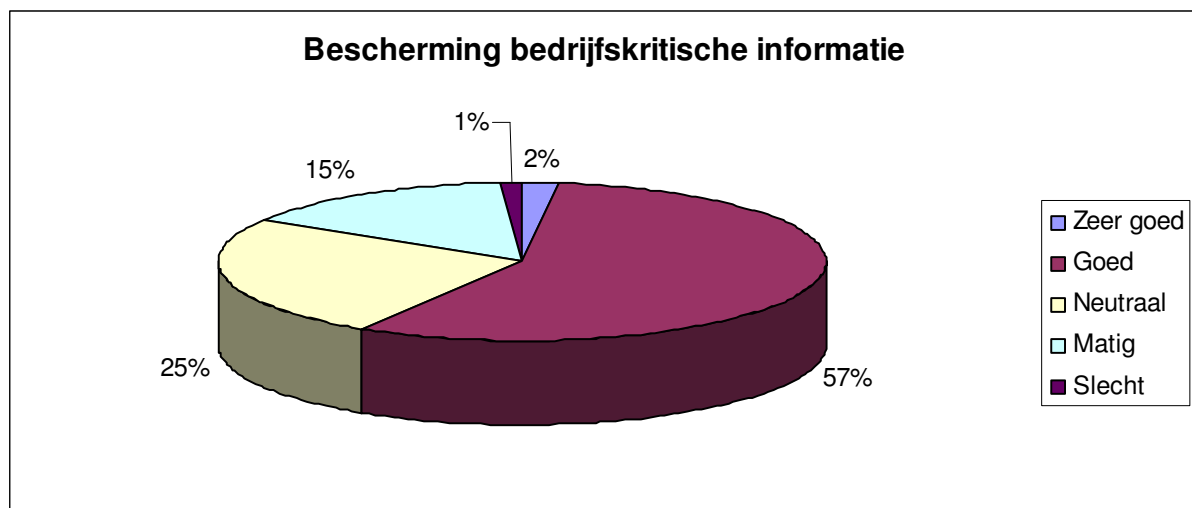
2.3 Hoe beoordeelt u de mate waarin binnen uw organisatie de bedrijfskritische informatie wordt beschermd?

Om de continuïteit van een organisatie te waarborgen is de kwaliteit van de bedrijfskritische informatie van groot belang. In deze vraag hebben we geïnformeerd naar de mate waarin de bedrijfskritische informatie wordt beschermd. Bijna 2/3^e (59%) van de gemeentesecretarissen is van mening dat deze informatie goed tot zeer goed wordt beschermd. Men heeft hierin blijkbaar meer vertrouwen dan in de toegankelijkheid van de informatie, waar bij de vorige vraag slechts 42% positief over dacht. Dit betekent wel dat 41% deel van de gemeentesecretarissen de bescherming van de bedrijfskritische informatie niet op orde acht.

Toch moeten we ook hier een kritisch geluid laten horen. Het is niet nieuw dat steeds meer bedrijfskritische informatie verspreid zit in de bestanden van medewerkers. Outlook, GroupWise en Lotus Notes fungeren niet alleen als communicatiemiddel, maar tegelijk als enige opslagplaats voor afspraken, ontvangen offertes, verslagen of zelfs confidentiële informatie. Dus: al deze bewaarplaatsen behoren tot de informatiehuishouding van de organisatie.

Daar komt nog een nieuwe ontwikkeling bij: cloud computing. Dit laat zich omschrijven als een systeemarchitectuurmodel voor computergebruik, gebaseerd op het internet. Cloud (wolk) is daarbij een metafoor voor het internet zoals het dikwijls voorgesteld wordt in presentaties. Cloud computing is een algemeen concept dat gebruik maakt van 'software as a service' (SaaS), waarbij software bij abonnement wordt afgenomen en de informatie wordt geplaatst op servers buiten de gemeente. In feite is dit een teruggang naar de aloude Rekencentra, maar dan met de gemakken van nu.

De derde ontwikkeling is Web 2.0. In deze ontwikkeling delen ambtenaren informatie met derden via Twitter-boodschappen en fora, bijvoorbeeld op LinkedIn, Ambtenaar 2.0, Archief 2.0 en BREED. Het gevaar van het lekken van informatie is daarbij groot. Sommige ministeries hebben inmiddels codes ontwikkeld voor hun medewerkers, waarin wordt aangegeven wat wel en wat niet aan informatie mag worden vrijgegeven. Informatie kan soms lange tijd op deze media zijn opgeslagen en ongecontroleerd verdwijnen.



Gemeenten

Zeer goed 2%
Goed 57%
Neutraal 25%
Matig 15%
Slecht 1%

Internationaal bedrijfsleven

Zeer goed 23%
Goed 42%
Neutraal 19%
Matig 13%
Slecht 1%
Weet niet: 2%

In absolute zin was de score bij gemeenten als volgt:

Zeer goed	3
Goed	76
Neutraal	33
Matig	20
Slecht	1

Veel organisaties beschouwen alle informatie die zij beheren als bedrijfskritisch en hebben als beleid: 'alle informatie is afgeschermd, tenzij...'. De reden hiervoor is dat men niet wil dat vertrouwelijke informatie openbaar wordt en men het risico op fouten zo veel mogelijk wil vermijden. Afdelingen Communicatie en Voorlichting spelen een belangrijke rol in het bepalen welke informatie als openbaar naar buiten wordt gebracht en op welke wijze dat gebeurt. De focus binnen organisaties ligt dus vooral op het gesloten houden van het systeem. Het zou echter een goede zaak zijn om in organisaties te kijken welke informatie nu écht bedrijfskritisch is. In Zweden bijvoorbeeld wordt een ander openbaarheidsprincipe gehanteerd: 'alle informatie is openbaar, tenzij...'.

Hoe geslotener de organisatie, hoe moeilijker zal het worden om sociale media in te zetten in de samenwerking met externe partners. Hier scharen wij ook de burgers onder (zie bijvoorbeeld de inbreng van burgers in Burgernetwerk.nl, een samenwerking tussen politie en burgers). De vraag welke informatie bedrijfskritisch is wordt steeds moeilijker te beantwoorden. Zeker nu we afstappen van het traditionele model, waarin openbare informatie te vinden is in een bibliotheekomgeving en gesloten informatie is opgeborgen in het archief (waarop met de Wet openbaarheid van bestuur een uitzondering kan worden gemaakt). Er is momenteel een veelheid aan relevante informatiebestanden die onvoldoende gedocumenteerd is. In de meeste organisaties is het niet duidelijk hoe het beheer van die informatiebestanden zou moeten zijn.

2.4 Hoe beoordeelt u de mate waarin uw organisatie de kosten van het verzamelen, opslaan en beveiligen van informatie gedurende hun levenscyclus weet te beheersen?

Eerst even over de informatielevenscyclus. Wat wordt daar mee bedoeld?

Informatie kent een continuüm van fasen, vanaf het punt waarop de informatie ontstaat, wordt onderhouden of gebruikt tot het moment waarop de informatie wordt vernietigd of waarop de organisatie zich op een andere wijze van de informatie ontdoet. De levenscyclus bestaat uit de volgende categorieën:

- Creatie en verwerven
- Opslaan en bewaring
- Verrijken: registratie, toegankelijk maken, indelen
- Verkeer: verplaatsen, verzenden
- Raadplegen
- Bewerken
- Reproducieren
- Selecteren voor vernietiging.

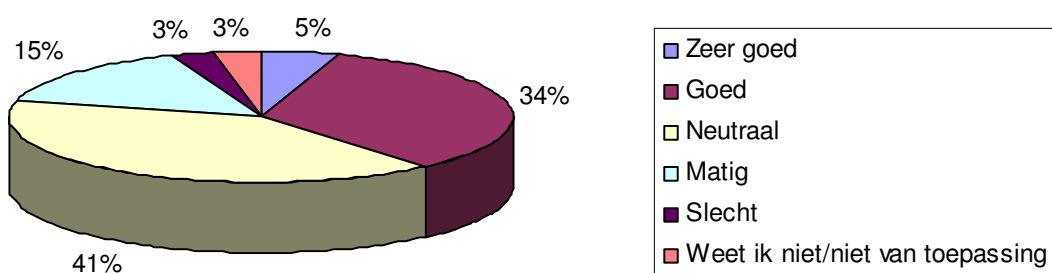
De mate waarin de kosten van het verzamelen, opslaan en beveiligen van informatie of archieven tijdens de levenscyclus worden beheerst, wordt door 39% van de respondenten als goed tot zeer goed beschouwd en 18% van de respondenten denkt hier negatief over. Het percentage dat neutraal heeft geantwoord bij deze vraag is vrij groot (41%). Wij maken hieruit op dat er binnen de gemeentelijke organisatie weinig inzicht is in de daadwerkelijke kosten die in het kader van het beheer van de informatiehuishouding worden gemaakt. Belangrijker nog: het is niet bekend of deze kosten ook daadwerkelijk gemaakt moeten worden en of de gelden effectief worden besteed.

Dit is een beeld wat wij opmerkelijk vinden en wat zich binnen de gehele overheid manifesteert. Veel automatiserings- en informatiseringsprojecten mislukken of leveren niet het gewenste rendement op. Slechts enkele gemeenten komen met succesverhalen naar buiten, maar dan nog zijn de kosten die worden gemaakt om de gestelde doelen te bereiken hoog. EGEM berekende enkele jaren geleden dat voor de implementatie van automatisering de eerste vijf jaar van gemeenten een financiële inspanning wordt gevraagd van € 50 per inwoner, dus € 250 in totaal. Gerekend over 17 miljoen inwoners een landelijk totaalbedrag van € 4.250.000.000 euro!

Ook merken wij op dat bij veel gemeenten nog geen beeld bestaat van wat onder een informatiehuishouding moet worden verstaan. Wel zijn de 'praatplaten' van EGEM over front- mid- en back-office algemeen geworden, waarbij er eigenlijk weinig discussie is geweest over de vraag of de oplossing zoals aangedragen door EGEM wel de juiste is, en of met de inzet van minder middelen niet hetzelfde of een hoger effect kan worden bereikt. Zo wordt slechts sporadisch de vraag gesteld of een organisatie ook zonder een midoffice-oplossing kan.

De overheid kan aanzienlijke besparingen realiseren wanneer zij meer aandacht zou hebben voor informatie als bedrijfsfactor. De wijze waarop informatie is onderverdeeld in afdelings- en persoonlijke schijfcompartimenten (wat straks de teamsites en persoonlijke sites zullen worden) is nauwelijks punt van bespreking. Wanneer gesproken wordt over informatiestructuren gaat het over het koppelen van pakketten en niet over de inhoudelijke indeling van de informatie, terwijl juist op dit laatste punt zo veel te winnen valt. Dit betekent dat informatie behandeld dient te worden als de andere bedrijfsfactoren personeel en financiën.

Beheersing kosten verzamelen, opslaan en beveiligen van informatie/archieven



Gemeenten

Zeer goed 5%
 Goed 34%
 Neutraal 41%
 Matig 15%
 Slecht 3%
 Weet niet 3%

Internationaal bedrijfsleven

Zeer goed 8%
 Goed 39%
 Neutraal 30%
 Matig 17%
 Slecht 2%
 Weet niet: 4%

In absolute zin zijn de cijfers voor gemeenten als volgt:

Zeer goed	5
Goed	45
Neutraal	51
Matig	22
Slecht	3
Weet ik niet / n.v.t.	7

Wij merken in onze adviespraktijk de volgende tekortkomingen op, die het rooskleurige beeld enigszins bijstellen. Gemeenten zouden zich onder meer moeten afvragen:

- Overlappen applicaties elkaar?
- Hoeveel tijd zijn wij kwijt met het 'overpompen' van informatie van het ene bestand naar het andere?
- Gebruiken wij wel alle mogelijkheden van de applicatie?
- Is de netwerkperformance voor verbetering vatbaar?
- Is de schermopbouw ergonomisch het meest praktisch ingedeeld?
- Hoe komen we zo snel mogelijk bij de informatie? Kunnen we het aantal muisklikken verminderen, de informatiestructuur verbeteren?
- Zijn er applicaties die nauwelijks worden gebruikt, of waarvan de functie kan worden overgenomen door een ander pakket?
- Wie zijn de heavy users van bepaalde software, wie maken er beperkt gebruik van en wat is daarvan de reden?
- Zijn de hoge bedragen voor de koppelingen tussen pakketten gerechtvaardigd? En belangrijker nog: zijn de koppelingen noodzakelijk of kunnen we het werk/de informatiehuishouding anders organiseren?
- Besteden we voldoende aandacht aan het aanleren van het gebruiken van software bij onze medewerkers?
- Hebben we een totaalbeeld van de informatievoorziening: informatiesystemen, platforms, informatiebestanden?
- Voldoet de kwaliteit van systeembeheer aan de vereiste kwalificaties?

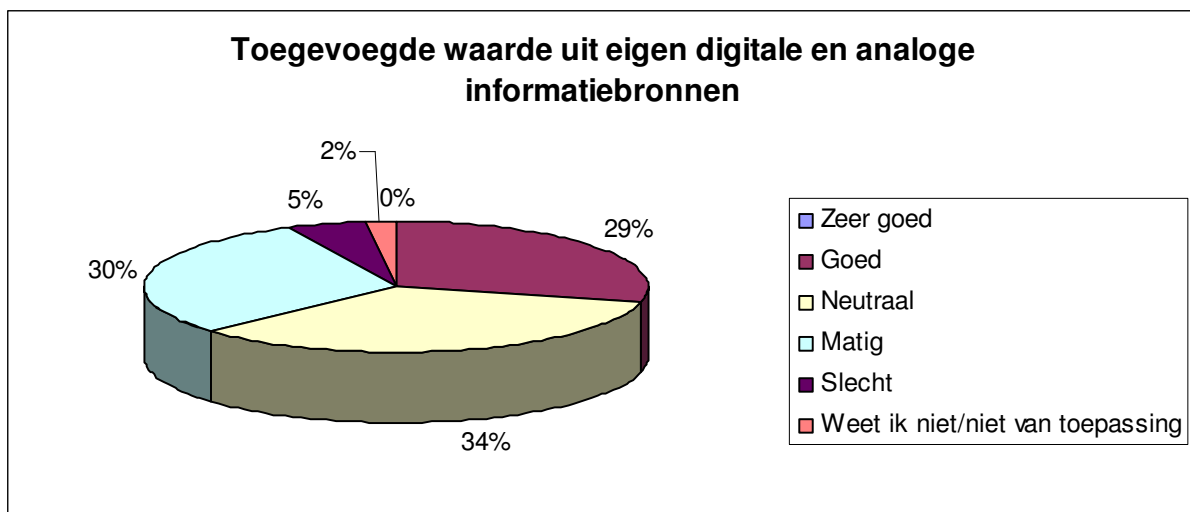
2.5 Hoe beoordeelt u de mate waarin uw organisatie toegevoegde waarde haalt uit haar eigen informatiebronnen?

Een gemeentelijke organisatie kent verscheidene digitale en analoge informatiebronnen waar ofwel de gehele organisatie, ofwel specifieke afdelingen gebruik van maken. Deze informatiebronnen zijn steeds meer ingebed in systemen. Veel systemen worden geleverd door enkele systeemhuizen.

De vraag is hier in welke mate de organisatie toegevoegde waarde haalt uit de eigen informatiebronnen. In antwoord hierop geeft bijna driekwart van de respondenten aan hiermee niet tevreden te zijn. Er bestaat dus kennelijk een discrepantie tussen de manier waarop de informatie nu wordt verwerkt en de gewenste situatie: de informatiehuishouding is klaarblijkelijk onvoldoende afgestemd op de werkelijk aanwezige behoefte van de gebruiker. Voordat men overgaat tot het aanschaffen van een nieuw systeem, zou men eerst moeten kijken of de al aanwezige informatie op een efficiëntere manier kan worden gebruikt. Informatie heeft immers de volgende kenmerken:

- Het verzamelen en beheren van informatie kost geld.
- Informatie is waardevol. De waarde van informatie wordt steeds beter kwantificeerbaar, wanneer we kijken naar de noodzakelijke investeringen (de investeringswaarde), de vervangingswaarde (wat zou het kosten om de informatiebronnen te moeten vervangen, opnieuw op te bouwen) en de potentiële waarde (wat zou een andere organisatie of persoon er voor over hebben om de informatie ook te kunnen gebruiken).
- De consumptie van informatie door derden kan worden gekapitaliseerd (denk aan het winstgevend exploiteren van databanken).
- Er kunnen rekentechnieken worden toegepast om de kosten van informatie te beheersen en de uitgaven op dit gebied te controleren.
- Informatie heeft een levenscyclus, zoals ook kapitaalgoederen een levenscyclus hebben.
- Het is mogelijk voor het management om een keuze te maken in de manier waarop informatie wordt ingezet als strategisch of operationeel middel.

De vraag is hoe we controle krijgen over onze informatie. Om dit te doen zullen we een inventarisatie moeten houden van de informatiebronnen, -diensten en -systemen die behoren bij de informatie van de organisatie. Inventarisatie is de basis voor overzicht, analyse en verbetering.



Gemeenten

Zeer goed 0%
Goed 29%
Neutraal 34%
Matig 30%
Slecht 5%
Weet niet 2%

Internationale bedrijfsleven

Zeer goed 12%
Goed 39%
Neutraal 30%
Slecht 15%
Erg slecht 2%
Weet niet 2%

Slechts 29% van de gemeenten scoort zichzelf als goed. Dit geeft te denken: er is nog veel te verbeteren.

In absolute zin waren de cijfers bij gemeenten als volgt:

Zeer goed	0
Goed	38
Neutraal	45
Matig	40
Slecht	7
Weet ik niet / n.v.t.	3

2.6 Hoe beoordeelt u de mate waarin binnen uw organisatie door management, afdelingen en medewerkers informatie geïntegreerd wordt gebruikt en gedeeld?

Hier gaat het eigenlijk om in organisaties: informatie delen, samenwerken door slim met informatie om te gaan. Het is van alle tijden en alle organisaties dat muren worden opgetrokken en afdelingen langs elkaar heen gaan werken. Het nieuwe werken (ook wel werken 2.0 genoemd, of het Nieuwe Werken) wil dit tegengaan.

Onder dit nieuwe werken wordt verstaan: overleg voeren, samen aan documenten werken, dossiers delen, flexibel werken qua tijd, plaats en systemen. Dit gebeurt zo papierloos mogelijk en kan in principe plaats vinden vanaf elke werkplek, waar dan ook, als men maar toegang heeft tot de juiste informatie. Informatie wordt in dit verband dus cruciaal: deze dient vastgelegd te worden in systemen, waardoor alle klantinformatie toegankelijk is op het moment waarop er contact is met die klant. De intentie bestaat om ook klanten toegang te geven tot de eigen informatie via de Persoonlijke Internet Pagina.

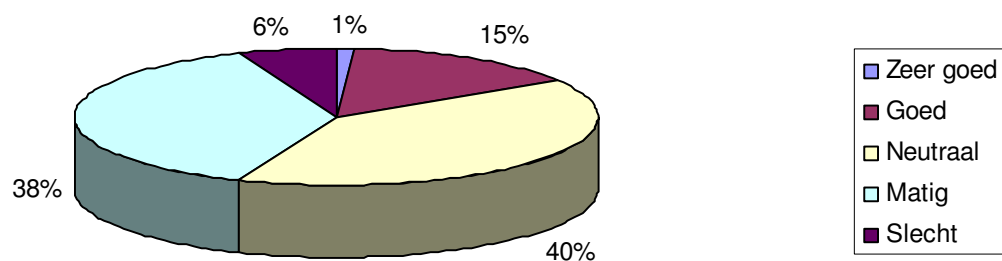
Op de vraag in hoeverre informatie geïntegreerd gebruikt en gedeeld wordt door management, afdelingen en medewerkers, reageert 38% met zeer goed en 15% met goed, in totaal 53%. Dit betekent dat toch nog iets minder dan de helft van gemeenten zichzelf neutraal tot slecht scoort.

We concluderen hieruit dat er dus nog (te) veel eilanden bestaan binnen de informatiehuishouding van de gemeentelijke organisatie, wat we ook in onze dagelijkse praktijk wel constateren. Dit komt waarschijnlijk vanwege de manier waarop de informatiehuishouding zich heeft ontwikkeld. In de backoffice werken verschillende afdelingen met afdelingsspecifieke applicaties, waar de rest van de organisatie geen toegang toe heeft. Om bestuurlijke controle over de afdoening van zaken te behouden werden en worden documenten geregistreerd in een documentmanagementsysteem: er werden registratiekaartjes aangemaakt voor elk document dat behandeld diende te worden door de organisatie. Op het moment dat een overschrijding van de afhandelingstermijn dreigde, kreeg de betrokken medewerker een signaal, was de termijn overschreden dan werd dit signaal herhaald. Later werden hier dossiersystemen aan gekoppeld, waarbinnen het mogelijk was om documenten met elkaar in verband te brengen.

De nieuwe trend bestaat uit zaaksystemen. Deze systemen zouden documenten moeten bundelen tot zaken, waarin aanvraag, advies, beslissing en antwoord bij elkaar zijn gebracht. Hierbij worden aan een zaak statussen gekoppeld, zodat een klant kan zien hoe ver het staat met de afhandeling van zijn verzoek. Probleem hierbij is dat veel zaken al worden bijgehouden in een workflow. Hier doet zich de vraag voor: gaan we de registratiearbeid verdubbelen of gaan we systemen aan elkaar koppelen? Doorgaans wordt gekozen voor het koppelen van systemen, waarmee tot nu toe niet altijd even goede ervaringen zijn opgedaan. Het koppelen is vaak een dure aangelegenheid, waardoor de eilanden blijven bestaan. Onze ervaring is daarbij dat wanneer een applicatie slechts af en toe wordt gebruikt, de kennis van de toepassing sterk afneemt en de gebruiker het er al snel bij laat zitten: de dure applicatie wordt dan onderbenut.

Ter overweging: een applicatie kost altijd minstens het dubbele van de aanschafprijs. De onderhouds- en updatekosten van een pakket bedragen rondom de 15 à 20%. In vijf jaar betaalt de koper dus nogmaals het pakket. Daar komen nog de kosten van opleiding, advies, aanpassing e.d. bij.

Geïntegreerd gebruik en delen van informatie binnen de organisatie



Gemeenten procentueel

Zeer goed 1 %
Goed 15%
Neutraal 40%
Matig 38%
Slecht 6%

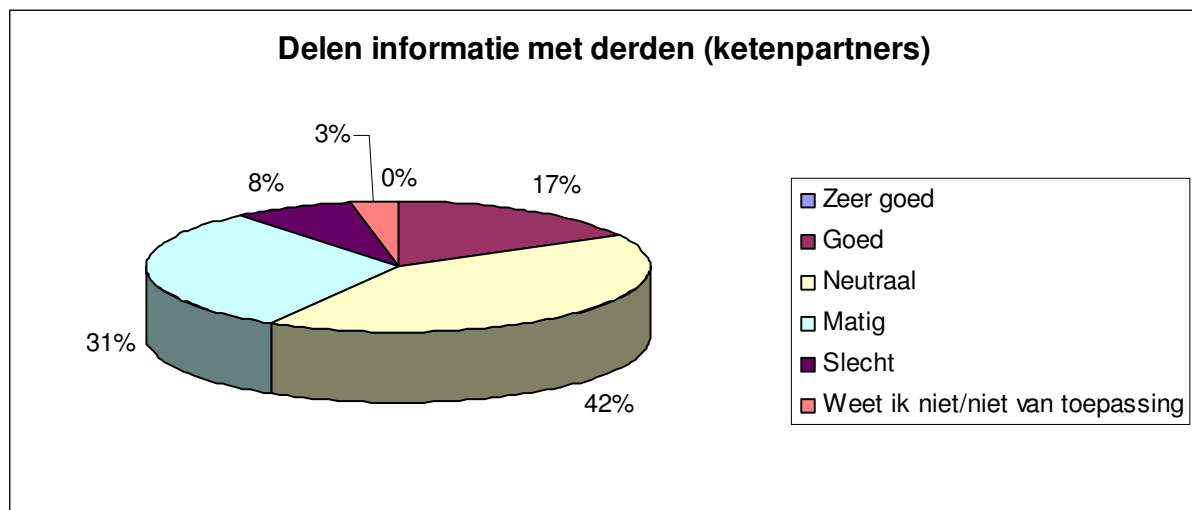
Gemeenten absoluut

Zeer goed 1
Goed 20
Neutraal 53
Matig 51
Slecht 8

2.7 Hoe beoordeelt u de manier waarop informatie binnen uw organisatie wordt gedeeld met derden, bijvoorbeeld met ketenpartners?

De maatschappelijke en bestuurlijke problemen waarmee de gemeente zich bezig houdt trekken zich niets aan van de grenzen van de gemeentelijke organisatie. Zeker nu gemeenten per 2015 hét overheidsloket worden voor de totale overheid, zal het nodig zijn om informatie ketenbreed te kunnen gebruiken. Informatievoorziening moet het mogelijk maken om op een eenvoudige manier contacten te leggen, informatie uit te wisselen en te werken aan gemeenschappelijke dossiers. De gemeente vormt meer en meer een schakel in verschillende sectorale ketens. Dit uit zich onder meer in de opkomst van loketten die door meerdere overheden worden gebruikt: het Overheidsloket Omgevingsvergunning, het Wmo-loket, het digitale bestemmingsplan. Om goed binnen zo'n keten te kunnen samenwerken is het delen van informatie met derden een vereiste. Alleen op die manier kan de integrale dienstverlening van een elektronische overheid worden gerealiseerd. Over in hoeverre informatie kan worden gedeeld met ketenpartners, denkt een groot deel van de respondenten positief: 48 % kwalificeert zich als goed (17%) tot zelfs zeer goed (31%).

Het delen van informatie loopt momenteel nog grotendeels langs de weg van het papier. Documenten worden uitgeprint, ondertekend, in een enveloppe geschoven, door de andere organisatie ontvangen, uitgepakt, gescand en langs het digitale kanaal intern verspreid. De toekomst zal hier verandering in brengen. Daarvoor zijn inmiddels afspraken gemaakt: sinds 1 januari 2009 is de overheid verplicht het ODF-formaat te ondersteunen. PDF is eveneens een volwaardige standaard, neergelegd in ISO 19005. Op het gebied van standaardisatie van formaten dient echter nog veel te gebeuren. Goed is het te weten dat dit een actiepunt is geworden in de Digitale Agenda van de Europese Unie.



Resultaten	procentueel	absoluut
Zeer goed	0	0
Goed	17%	22
Neutraal	42%	56
Matig	31%	41
Slecht	8%	10

2.8 Wat verstaat men binnen uw organisatie onder information governance?

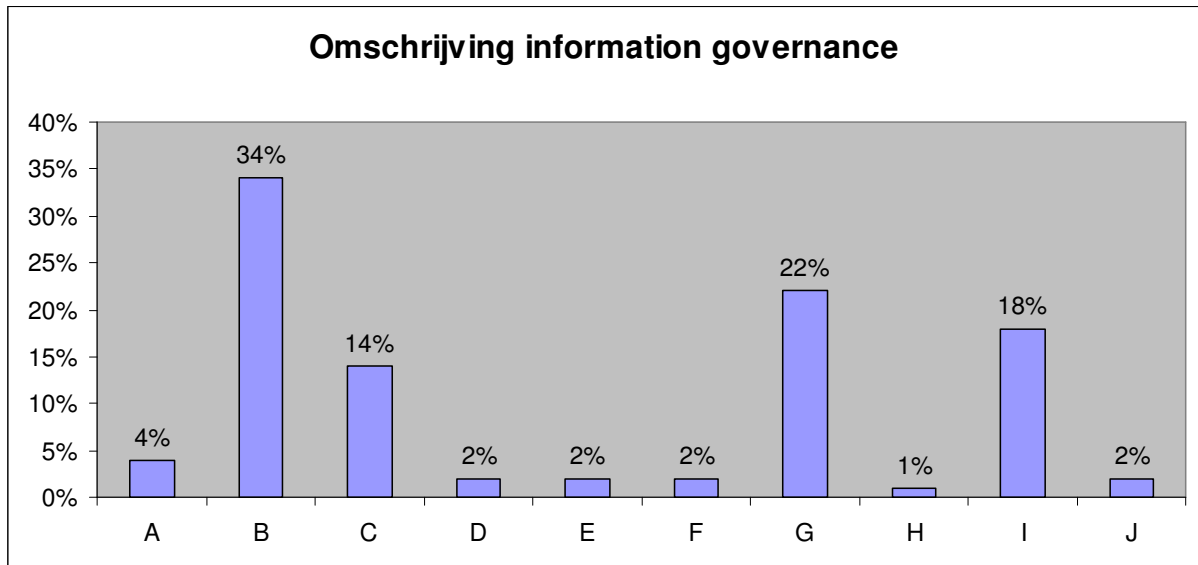
Het blijkt dat het governance-begrip waarover wij spraken in de inleiding van dit boekje, nog niet goed bekend is binnen de overheid. Althans niet wanneer we het koppelen aan het begrip informatie. Wanneer we de vraag gesteld zouden hebben in de vorm van 'beginselen van goed informatiemanagement', dan was deze wellicht beter begrepen. Dit is opmerkelijk, omdat governance als begrip al wel is ingeburgerd, maar vooral uitgelegd wordt als een financiële aangelegenheid.

Om erachter te komen hoe men binnen gemeentelijke organisaties aankijkt tegen het concept information governance, legden we de gemeentesecretarissen de volgende omschrijvingen voor:

- A. Richtlijnen hoe informatie wordt verwerkt.
- B. Het beheren van (alle) informatiestromen.
- C. Doelmatig overbrengen/ toegankelijk maken van informatie.
- D. Beveiligen van informatie.
- E. Beleid / strategie bepalen.
- F. De informatiestroom naar binnen / vanuit de organisatie.
- G. Hoe informatie wordt gebruikt om bedrijfsdoelstellingen te realiseren.
- H. Financiële rapportage.
- I. Weet ik niet / anders.

'J' voegden we toe als categorie wanneer de vraag niet werd ingevuld.

Van alle respondenten heeft 34% gekozen voor B *Het beheren van (alle) informatiestromen*. Daarna scoorde de omschrijving G *Hoe je informatie gebruikt om bedrijfsdoelstellingen te realiseren* het hoogst. Omschrijving B is het meest abstract en geeft inderdaad het meest kernachtig het resultaat weer van information governance. Het bepalen van beleid en strategie (E) maken zeker ook onderdeel uit van information governance. Het is opvallend dat een vijfde van de respondenten aangeeft niet te weten wat information governance inhoudt. Dit terwijl er de afgelopen tijd steeds meer gepubliceerd wordt over governance in het algemeen en information governance in het bijzonder. Kijk bijvoorbeeld naar het aanbod aan boeken over dit onderwerp, dat in het laatste half jaar wederom sterk is toegenomen.



In cijfers:

Resultaten	procentueel	absoluut
A	4%	5
B	34%	45
C	14%	19
G	22%	29
I	18%	24

3. Stellingen

Aan de hand van een aantal stellingen hebben wij de mening gepeild van onze respondenten over enkele thema's op het gebied van informatiebeheer. De stellingen waren als volgt: is er voldoende beleid om sturing te geven aan de uitvoering? Bestaat er binnen de organisatie een eenduidig klantbeeld? Wordt het beleid regelmatig aangepast en verbeterd? Is er beleid vastgesteld voor het verwijderen van informatie? Zijn de verantwoordelijkheden vastgelegd? Zijn de wettelijke eisen en normen gekend door de organisatie?

3.1 Voldoende beleid

Om de kwaliteit van de informatie binnen een organisatie te garanderen, dient er beleid te worden opgesteld hoe de medewerkers dienen om te gaan met het opslaan, toegankelijk maken en gebruiken van informatie. Hiervoor zijn de nodige instrumenten voorhanden, zoals:

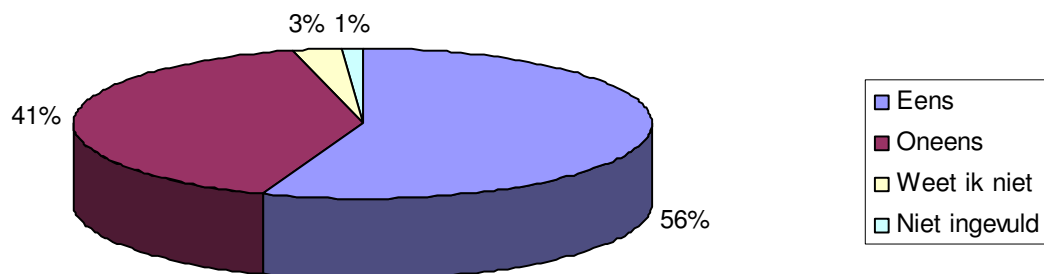
- De *NEN-ISO 15489 kwaliteitsnorm voor informatie- en archiefmanagement*.
- De *NEN 2082* wanneer het gaat om het toetsen van informatiesystemen aan de wijze waarop zij informatie- en archiefwaardig zijn.
- De *Baseline Informatiehuishouding* die uitgangspunten geeft voor de informatiehuishouding van de Rijksoverheid, terwijl er ook plannen bestaan om deze Baseline voor de lokale overheden toe te passen.

De NEN-ISO 15489 stelt dat het beleid voor de informatiehuishouding op het hoogste niveau binnen de organisatie dient te worden vastgesteld, dat alle medewerkers documenten moeten opmaken die voldoen aan wettelijke, fiscale, regelgevende, operationele en historische behoeften, dienend voor verantwoording en bewijs. Met andere woorden: ook de inhoudelijke kant van een document dient goed geregeld te zijn; een document dient zorgvuldig te worden opgesteld en bewijs te kunnen leveren van de overeengekomen zaken.

Dit beleid wordt gevat in een informatiebeleidsplan, wat bestaat uit een intentieverklaring van missie/visie, met doelstellingen of een actieplan met een tijdpad, ondersteund door procedures en richtlijnen.

Iets meer dan de helft van de respondenten geeft aan dat binnen hun organisatie beleid is opgesteld. Maar toch opmerkelijk is dat 41% van de respondenten aangeeft dat er onvoldoende beleid is! Dit verklaart wellicht ook waarom de meerderheid van de respondenten negatief aankijkt tegen de toegankelijkheid van de bedrijfskritische informatie.

Er is in onze organisatie voldoende beleid opgesteld hoe informatie moet worden opgeslagen, toegankelijk gemaakt en gebruikt door medewerkers

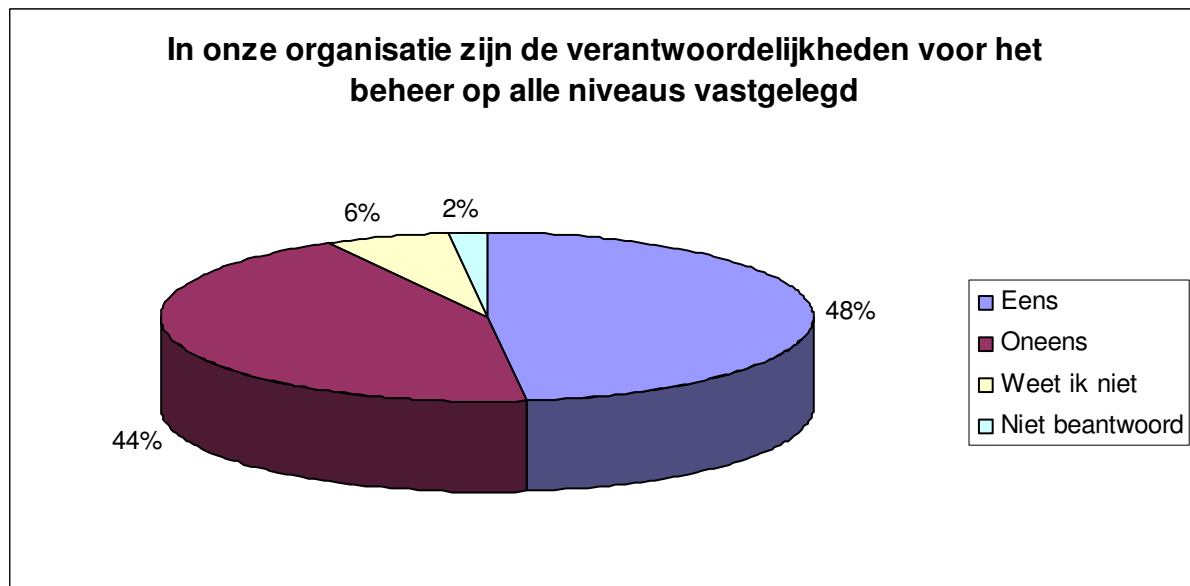


Resultaten	procentueel	absoluut
Mee eens	56%	74
Mee oneens	41%	54
Weet niet	3%	4
Niet ingevuld	1%	1

3.2 Vastlegging verantwoordelijkheden - op alle niveaus

Van onze respondenten geeft 48% aan de verantwoordelijkheden voor het informatiebeheer op alle niveaus te hebben vastgelegd. Bij de helft van de gemeenten is dit dus niet het geval. Ook hier denken wij dat onbekend onbemind maakt: er zijn inmiddels instrumenten voorhanden om de verantwoordelijkheden op de verschillende niveaus afdoende te regelen: modelverordeningen en -voorschriften, standaardbeschrijvingen van werkprocessen, autorisatieschema's en verdere toegankelijkheidsregelingen. Gemeenten passen deze ook wel onbewust toe, zonder dat expliciet regels zijn vastgelegd.

De huidige trend is echter om alle impliciete kennis, onbewust aanwezig en intuïtief toegepast, vast te leggen in kennissystemen. Zo is het mogelijk om van klanten een geschiedenis op te bouwen, die de klant zowel als de medewerker - en zijn of haar manager - kan zien. Sociale media maken het hierbij mogelijk om onderling te communiceren en gegevens aan elkaar door te spelen. De uitdaging hierbij is om zo veel mogelijk gebruik te maken van al bestaande metadata, of de klant zelf zo veel mogelijk gegevens al te laten invullen, die dan door het systeem automatisch gecontroleerd worden. In de bankwereld is dit al gewoonte geworden, voor gemeenten - met honderden werkprocessen - lijkt het moeilijker tot stand te brengen.



	procentueel	absoluut
Mee eens	48%	64
Mee oneens	44%	59
Weet niet	6%	8
Niet beantwoord	3%	2

Zoals gezegd: er zijn al de nodige wettelijke voorschriften en normen voor het beheer van informatie. Een meerderheid van de respondenten geeft aan dat deze voorschriften en normen niet bij iedereen binnen de organisatie bekend zijn en worden toegepast, en wij constateren in onze dagelijkse adviespraktijk dat dit inderdaad zo is. Dit hoeft niet direct een probleem te vormen. Wij zijn van mening dat niet iedereen binnen de organisatie alle wettelijke voorschriften en normen op het gebied van informatiebeheer hoeft te kennen. Zij kunnen immers verwerkt zijn in het eigen informatiebeleid en het is mogelijk dat dit beleid door alle medewerkers goed wordt nagevolgd. De belangrijkste regels

zouden echter bekend moeten zijn via een referentiekaart, een werkinstructie of een specifieke pagina op het intranet.

3.3 Kennis van normen, richtlijnen en voorschriften

Deze vraag sluit goed aan op de vorige: kent iedereen in de organisatie de wettelijke voorschriften en normen voor het beheer van informatie, en worden deze ook daadwerkelijk toegepast?

Idealiter is het informatiebeheer dusdanig georganiseerd, dat er geen problemen zijn met de toegankelijkheid of met het afschermen van informatie en er voldoende mogelijkheden zijn om informatie te integreren. Bijna driekwart (72%) van de ondervraagden geeft aan dat de wettelijke voorschriften onbekend zijn en daarom ook niet toegepast worden.

Hier is sprake van een belangrijke omissie. Het viel ons al op dat belangrijke rapporten op het gebied van het informatiebeheer, zoals het visierapport *Gewaardeerd Verleden* van de Commissie Waardering en Selectie (Commissie Jeurgens) en de *Nota Informatie op Orde - kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie* zeer beperkt bekend zijn bij gemeenten, zelfs niet bij de informatiespecialisten! Wat niet bekend is, laat zich niet toepassen.



	procentueel	absoluut
Mee eens	12%	16
Mee oneens	72%	96
Weet niet	15%	20
Niet beantwoord	1%	1

3.4 Klantgerichtheid - de blik naar buiten

De eigen medewerker is niet de enige gebruiker van informatie. Mede onder invloed van EGEM-projecten, die worden voortgezet binnen KING, is de laatste jaren de focus van gemeenten komen te liggen op de burger als klant. Zaakgericht werken, het nieuwe werken, er zijn en worden systemen voor ontwikkeld. Nog nooit heeft het informatiebeheer zich in een zo sterke belangstelling mogen verheugen, al is de aanvliegroute anders dan voorheen gebruikelijk.

Binnen de klantgerichte dienstverlening kunnen klanten steeds meer informatie opslaan, toegankelijk maken en gebruiken. Denk hierbij bijvoorbeeld aan frontoffice-toepassingen waarbij een burger digitaal via internet een aanvraag kan doen en de status van de behandeling van zijn aanvraag online kan volgen. Ook voor deze groep gebruikers dient beleid te worden ontwikkeld voor het aanleveren of vinden van informatie. Slechts 39% van de respondenten vindt dat er op dit terrein voldoende beleid is opgesteld. Er is dus nog minder beleid ontwikkeld voor het gebruik van informatie door een klant dan voor de eigen medewerker: dat geeft te denken.

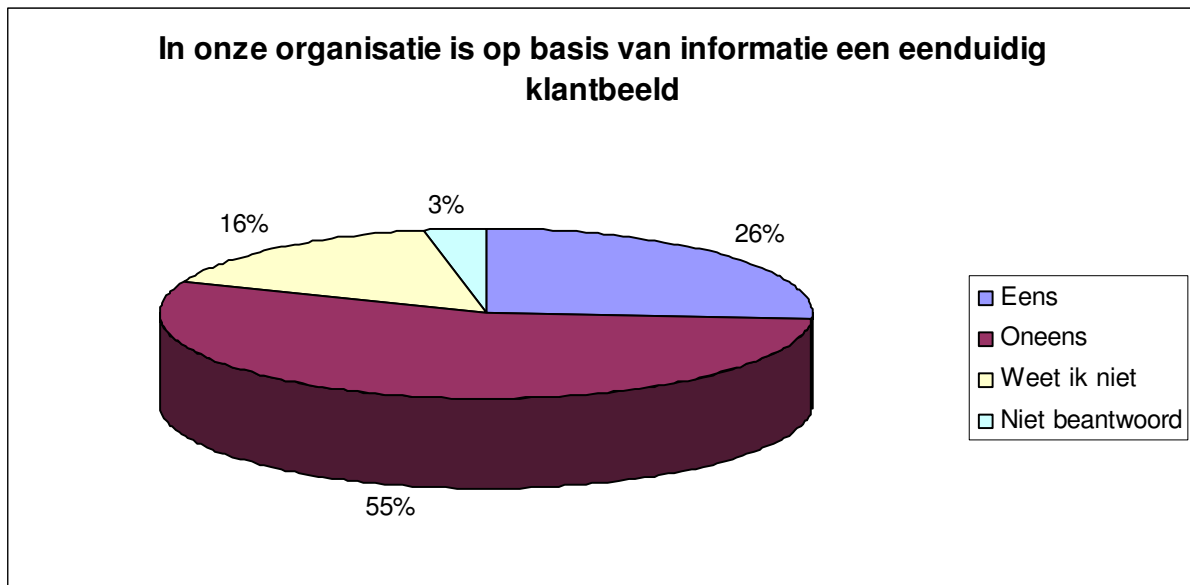


	procentueel	absoluut	internationaal
Mee eens	39%	52	65%
Mee oneens	56%	74	30%
Weet niet	5%	6	5%
Niet beantwoord	1%	1	

3.5 Wie kent de klant....

Klantsystemen hebben als doelstelling dat alle informatie betreffende dienstverlenende processen en klantcontacten in één systeem wordt ondergebracht. De frontoffice gebruikt dit systeem om 80% van de klantvragen direct te kunnen beantwoorden. Er zijn al enkele gemeenten die een zaakstelsysteem hebben ingericht, al dan niet met behulp van leveranciers van documentmanagementsystemen. Dit wordt actueel omdat in 2015 de gemeente hét overheidsloket wordt voor de totale overheid. Het project Antwoord® geeft hierover nadere informatie. Wat geautomatiseerd kan worden, moeten we automatiseren, denk daarbij aan het eerder genoemde rapport over de arbeidsmobiliteit de komende tien jaar.

Op basis van de in de gemeentelijke organisatie aanwezige informatie blijkt er bij slechts een kwart van de respondenten een eenduidig klantbeeld beschikbaar te zijn. Dit sluit aan op de eerdere vraag in hoeverre informatie geïntegreerd wordt gebruikt en gedeeld binnen de organisatie. Zolang er eilanden binnen de informatiehuishouding bestaan beperkt dat het nagestreefde eenduidige klantbeeld, omdat de informatie in meerdere systemen is ondergebracht. Dit vormt een probleem voor de medewerkers van het Klant Contact Centrum, die antwoord moeten kunnen geven op vragen van de klant en een overzicht nodig hebben over alle zaken die een klant bij de gemeente heeft lopen. Als we hierbij de doelstelling in ogenschouw nemen dat in 2015 Klant Contact Centra moeten zijn ingericht, dan moet er de komende jaren nog heel veel gebeuren en ligt er een grote markt voor de organisatie van klantgericht werken. Let op: ook hier is sprake van een grote overeenstemming tussen gemeenten en het internationale bedrijfsleven.



	procentueel	absoluut	bedrijfsleven
Mee eens	26%	35	37%
Mee oneens	55%	73	57%
Weet niet	16%	21	6%
Niet beantwoord	3%	4	

Waaruit bestaat dat eenduidige klantbeeld dan volgens de literatuur? Documenten kunnen als zaak worden gebundeld. Een zaak is daarbij een bepaalde hoeveelheid werk, die gevolgd moet kunnen worden door de medewerker die de zaak dient af te wikkelen en de klant die de actie tot de zaak aanhangig heeft gemaakt. De documenten in die zaak vertellen dan als het ware het verhaal van een gebeurtenis. De klant krijgt statusmeldingen die inzicht geven in de afhandeling van de zaak door de ambtelijke organisatie. De klant zal via zijn Persoonlijke Internet Pagina een overzicht krijgen van alle zaken die hij of zij bij de gemeente aanhangig heeft, of die in het verleden hebben gespeeld.¹⁷

In toenemende mate is het mogelijk om in een geografisch informatiesysteem, door een locatie op een kaart aan te klikken, alle informatie die openbaar is over dat coördinaat op te vragen. Denk dan bijvoorbeeld aan vergunningen en ontheffingen, steeds per zaak geordend.

In een 'papieren archief' werd dit in het verleden opgelost door het aanleggen van verzamelmappen, waarin zaken over een bepaald onderwerp, beleidsgebied, pand of persoon werden gegroepeerd. Het nadeel was dat deze informatie niet te herschikken was: eenmaal geordend, bleef geordend; waren zaken geordend op object, dan was het slechts met heel veel inspanningen mogelijk om documenten anders te ordenen.

Een zaak bestaat uit de aanleiding tot een gebeurtenis met alle daaruit voortvloeiende documenten, bijvoorbeeld de aanvraag van een vergunning, eventuele ingewonnen adviezen, de hoorzitting, de toestemming, weigering, aanhouding, verdaging of intrekking. Specialisten op het gebied van zaakgericht werken menen vaak dat het bezwaar- en beroepschrift op een beschikking een nieuwe zaak inluidt. Wij zien dit liever bij de zaak zelf ondergebracht, maar dat is weer een ander verhaal.

¹⁷ De vraag is hoe vaak dit zal voorkomen. Hoeveel zaken handelt een burger nu eigenlijk tegelijkertijd en/of gedurende zijn/haar leven met een gemeente af? En als we praten over de grootverbruikers (zoals een projectontwikkelaar): zullen die een zaakstelsel raadplegen om te weten hoe het staat met de afhandeling van hun zaken? Zullen hun projecten in een zaakstelsel worden gevat of in een samenwerkingsconstructie à la SharePoint?

3.6 De computer veilig bij het vuilnis?

Om de informatiehuishouding beheersbaar en toegankelijk te houden, dient de informatie die niet meer nodig is verwijderd te worden en overtollige hardware zorgvuldig te worden afgevoerd. Bij de helft van de gemeenten is er nog geen beleid vastgesteld wat betreft de vernietiging van informatie, terwijl de gemeente wel verplicht is regelmatig informatie te vernietigen op grond van de Archiefwet en (mogelijk) de Wet bescherming persoonsgegevens. Vooral het verwijderen van overtollige hardware heeft te maken met de bescherming van bedrijfskritische informatie, waarvan eerder 41% aangaf dat deze niet goed geregeld is.

Overigens is er voor gemeenten een selectielijst opgesteld, die aangeeft welke informatie gedurende welke termijn bewaard dient te worden c.q. wanneer informatie vernietigd mag of moet worden. Dit overheidsbeleid is kennelijk minder goed bekend bij de gemeentesecretarissen.

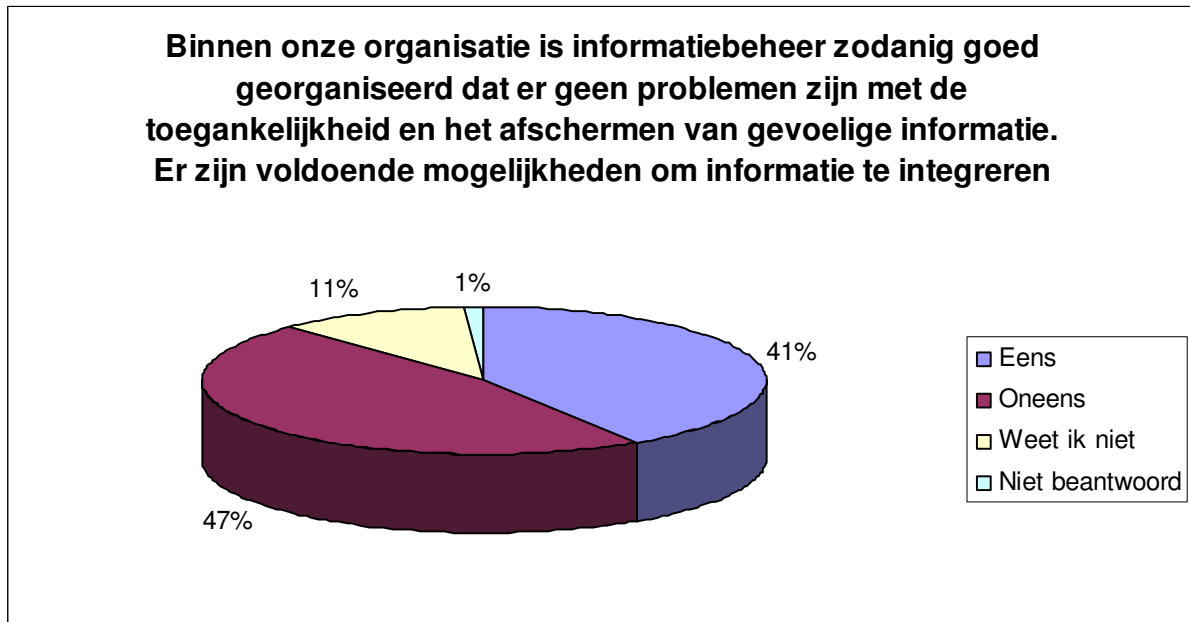


	procentueel	absoluut	bedrijfsleven
Mee eens	47%	63	59%
Mee oneens	42%	56	27%
Weet niet	10%	13	13%
Niet beantwoord	1%	1	

3.7 Gerust slapen en morgen gezond weer op

Is het informatiebeheer zo vormgegeven dat de privacy wordt gewaarborgd, dat gevoelige informatie is afgeschermd en dat medewerkers die informatie kunnen inzien, die zij nodig hebben voor hun werk? Steeds vaker horen wij dat we het met de privacy niet te nauw moeten nemen. Alle gegevens openbaar, tenzij... zou het adagium moeten zijn.

Nog niet overall is de vertrouwelijkheid van informatie goed georganiseerd. 47% is het met deze stelling oneens, 11% weet het niet, dus een ruime meerderheid heeft de informatiehuishouding nog niet goed onder controle.



	procentueel	absoluut
Mee eens	41%	54
Mee oneens	47%	63
Weet niet	11%	15
Niet beantwoord	1%	1

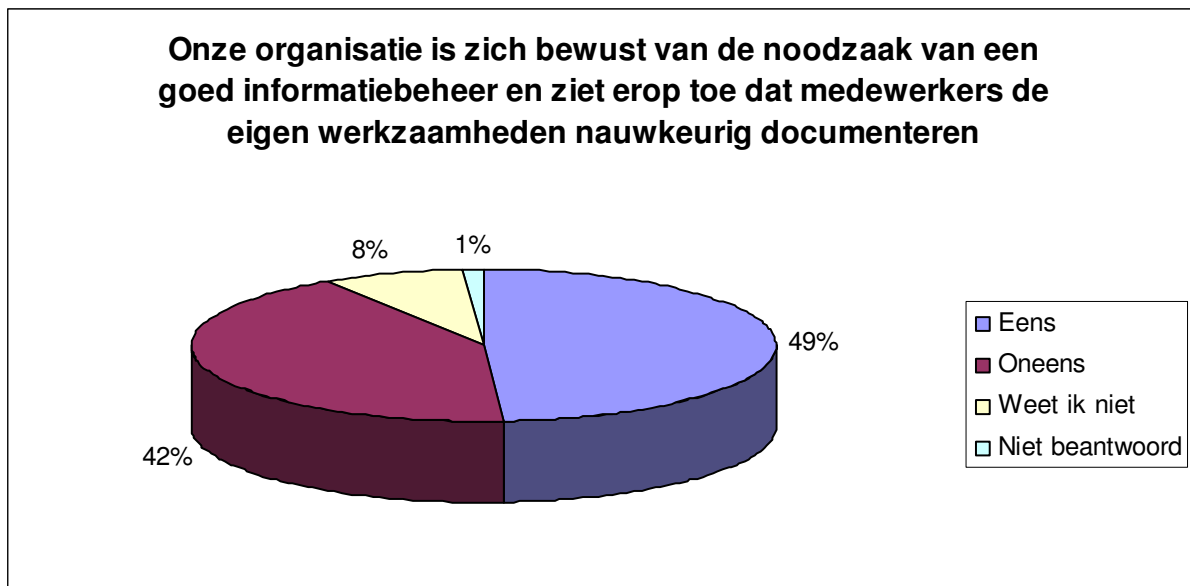
3.8 De noodzaak van information governance

De vraag die hierop volgt benadrukt de bovenstaande stelling nog eens. In een organisatie waar het informatiebeheer niet goed is geregeld, zou men zich er wel van bewust kunnen zijn dat het anders moet. Dit blijkt niet het geval. Organisaties zijn zich niet bewust van de risico's die zij lopen wanneer gebeurtenissen niet goed zijn gedocumenteerd en er dus geen sluitend bewijs mogelijk is. Bewustwording is de basis, van daaruit kan dan een beleid worden bepaald om tot verbetering te komen. In deze tijd wordt op gemeenten van rijkswege een zware druk gelegd om te automatiseren, om ICT de 'driver' te laten zijn voor een adequate informatiehuishouding. Dat het noodzakelijk is maatregelen te treffen om bewijs te kunnen leveren, wordt in de helft van de organisaties echter nog niet beseft.

Wij ervaren dit ook in onze dagelijkse adviespraktijk: organisaties zijn zich nog niet bewust van de enorme omwenteling waar zij voor staan. De meeste administratieve processen hebben een fabrieksmatig karakter, automatisering biedt de gelegenheid om deze in de website te starten en automatisch - of semi-automatisch - af te wikkelen. Veel organisaties weten ook niet hoe te beginnen om deze automatisering in gang te zetten, waarbij de vele initiatieven van de overheid uiteraard een belangrijke rol spelen.

Veel werkzaamheden zullen worden overgenomen door de klant zelf, zoals eerder is gebeurd bij het elektronisch bankieren. De klant registreert zich door zich te identificeren, gebruikt een voorbestemd formulier voor een bepaalde activiteit, vult het in en zet hierdoor het proces tot geldoverdracht in werking. Wanneer het werkproces op de juiste manier is weergegeven, kan de beslissing in veel gevallen aan de machine worden overgelaten.

Goed informatiebeheer begint met de bewustwording van de noodzaak tot het beheren van informatie en de vraag hoe dit het beste kan plaatsvinden. Dan dient bekeken te worden welke activiteiten het meest voor komen en worden deze geautomatiseerd. In de bulk vinden we de besparing. De helft van de respondenten is nog niet zover.



	procentueel	absoluut
Mee eens	49%	65
Mee oneens	42%	56
Weet niet	8%	11
Niet beantwoord	1%	1

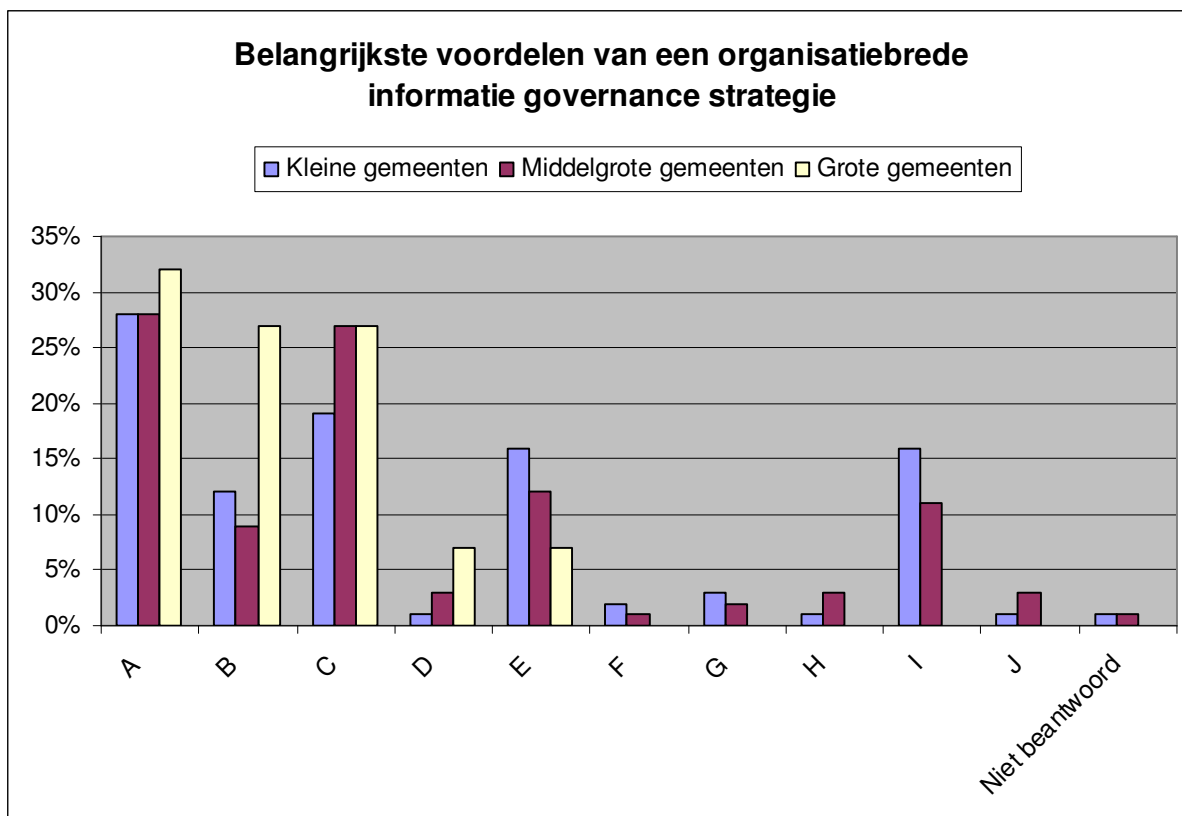
4. De voordelen van een organisatiebrede strategie voor information governance

Dit boekje begon met het schetsen van een information governance strategie. Om erachter te komen wat de gemeentesecretarissen als de belangrijkste voordelen zien van een dergelijke strategie konden zij uit de onderstaande mogelijkheden de drie belangrijkste kiezen. Bij het verwerken van de resultaten hebben wij een onderscheid gemaakt naar de gemeentegrootte, om te kijken of die factor van invloed is op de keuze. Wij hebben de gemeenten onderscheiden in klein (tot 25.000), middelgroot (25-100.000) en groot (boven 100.000). De keuzemogelijkheden waren als volgt:

- A. Informatie kan beter gedeeld worden tussen verscheidene afdelingen, waardoor betere beslissingen worden genomen.
- B. Informatie en kennis over onze klanten, producten en middelen wordt gebruikt om betere bedrijfsresultaten te behalen.
- C. Transparantie in eigenaarschap en gebruik van informatie en standaardisatie van informatie zorgen voor efficiënter gebruik en beheer van informatie.
- D. Gevoelige informatie kan beter worden beveiligd tegen hackers en criminelen.
- E. Minder fouten en beter bewustzijn bij medewerkers, dus leidend tot meer kwaliteit.
- F. Niet-naleving van de wettelijke voorschriften wordt geminimaliseerd.
- G. Informatie kan op verantwoorde wijze worden verwijderd als het niet langer nodig is, leidend tot een beperking van risico's.
- H. Minder hardware nodig om informatie op te slaan, waardoor IT-kosten gereduceerd worden.
- I. Meer bewustzijn bij medewerkers over hoe om te gaan met informatie, wat het imago van de organisatie ten goede komt.
- J. Anders, kunt u aangeven wat?

Onze respondenten kozen het meest voor de voordelen A, B en C. Samen komen deze drie voordelen neer op het beter gebruik van informatie om betere beslissingen te kunnen nemen en zo betere bedrijfsresultaten te behalen. Het beveiligen van informatie, het verantwoord verwijderen ervan en het naleven van wettelijke voorschriften wordt minder belangrijk gevonden, of wellicht vanzelfsprekend geacht.

Wanneer we kijken naar het verschil in antwoorden tussen de grote en de overige gemeenten, valt op dat de grote gemeenten meer uit zijn op het door middel van informatiegebruik verbeteren van de bedrijfsresultaten. De andere gemeenten zien opvallend vaak meer in het vergroten van het bewustzijn omtrent de omgang met informatie onder de medewerkers.



In absolute zin zijn de aantallen als volgt:

	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Procentueel bedrijven
A	54	45	5	72%
B	22	15	5	53%
C	35	42	5	--
D	3	5	1	41%
E	30	19	2	35%
F	5	2	0	23%
G	6	3	0	19%
H	1	4	0	13%
I	26	17	0	17%
J	1	5	0	4%
Niet beantwoord	1	2	0	--

4.1 De uitdagingen bij de invoering van een strategie voor information governance

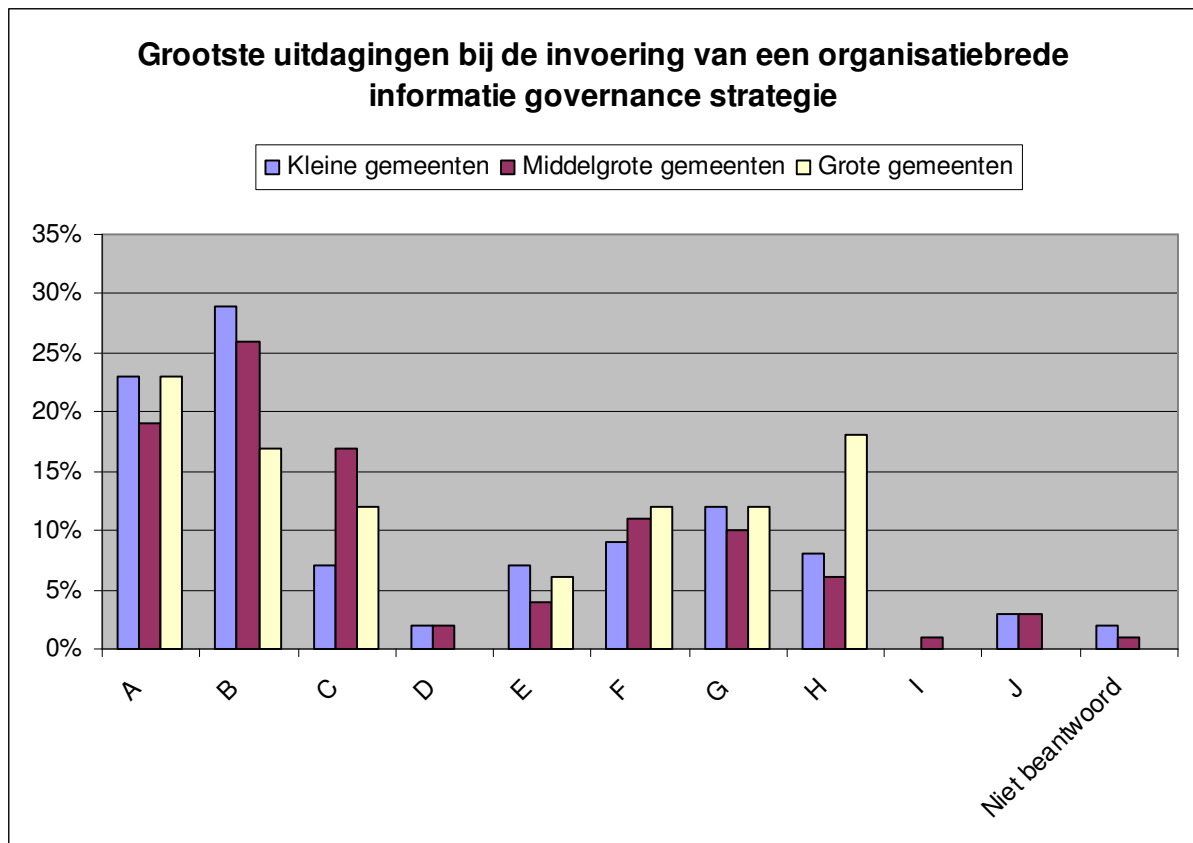
Het is niet eenvoudig om een information governance strategie te ontwikkelen. Wij hebben daarom gevraagd wat men als de grootste uitdaging ziet. Daarbij was keuze uit de volgende mogelijkheden:

- A. Het identificeren van de kosten, de risico's en het rendement van organisatiebreed informatiemanagement.
- B. De organisatiebrede handhaving van beleid, inclusief de keuze voor een passend governance model.
- C. Het verkrijgen van steun van afdelingshoofden en lijnmanagers.
- D. Het invoeren van een taxonomie en classificatie van gegevens.
- E. Weten waar te beginnen of hoe daartoe over te gaan.
- F. Het overtuigen van het management om onze initiatieven te ondersteunen.
- G. Het opstellen van organisatiebrede standaarden voor het rubriceren van de gegevens.
- H. De financiering van het initiatief.
- I. Inzicht in overheidsvoorschriften en ervoor zorgen dat onze verschillende internationale kantoren aan die eisen voldoen.
- J. Anders, kunt u aangeven wat?

De gemeentesecretarissen zien het meest in uitdaging A en uitdaging B. Het is niet vreemd dat in deze tijd het bepalen van de kosten, de risico's en het rendement van organisatiebreed informatiemanagement (A) als grote uitdaging wordt gezien. Door toenemende bezuinigingen komen budgetten immers onder druk te staan. Daarbij dienen zich terecht vragen aan over het rendement van automatiseringsprocessen. Er zijn inmiddels veel projecten bekend die zijn mislukt en dit voedt de scepsis over de manier waarop informatievoorziening bijdraagt aan een verbeterde dienstverlening.

We mogen constateren dat de gekoesterde ambities hoog zijn, maar dat de uitwerking van de plannen de verwachtingen niet waarmaakt. Het zou goed zijn indien op dit gebied een nieuw realisme bij de overheid de overhand zou krijgen. De organisatiebrede handhaving van beleid en de keuze van een passend information governance model (B) is lastig voor de meeste organisaties. Er zijn nog niet genoeg best practices, omdat nog weinig gemeenten een information governance strategie ontwikkelen.

Tot slot valt op dat de grote gemeenten punt H (*Financiering van het initiatief*) als een veel grotere uitdaging zien dan de overige gemeenten.



In absolute aantallen is er als volgt geantwoord:

	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten	Internationale bedrijven
A	35	27	4	40%
B	45	36	3	39%
C	11	24	2	35%
D	3	3	0	-*-
E	11	6	1	34%
F	13	16	2	32%
G	18	14	2	23%
H	12	8	3	15%
I	0	1	0	10%
J	4	4	0	2%
Niet beantwoord	3	2	0	

Onder D: deze vraag is niet gesteld aan het internationale bedrijfsleven in het onderzoek van de Economist Intelligence Unit.

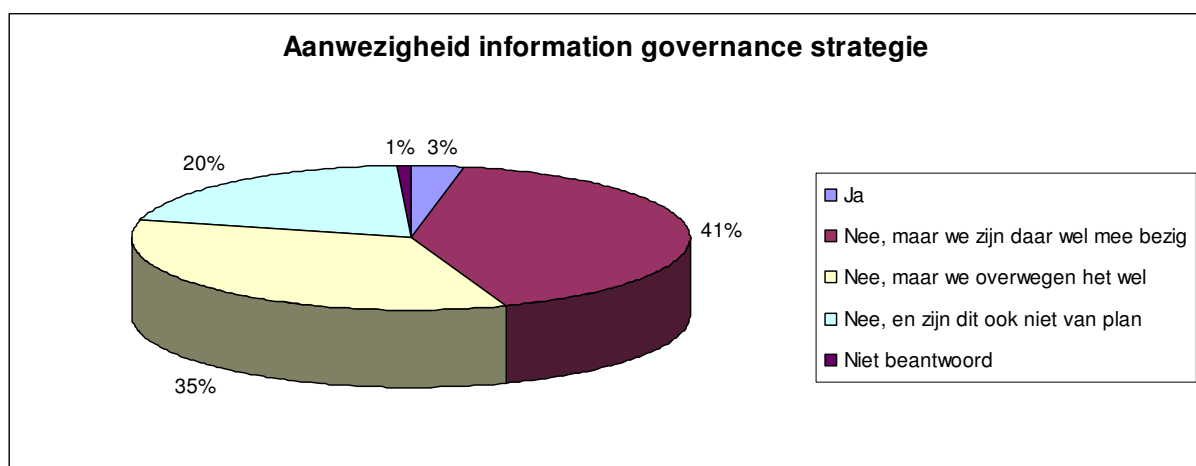
4.2 De aanwezigheid van een information governance strategie

Als een information governance strategie volgens de respondenten zo veel voordelen oplevert, valt te verwachten dat deze vraag volmondig met JA wordt beantwoord. Hier doet zich echter een vreemd feit voor. Wanneer we in de vorige twee vragen spreken over de voordelen van een strategie en de uitdagingen die zich bij een dergelijke strategie voordoen, zou men verwachten dat alle gemeenten nadenken over een dergelijke strategie. Op de vraag of de organisatie beschikt over een organisatiebrede information governance strategie echter, antwoordden slechts 4 gemeenten bevestigend. Met het ontwikkelen van een dergelijke strategie zegt 41% zich bezig te houden, 35% overweegt dat te gaan doen en 20% is het überhaupt niet van plan.

Dat een organisatie geen information governance strategie zal ontwikkelen is hoogst opmerkelijk, gelet op alle publicaties van de laatste jaren over de toespitsing van governance in overheid en bedrijfsleven. Denk aan de eerder genoemde Code-Tabaksblat voor Corporate Governance, die in 2009 een wettelijke grondslag kreeg in de Code-Frijns.

Naar onze mening betekent dit dat de boodschap niet juist wordt overgebracht en dat is ook niet vreemd. De laatste jaren zijn er talloze initiatieven over gemeenten uitgestort, waarbij gemeenten werden verplicht te voldoen aan praktisch onhaalbare doelstellingen. Dat de doelstellingen onhaalbaar waren, moge blijken uit het feit dat deze steeds opnieuw vooruitgeschoven zijn, zoals de invoering van de BAG, de nieuwe Bevolkingsadministratie en de Wabo. De centrale overheid produceert daarbij aanhoudend nieuwe beleidsrapporten. Barometers en dashboards worden ontwikkeld om gemeenten te stimuleren toch vooral de webdienstverlening sterk uit te breiden. Enorme geldbedragen worden gespenseerd aan de ontwikkeling van de elektronische gemeente. Het lijkt soms alsof daarbij onvoldoende rekening wordt gehouden met wat er daarnaast nog in gemeenten speelt: de plaatselijke politiek of grote infrastructurele projecten die de aandacht opeisen. De centrale regie lijkt ver te zoeken. Ook binnen de gemeenten is de nodige regie en stuurmanskunst vereist om alle elektronische projecten op elkaar af te stemmen.

Een overkoepelend begrippenkader zou de regie zeker helpen, omdat de elektronische overheid uiteraard wel ergens toe moet leiden. Dit begrippenkader zou gevonden kunnen worden in het governance-begrip.



In absolute zin zijn de aantallen als volgt:

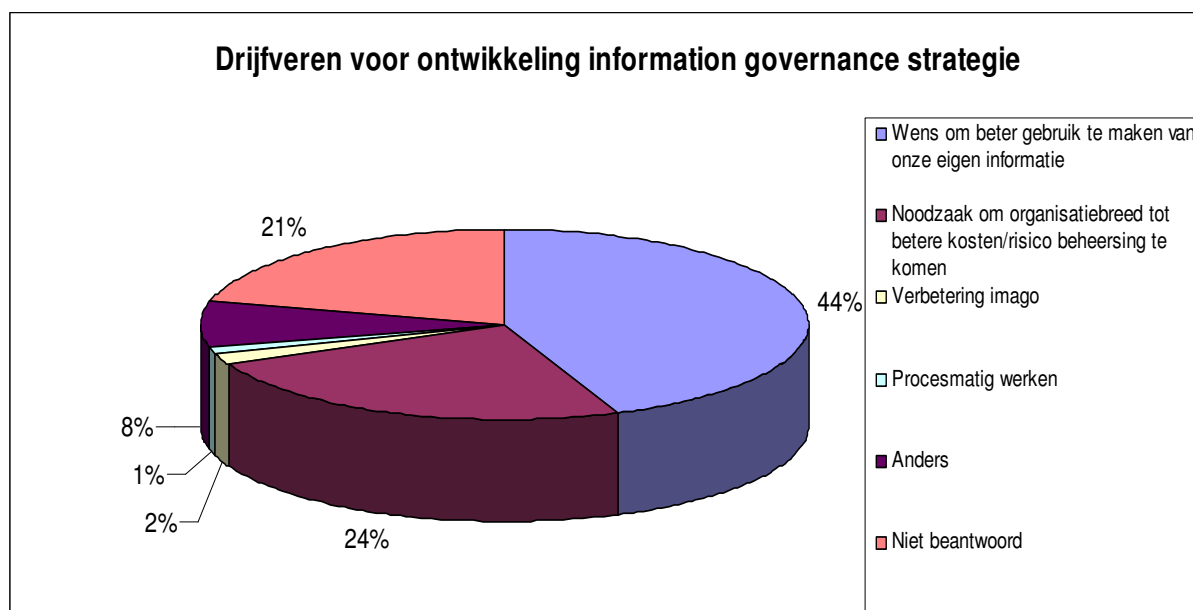
	procentueel	absoluut	Bedrijfsleven %
Ja	3%	4	38%
Nee, maar we zijn daar wel mee bezig	41%	55	21%
Nee, maar we overwegen het wel	35%	46	28%
Nee, en we zijn dit ook niet van plan	20%	27	7%
Niet beantwoord	1%	1	8%

Opmerkelijk hier is het verschil met het internationale bedrijfsleven. We mogen constateren dat daar de bereidheid om een strategie te ontwikkelen groot is. De voorgaande tabel behoeft wat dat betreft geen verdere toelichting. Hier wordt klaarblijkelijk de druk van Sarbanes-Oxley sterker gevoeld.

De 27 gemeenten die hier hebben aangegeven niet van plan te zijn om een information governance strategie te ontwikkelen, hebben de volgende vragen niet ingevuld. Om de resultaten van de hierop volgende vragen duidelijker te maken, hebben we deze gemeenten niet in de totalen meegeteld. Dit betekent dat de nu volgende resultaten afkomstig zijn van een kleinere groep van 106 respondenten.

5. De drijfveren voor de ontwikkeling van een information governance strategie

Wij waren benieuwd wat de belangrijkste drijfveren zijn om een information governance strategie te gaan ontwikkelen. De helft van onze respondenten doen dit om beter gebruik te maken van de eigen informatie. Dit sluit aan bij het beeld dat op basis van voorafgaande vragen over de informatiehuishouding van de gemeenten is ontstaan. De noodzaak om organisatiebreed tot een betere kosten- en risicobeheersing te komen, vormt voor 24% de drijfveer om een information governance strategie te ontwikkelen. Slechts 2% zoekt de motivatie buiten de eigen organisatie en doet dit om het imago te verbeteren, 1% om procesmatiger te werken. 8% heeft andere motieven, maar geeft deze niet aan.



	procentueel	absoluut
Beter gebruik eigen informatie	44%	47
Betere kosten/risicobeheersing	24%	25
Beter imago	2%	2
Procesmatig werken	1%	1
Anders	8%	8
Niet beantwoord	21%	23

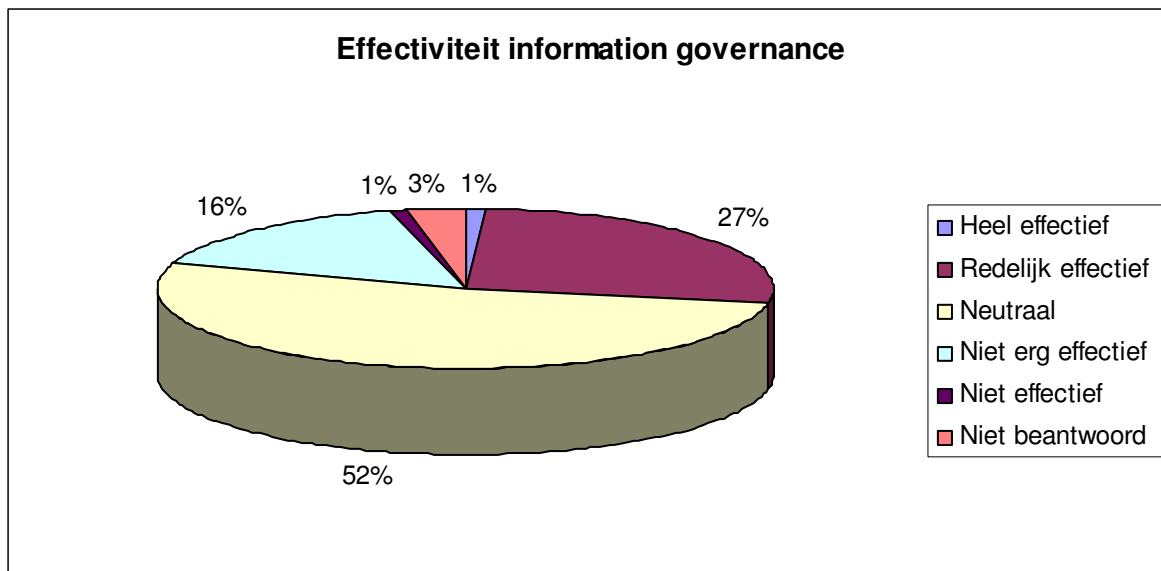
In het internationale bedrijfsleven lagen de drijfveren als volgt:

- De wens om beter gebruik te maken van de eigen informatie: 30%
- De noodzaak om organisatiebreed tot betere kosten- en risicobeheersing te komen: 27%
- Verbetering van de concurrentiepositie: 12%
- In overeenstemming zijn met wet- en regelgeving: 13%
- Anders: 16%

5.1 De effectiviteit van information governance

Over de effectiviteit van de manier waarop information governance binnen de organisatie wordt vormgegeven, denkt slechts 28% positief. Het merendeel antwoordt neutraal. Dit is wellicht te verklaren doordat veel organisaties nog bezig zijn om een information governance strategie handen en voeten te geven, al zouden enige raadgevingen op dat gebied niet slecht zijn.

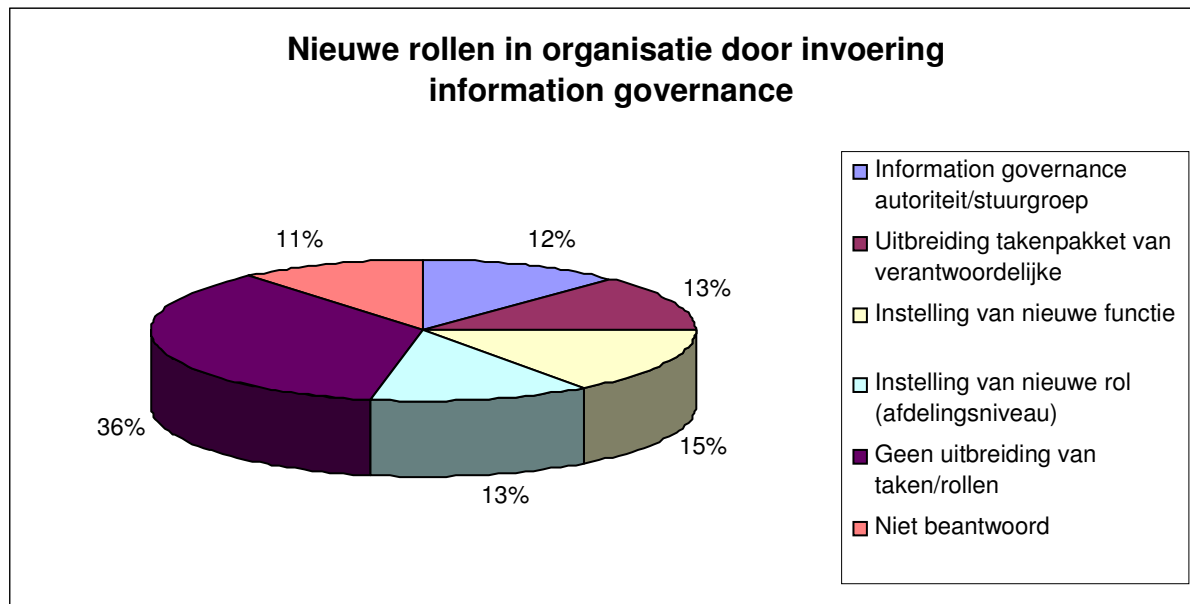
28% vindt de effectiviteit van information governance voldoende, 17% ervaart geen effectiviteit en 52% is neutraal in dit opzicht.



	procentueel	absoluut
Heel effectief	1%	1
Redelijk effectief	27%	29
Neutraal	52%	55
Niet erg effectief	16%	17
Niet effectief	1%	1
Niet beantwoord	3%	3

5.2 De nieuwe rollen door de invoering van information governance

Om information governance goed in te voeren binnen een organisatie kan het nodig zijn om taken en bevoegdheden vast te stellen. Daaruit kunnen nieuwe rollen en bevoegdheden ontstaan. Bij 36% van onze respondenten is dit niet gebeurd. Bij de gemeenten waar wel een nieuwe rol is gecreëerd, is dit niet in één duidelijke vorm gebeurd. De vier vormen die wij als antwoordmogelijkheid gaven, scoorden alle ongeveer even hoog.



In absolute vorm zijn de cijfers als volgt:

Information governance autoriteit/stuurgroep	13
Uitbreiding takenpakket van verantwoordelijke	14
Instelling van nieuwe functie	16
Instelling van nieuwe rol (afdelingsniveau)	14
Geen uitbreiding van taken/rollen	37
Niet beantwoord	12

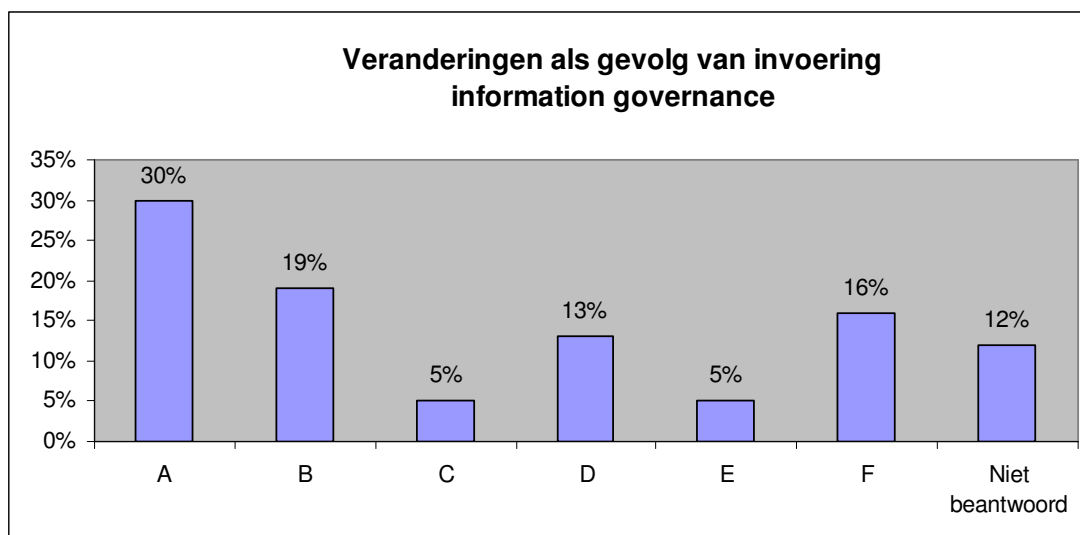
De verantwoordelijke in de organisatie die met information governance wordt belast kan de gemeentesecretaris zijn, of de Controller. Er is geen duidelijk beeld ontstaan aan welke functionaris de bevoegdheden worden opgedragen. Ook het antwoord op deze vraag is opmerkelijk, gezien het antwoord op vraag 4.2, waar slechts 4% aangeeft een information governance strategie te hebben....

5.3 De veranderingen bij de invoering van information governance

Een organisatie kan haar information governance op verschillende manieren verbeteren. Daarom hebben wij in de enquête gevraagd welke veranderingen als gevolg van de invoering van information governance hebben plaatsgevonden. Wij boden de mogelijkheid om te kiezen uit één of meer van de volgende opties:

- A. We hebben onze processen aangepast om zo beter met de informatiestroom om te kunnen gaan.
- B. Wij hebben aanzienlijke investeringen in infrastructuur en technologie gedaan voor een beter beheer van informatie.
- C. We hebben controls en statistieken opgesteld betreffende het beheer en het gebruik van informatie.
- D. We hebben een organisatorisch lichaam in het leven geroepen, of nieuwe rollen en verantwoordelijkheden ingesteld voor het beheer van informatie op grond van gevoeligheid en gebruik.
- E. Wij hebben geen veranderingen ondervonden.
- F. Anders, kunt u aangeven wat?

De helft van de respondenten geeft aan dat de invoering van information governance verandering A en B tot gevolg heeft gehad. Dat is op zich vreemd, als we zien dat meer dan de helft van de respondenten in een vorige vraag zegt nog niet met het onderwerp bezig te zijn. Is de wens hier de vader van de gedachte? Het aanpassen van de processen (A) en het investeren in de infrastructuur (B) vinden ook plaats bij het doorvoeren van andere ontwikkelingen op informatiegebied. Denk hierbij aan het invoeren van zaakgericht werken, het inrichten van een midoffice/zaaksysteem, het vormgeven van een Klant Contact Centrum en het deelnemen aan alle andere ontwikkelingen in het kader van de e-overheid.

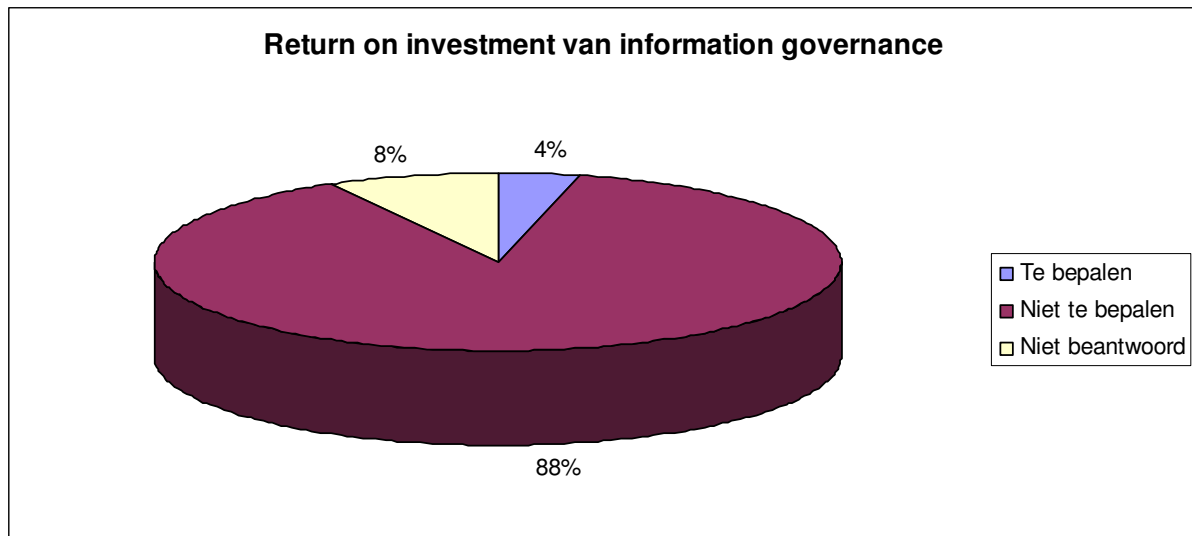


In absolute zin zijn de antwoorden als volgt:

A	46
B	29
C	7
D	20
E	7
F	25
Niet beantwoord	18

5.4 De return on investment van information governance

Gemeenten vinden het - begrijpelijkerwijs - lastig om de 'return on investment' van de invoering van information governance te bepalen. Slechts 3% van de 106 respondenten geeft aan dit te kunnen. Wij vermoeden dat dit komt doordat de return of investment pas op de lange termijn zichtbaar zal zijn en doordat er nog te weinig organisaties zijn die een information governance strategie hebben ontwikkeld. Is het al uiterst moeilijk om vast te stellen wat de kosten bedragen, nog lastiger is het om precies te bepalen wat het financiële resultaat van de vernieuwingen is.



Te bepalen	4
Niet te bepalen	93
Niet beantwoord	9

Information governance kan zeker bijdragen tot een goed inzicht in de kosten van de informatiehuishouding en de return on investment. Wij menen dat gemeenten een overzicht moeten krijgen van hun informatiehuishouding, door in kaart te brengen welke werkprocessen worden uitgevoerd, welke softwarepakketten hiervoor worden gebruikt, welke informatiebestanden hiermee worden vervaardigd en beheerd en welke kosten met dit alles zijn gemoeid. Dit inzicht in kosten is doorgaans slecht te noemen. Zoals eerder aangegeven beseffen slechts weinig gemeenten dat de kosten van de software die zij aanschaffen, doorgaans in een periode van vijf jaar verdubbeld zijn.

Wat gemeenten zich ook onvoldoende realiseren is dat de kosten van het beheer van digitale informatie de komende jaren explosief zullen groeien. De trend is om software en informatiebestanden 'in de cloud' te brengen. Gemeenten werken steeds meer samen om te komen tot e-depots. Er komen elektronische loketten, zij het nog niet met een gezamenlijke opslagplaats voor de openbaar raadpleegbare vergunningen. De vraag hierbij is of gratis wel gratis gaat blijven. Kranten en uitgevers nemen voorzichtig afscheid van het gratis model en wij verwachten dat meer partijen dit zullen doen.

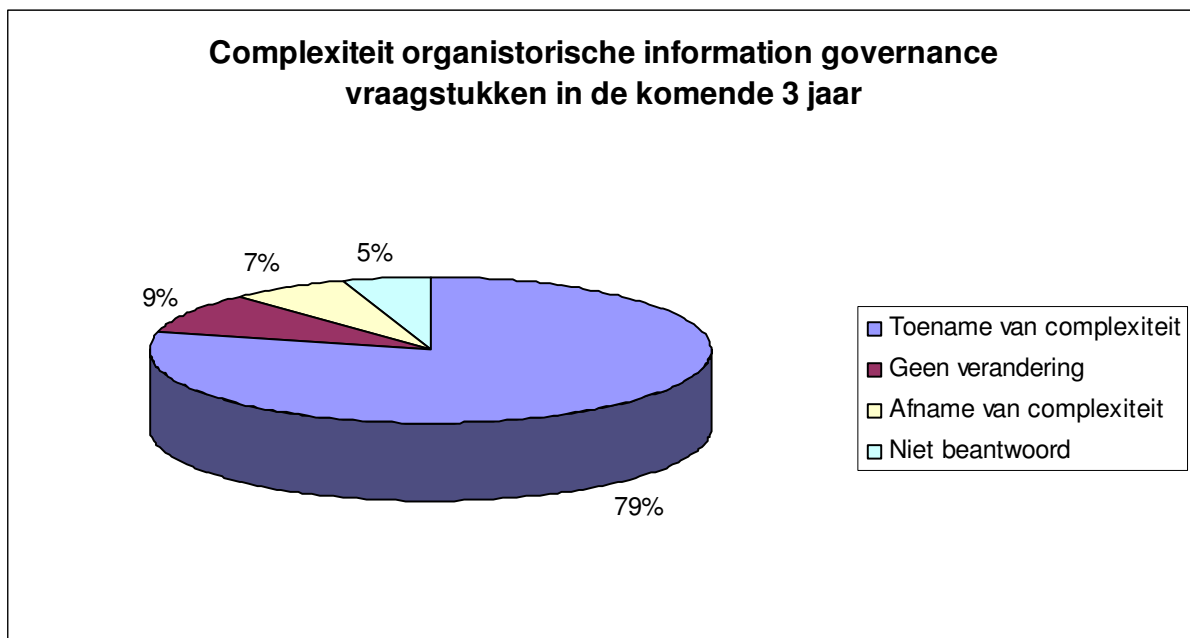
Op dat moment zullen velen staan voor een dilemma. Wat doet iemand die al zijn connecties na vele uren arbeid op LinkedIn heeft verzameld, op het moment dat LinkedIn geld gaat vragen voor het deelnemen aan de dienstverlening? De eerste tekenen dienen zich aan: NING als netwerk vraagt nu aan de grotere gebruikers een financiële bijdrage; kranten vragen per artikel een geldbedrag. Een kleine bijdrage van een dollar per maand aan alle gebruikers van Facebook (een half miljard gebruikers inmiddels) zou voor dit bedrijf een miljardtoename aan beurskracht betekenen.

Nu de overheid gedwongen wordt om te bezuinigen, zal de verantwoording van de bestede gelden belangrijker worden. Het duale stelsel binnen gemeenten, waarbij de Raad een eigen Rekenkamer heeft, kan hiertoe een belangrijke rol vervullen. Het is dan belangrijk dat er realistische business cases worden gepresenteerd, die via een contra-expertise scherp worden beoordeeld op haalbaarheid. Daarbij dienen de behoeften van de burger centraal te staan.

5.5 De complexiteit van information governance in de nabije toekomst

Een groot deel van de respondenten is het erover eens dat de complexiteit van vraagstukken rondom information governance de komende drie jaar zal toenemen. Dit is des te opvallender, omdat op grond van vraag 13 blijkt dat 55% van de respondenten nog geen information governance strategie aan het ontwikkelen is of dit überhaupt niet zal gaan doen. Hoe langer men hiermee wacht, hoe moeilijker het zal zijn om grip te krijgen op de informatiehuishouding.

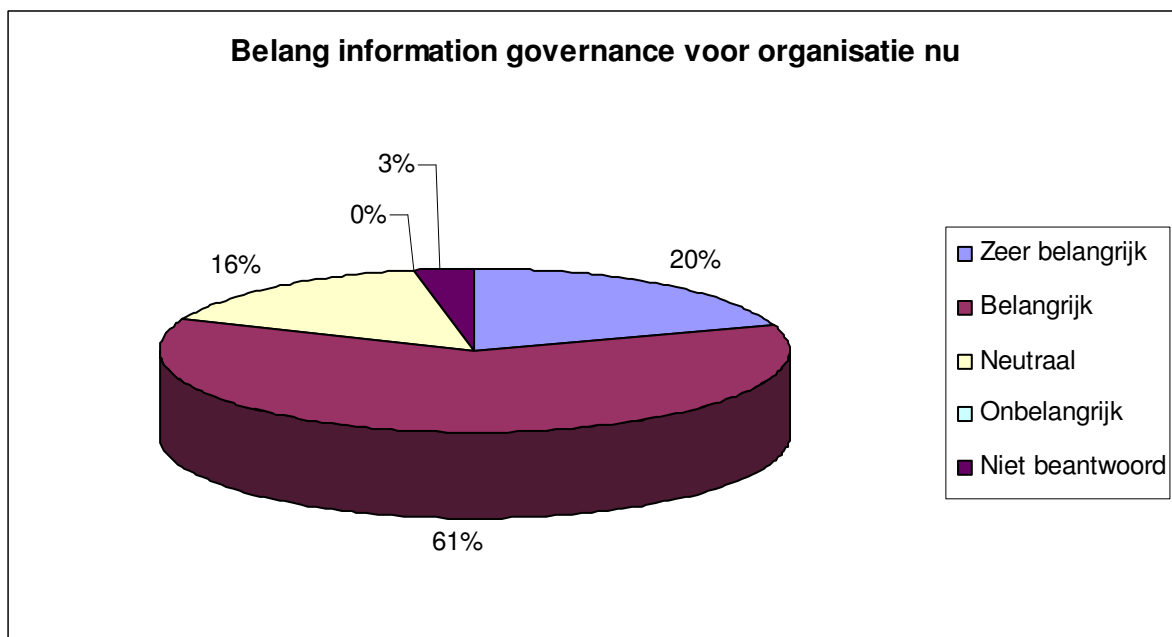
En de vraagstukken zullen toenemen! Zo zal onder meer geregeld moeten worden welke organisaties onder welke condities informatie mogen gebruiken uit de gemeentelijke bevolkingsadministratie. Ook zullen steeds meer databases ontstaan. Hierbij dient de vraag gesteld te worden wie onder welke condities databases met elkaar mag koppelen en of deze databases ook commercieel beschikbaar mogen worden gesteld aan derden. Dat dit vraagstuk heel gevoelig ligt, mag blijken uit de manier waarop het publiek heeft gereageerd op het elektronisch patiëntendossier.



	absoluut	procentueel	Procentueel bedrijfsleven
Toename van complexiteit	84	79%	68%
Geen verandering	10	9%	17%
Afname van complexiteit	7	7%	7%
Niet beantwoord	5	5%	8%

5.6 Het belang van information governance voor het succes van de organisatie - nu en straks

Gevraagd naar het belang van information governance voor het succes van de organisatie geeft 81% van de respondenten aan dit nu al belangrijk tot zeer belangrijk te vinden. Zo goed als alle gemeenten (94%) die bezig zijn met information governance, zijn van mening dat het de komende 3 jaar bepalend is voor het succes van de organisatie. Dit betekent dat we het onderwerp vanaf nu verwachten in alle beleidsrapporten die de komende tijd verschijnen, want een succesvolle organisatie - dat willen we uiteraard allemaal!



	nu	Over drie jaar
Zeer belangrijk	21	38
Belangrijk	65	62
Neutraal	17	3
Onbelangrijk	0	0
Niet beantwoord	3	3

6. Algemene conclusies over information governance

We menen enkele conclusies te mogen trekken uit dit onderzoek. Puntsgewijs zijn dit de volgende:

Information governance kan een belangrijke bijdrage leveren aan de manier waarop organisaties zich kunnen verantwoorden en hun informatiehuishouding kunnen legaliseren. Information governance is méér dan alleen regels invoeren, maar wanneer zelfs deze basis ontbreekt is er ook weinig ruimte voor de meerwaarde. Het governance-begrip leeft weinig in organisaties, dat de informatiehuishouding hieraan een belangrijke bijdrage kan leveren is nog niet bekend. De volgende resultaten geven te denken:

- 42% van de respondenten vindt de bedrijfskritische informatie goed toegankelijk.
- 40% meent dat de bedrijfskritische informatie niet goed wordt beschermd.
- 30% meent dat de kosten van het informatiebeheer onvoldoende worden beheerst.
- 71% van de respondenten haalt onvoldoende waarde uit de eigen informatiebronnen van de organisatie.
- Bij 83% van de deelnemers wordt informatie onvoldoende gebruikt en gedeeld binnen de organisatie, over het delen met partners buiten de organisatie is 85% ontevreden.

Verder is opmerkelijk dat in 45% van de organisaties nog onvoldoende beleid op het gebied van de informatiehuishouding aanwezig is, ondanks de vele inspanningen die met name EGEM zich getroost heeft in zijn proposities voor de e-gemeente. Opmerkelijk is ook dat in de helft van de organisaties de verantwoordelijkheden voor het beheer op alle niveaus niet is vastgelegd.

Als schokkend ervaren wij de uitkomst dat slechts in 12% van de deelnemende organisaties voldoende kennis aanwezig is van wet- en regelgeving, normen en richtlijnen over het beheer van informatie. En dat de richtlijnen die er zijn, in 72% van de organisaties onvoldoende worden toegepast. In 53% van de gevallen wordt informatie niet met voldoende waarborgen verwijderd. En wat ervan te denken dat in 74% van de organisaties geen eenduidig klantbeeld bestaat en er geen overzicht te verkrijgen is van aan die klant gerelateerde informatie?

De enquête geeft een verontrustend beeld. Binnen organisaties is de informatiehuishouding bij slechts 41% van de gemeenten goed georganiseerd en bij slechts 49% van de deelnemers bestaat het idee dat goed informatiebeheer noodzakelijk is.

Er zou daarom naar onze mening in organisaties een information governance strategie moeten worden ingevoerd: een strategie die erop gericht is om een goed overzicht te krijgen van de informatiegebruikers, -systemen en -bronnen. Waarbij informatie op basis van deze inventarisatie op een nieuwe manier wordt georganiseerd, zodat zowel binnen als buiten de organisatie hiervan profijt wordt ervaren. De noodzaak hiertoe wordt blijkens de cijfers wel onderschreven, maar organisaties zijn weinig actief om dit voornemen ook daadwerkelijk ten uitvoer te brengen.

7. Benchmark DIV-afdeling

In de meeste gemeenten wordt het informatiebeheer uitgevoerd door een specifieke afdeling, die de naam Documentaire Informatie Voorziening (DIV), Post en Archief (P&A), Interne Zaken (IZ) of Informatie- en Procesbeheer (IPB) heeft. Omdat de term DIV het meest voorkomt, gaan wij hier van deze term uit.

De in het voorafgaande behandelde enquête onder gemeentesecretarissen was gericht op information governance. Om een beeld te krijgen van de specifieke situatie van de DIV-afdelingen hebben we in het najaar van 2009 ook een enquête gehouden onder de hoofden DIV.

De vraag kan gesteld worden: waarom alleen hoofden DIV en niet ook de ICT daarbij betrokken? De reden is dat we de uitkomsten van dit onderzoek wilden vergelijken met een onderzoek dat gehouden is in 1988 door het Centraal adviesbureau ODRP van de VNG.

Twintig jaar verder - wat is er in die tijd gebeurd? In 1988 was tachtig procent van de gemeenten zich aan het oriënteren op digitalisering en optische technieken. We hadden in die tijd de verwachting dat het heel snel zou gaan naar een volledig digitale informatiehuishouding. Niets is minder waar: de papierbergen groeiden en daarbinnen stoeiden de servicebureaus, die in de jaren negentig opbloeden en zelfs structurele taken van afdelingen DIV overnamen.

Ook nu weer constateren we dat de DIV-afdelingen grote veranderingen staan te wachten, omdat zij nu - eindelijk! - ombuigen van een papieren naar een digitale informatiehuishouding. Dat betekent dat DIV zich ook anders zal moeten positioneren in de organisatie, dat de traditionele afdeling misschien zelfs verdwijnt. Doordat alle informatie digitaal wordt en er al een afdeling is die vanouds de digitale informatie beheerst, is er wat voor te zeggen om te komen tot één afdeling Informatiebeheer, waarin de ICT- en DIV-componenten centraal worden gecoördineerd.

Uiteraard is in twintig jaar ook veel veranderd in bestuurlijk Nederland. Rond 1985 ging de VNG er van uit dat tegen 2000 het aantal gemeenten zou zijn teruggebracht tot de helft, wat inderdaad is gerealiseerd. Het bij monde van directeur dr. Fleers uitgesproken idee leverde destijds veel weerstand en ongeloof op. Nu heeft de VNG een toekomstvisie die uitkomt op een toekomstig aantal van 23 gemeenten (qua terrein overeenkomend met de huidige indeling van de Veiligheidsregio's) en zijn de reacties gelijk. De geschiedenis herhaalt zich...

De enquête bestond uit een vragenlijst, aangevuld met stellingen. De 11 vragen waren gericht op feiten en cijfers met betrekking tot de afdeling DIV. Vervolgens hebben we door middel van een negental stellingen geïnventariseerd hoe de hoofden DIV tegen huidige en toekomstige ontwikkelingen aankijken. Hierna vindt u de resultaten.

Respons

De hoofden DIV van alle 441 gemeenten die ons land in 2009 telde, zijn alle aangeschreven. We hebben 129 formulieren retour ontvangen, wat neerkomt op een respons van 29%. Hieronder staat aangegeven hoe het totaal van onze respondenten verdeeld is over de drie categorieën gemeenten.

	Respondenten absolute aantallen	Respondenten relatieve aantallen	Verdeling over totaal Nederlandse gemeenten
Kleinere gemeenten, tot 25.000	62	48%	53,8%
Middelgrote gemeenten, tussen 25.000 en 100.000	61	47,3 %	40,5 %
Grote gemeenten, boven 100.000	6	4,7 %	5,7 %
Totaal	129	100 %	100 %

Wanneer we de respondenten van deze enquête vergelijken met die van de governance-enquête die we onder gemeentesecretarissen hebben gehouden, blijkt dat we van 34 gemeenten een reactie op beide enquêtes hebben ontvangen. Omdat het totaal aantal reacties van beide enquêtes weinig verschilt (133 en 129), betekent dit dat een kwart van de respondenten de gegevens voor beide enquêtes hebben geleverd.

Omvang DIV-afdeling in vergelijking met de totale organisatie

In het onderstaande schema staat weergegeven hoe bij onze respondenten het aantal DIV-medewerkers zich verhoudt tot het aantal medewerkers van de totale organisatie. We zien hier dat wanneer de gemeentegrootte toeneemt, de DIV-afdeling een kleiner deel van het totaal aantal medewerkers wordt.

	Kleine gemeenten	Middelgrote gemeenten	Grote gemeenten
Omvang organisatie	100,1 FTE	288,4 FTE	1389,3 FTE
Omvang DIV-afdeling	3,8 FTE	8,4 FTE	22,3 FTE
DIV-afdeling als percentage van de gehele ambtelijke organisatie	4,1 %	3,0 %	1,9 %

Bij een kleine gemeente is er dus sprake van 1 DIV-medewerker op 25 administratieve medewerkers. Dit komt overeen met kengetallen die de gemeente Rotterdam voor intern gebruik heeft opgesteld in de jaren negentig.

De Provinciale Archiefinspectie in Noord-Brabant heeft jarenlang - in het papieren tijdperk - als stelregel gehanteerd dat op 7.000 inwoners één DIV-medewerker nodig was. De algemene gedachte zou zijn dat hoe groter de gemeente, hoe meer efficiency optreedt, des te minder DIV-medewerkers er nodig zijn. In middelgrote gemeenten is dit 1 op 33, in grote gemeenten 1 op 50.

Maar laten we deze cijfers niet verkeerd interpreteren! Wij voerden in 2003 ook een onderzoek uit naar de positie van DIV in gemeenten van 40.000 inwoners en kwamen daar tot zeer sterke variabelen, met uitschieters tussen 2 en 19 medewerkers. Daarbij heeft u niet veel aan een gemiddelde, omdat u natuurlijk de beste wilt zijn, wat betekent dat u zich dient te meten aan die beste. In deze gemeenten lag het gemiddelde op zes medewerkers DIV, waarbij de takenpakketten onderling overigens verschilden en er gebruik werd gemaakt van verschillende registratiesystemen.

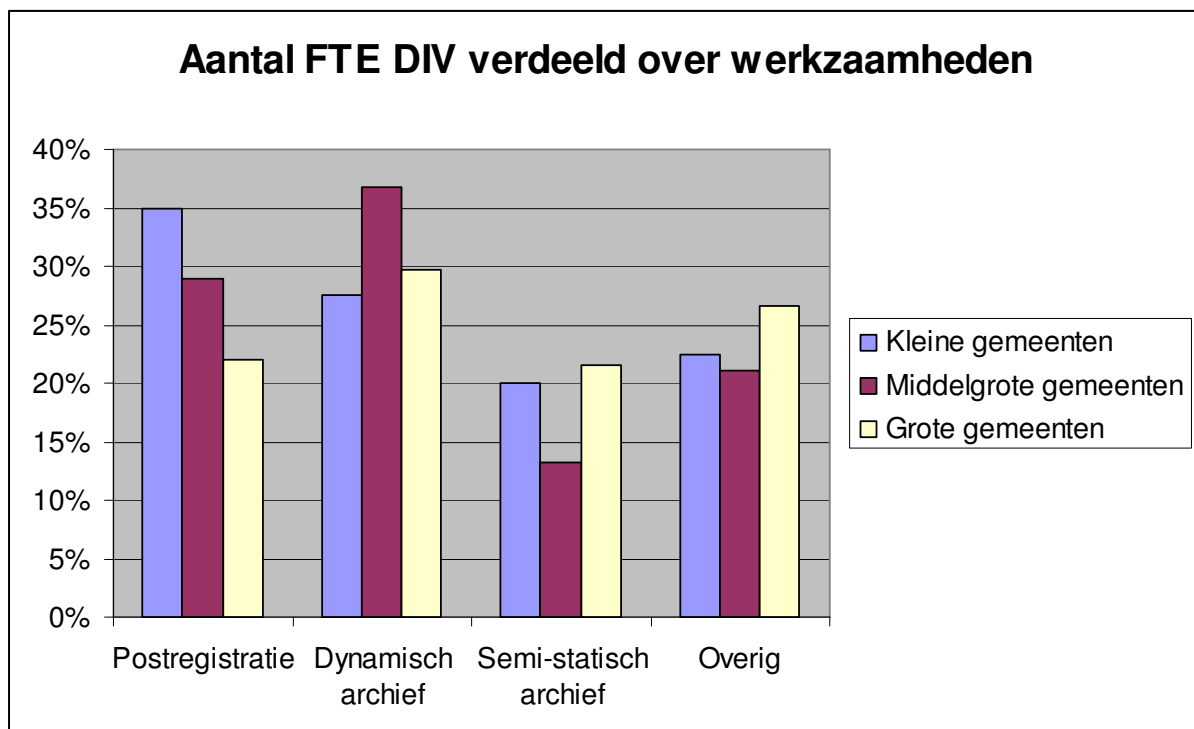
Omvang DIV-afdeling verdeeld over de DIV-activiteiten

Wij hebben de hoofden DIV ook gevraagd hoe de uren (berekend naar FTE) van de DIV-afdeling verdeeld zijn over de verschillende werkzaamheden. Omdat deze vraag door minder respondenten is ingevuld, wijken de totalen in deze tabel af van de tabel hierboven. Op basis van deze uitkomst kunnen we in het algemeen concluderen dat men bij grote gemeenten relatief minder uren kwijt is aan de postregistratie. De reden hiervan kan zijn dat secretariaten veel DIV-taken overnemen op het gebied van registratie, en dat archivering door DIV pas plaatsvindt wanneer de afdelingsarchieven worden aangeboden aan de centrale afdeling DIV.

De middelgrote gemeenten scoren beduidend hoger bij het bewerken van het dynamisch archief en lager bij het bewerken van het semi-statisch archief. Dit zou eraan kunnen liggen dat een aantal taken op het gebied van semi-statische archiefvorming (het schonen van de dossiers, op vernietiging afstellen en daarna voordragen voor vernietiging, waarna de daadwerkelijke destructie plaatsvindt) worden overgedragen aan externen, zoals particuliere bureaus.

	Kleine gemeenten		Middelgrote gemeenten		Grote gemeenten	
	<i>absoluut</i>	<i>relatief</i>	<i>absoluut</i>	<i>relatief</i>	<i>absoluut</i>	<i>relatief</i>
Postregistratie	1,2	35%	2,6	28,9%	5,7	22%
Dynamisch archief	1,1	27,5%	3,3	36,7%	7,7	29,7%
Semi-statisch archief	0,8	20%	1,2	13,3%	5,6	21,6%
Overig	0,9	22,5%	1,9	21,1%	6,9	26,6%
Totaal	4	100%	9	100%	25,9	100%

Statistisch laten deze aantallen zich als volgt vertalen:

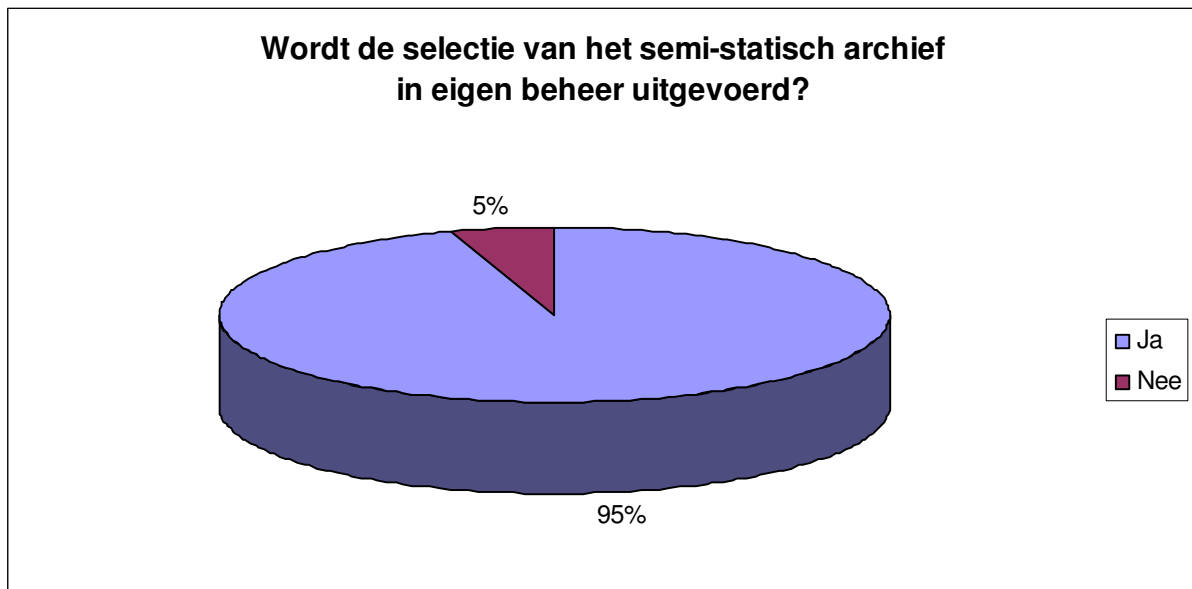


Aantal externen op de DIV-afdeling

Wij hebben de hoofden DIV eveneens gevraagd naar het aantal FTE dat op de DIV-afdeling wordt ingevuld door externen. 68% van onze respondenten gaf aan niet met externen te werken: er worden dus geen werkzaamheden uitbesteed aan externe bureaus, waarvan er toch een groot aantal in de markt aanwezig is. Eventuele achterstanden worden in eigen beheer verwerkt. Dit betekent dat 32% wel externen inhuurt om tijdelijke pieken op te vangen.

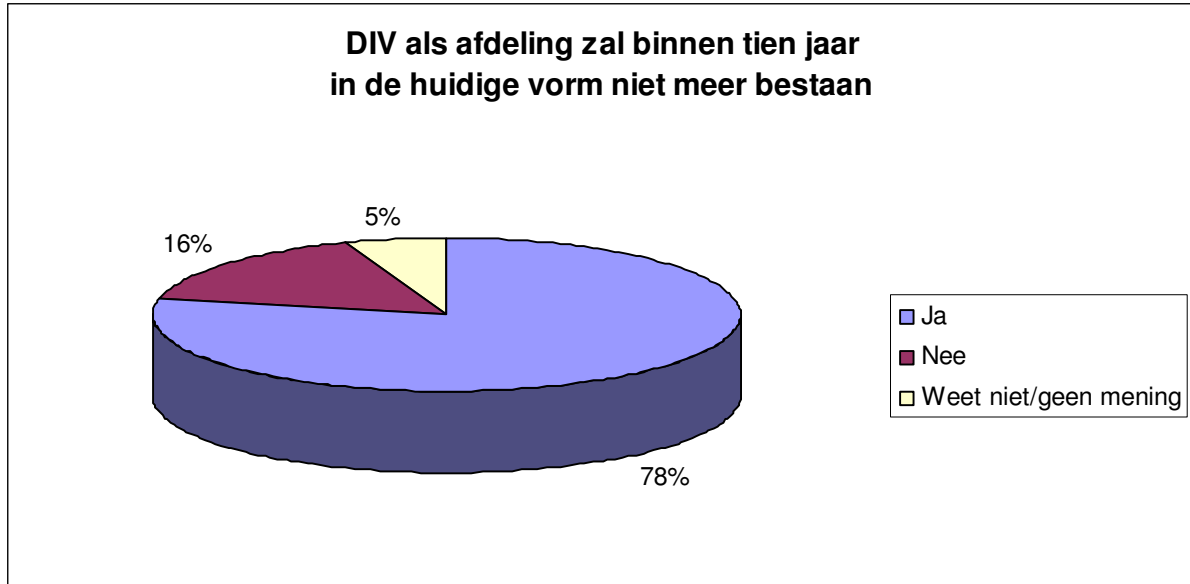
De uitvoer van de selectie van het semi-statisch archief

De vraag was of de selectie van archiefbescheiden in het semi-statisch archief in eigen beheer wordt uitgevoerd. Tot onze verrassing geeft hierop 95% van de respondenten een bevestigend antwoord. Dit verrast ons, aangezien - zoals hiervoor ook al aangegeven - Nederland vele bureaus kent die leven van het wegwerken van achterstanden en van opdrachten om archieven te bewerken. Waarschijnlijk zijn onze respondenten ervan uitgegaan dat ook met externe ondersteuning de selectie toch in eigen beheer wordt uitgevoerd.



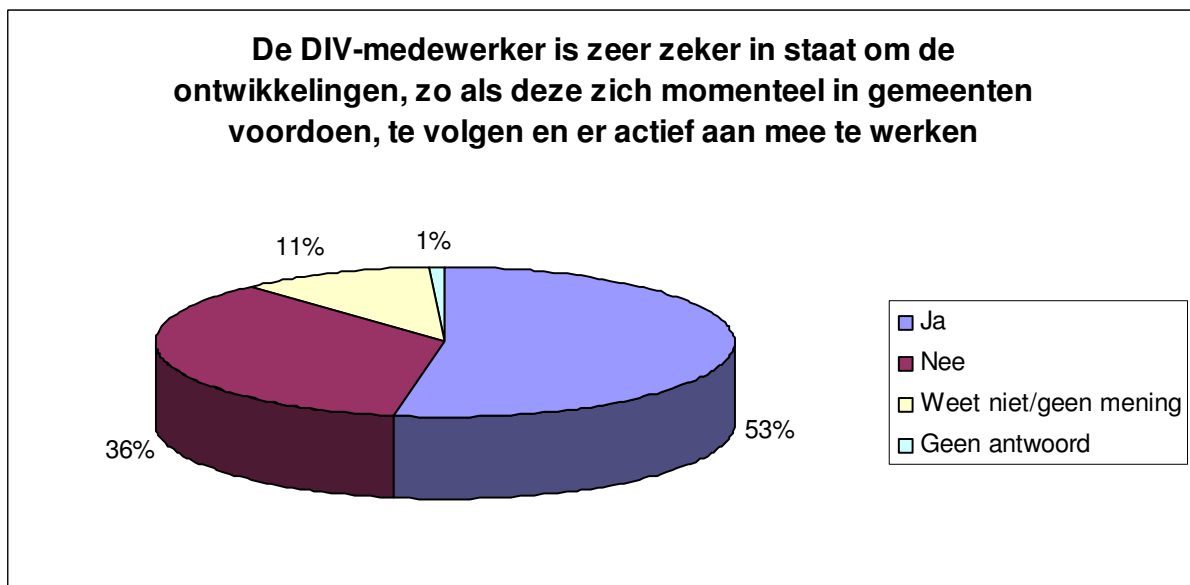
De toekomst van de DIV-afdeling

Door alle ontwikkelingen rond het informatiebeheer verandert ook de rol van de DIV-medewerkers. Driekwart van de hoofden DIV gelooft dan ook niet dat de DIV-afdeling in haar huidige vorm over 10 jaar nog zal bestaan.



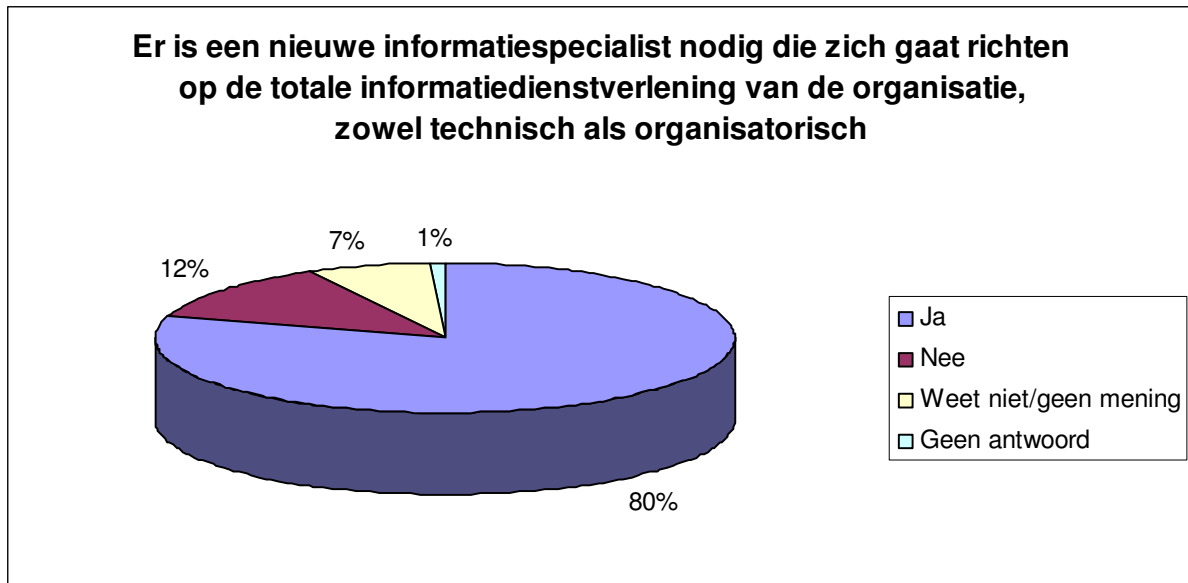
De DIV-medewerker en de huidige ontwikkelingen

De helft van de hoofden DIV meent dat zijn/haar medewerkers in staat zijn om de huidige ontwikkelingen te volgen en er actief aan mee te werken. Men kijkt dus positief aan tegen de capaciteiten van de eigen mensen. Bij 36% overheerst een negatief beeld; 11% heeft hierover geen mening.



De noodzaak voor een nieuwe informatiespecialist

Een grote meerderheid van de hoofden DIV is van mening dat er in plaats van de huidige DIV-medewerker een nieuw soort informatiespecialist nodig is. Deze dient zich dan zowel op technisch als op organisatorisch vlak te gaan richten op de totale informatiedienstverlening van de organisatie.



Daarbij is het de vraag hoe het nieuwe specialisme zich zal gaan ontwikkelen. De Records Management Conventie heeft destijds vier niveaus aangegeven: de gegevens- of databeheerder, de record-beheerder, de recordmanager en de informatiemanager. Van deze vier niveaus zijn functieprofielen gemaakt, die zijn overgenomen door Kennislab en het A&O-fonds en die we ook terugzien in de *Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid*. Maar zijn dit ook de functies waaraan behoefte is?

Uit de markt komt er steeds meer vraag naar een specialist elektronische overheid, een projectleider die alle overheidsprojecten op het gebied van de informatiehuishouding begrijpt en in goede banen leidt. Verder zien we een nieuwe functie ontstaan in de applicatiebeheerder van het DMS en het documentair structuurplan. We zien nieuwe functies ontstaan in het Klant Contact Centrum. Binnen afdelingen Communicatie zal men aan de slag moeten met sociale media. In organisaties komen informatiearchitecten, wellicht een tijdelijke functie om de informatiearchitectuur goed op te zetten en daarna weer te verdwijnen.

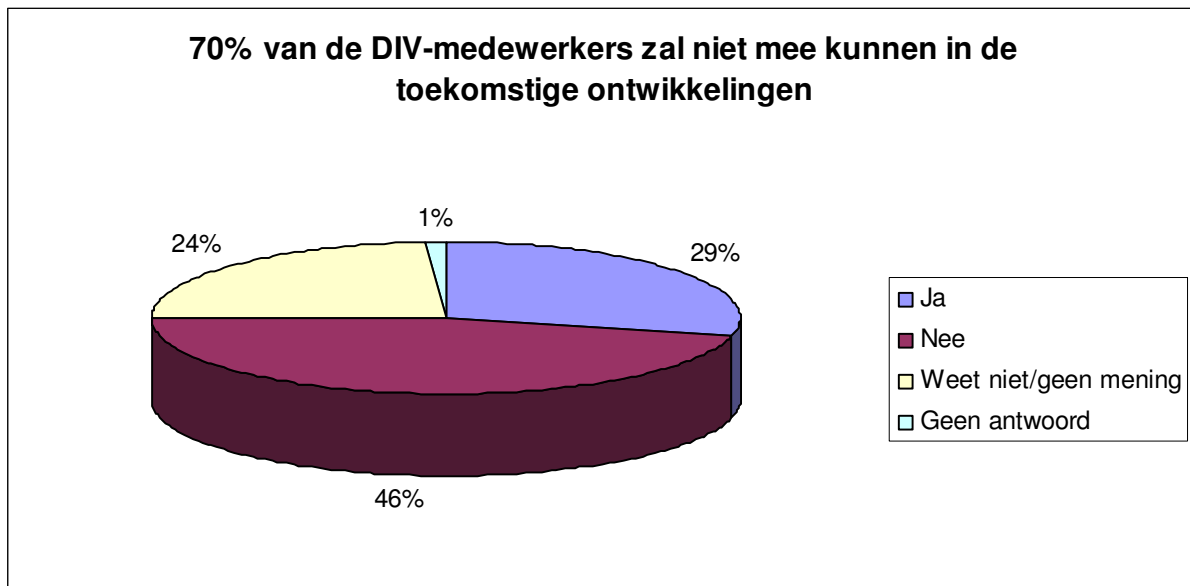
Tegelijkertijd blijven functies voorlopig bij het oude. De komende jaren zijn burgers nog niet zo ver dat elke aanvraag in digitale vorm wordt verzonden, dus er zullen nog veel scans door de informatiestromen gaan voordat burgers en overheid digitaal volledig op elkaar zijn afgestemd.

De nieuwe informatiespecialist.... Het wordt tijd dat het vakgebied zich gaat afvragen hoe deze specialist er gaat uitzien. Al is dat uitermate moeilijk: de postzegel is ook niet uitgevonden door een postbode.

De DIV-medewerker en de toekomstige ontwikkelingen

Ongeveer een derde van de DIV-hoofden is het eens met de stelling dat 70% van de DIV-medewerkers niet mee kunnen in de toekomstige ontwikkelingen. De stelling werd in 2009 geponeerd in een Ronde Tafelgesprek in het vakblad Od. Het leek ons goed om hier te toetsen of dit inderdaad is hoe het vakgebied over zichzelf denkt.

De helft van de respondenten heeft meer vertrouwen in de capaciteiten van de eigen medewerkers. En terecht: mensen zijn tot veel in staat. Wel is het vaak nodig dat zij de weg gewezen krijgen.



Hoe maken medewerkers de meeste kans om succesvol mee te gaan met de ontwikkelingen? Een aantal tips:

- Breng je vakkennis op peil. Veel medewerkers kennen de normen en richtlijnen niet goed die de laatste jaren zijn ontwikkeld. Er zijn opleidingen die je in een half jaar tot een jaar bijpraten over de nieuwste ontwikkelingen. Hou de vakliteratuur bij.
- Onderhoud contacten in forums en wissel informatie uit. Er zijn zeer goede forums waarop gediscussieerd wordt over nieuwe ontwikkelingen en informatie op een enthousiaste manier wordt gedeeld. Deel de beste, maar ook de slechtste ervaringen met elkaar.
- Ken je collega's, zoek ze op.
- Zoek het in verbreding en verdieping. Verbreding om het totaaloverzicht te houden van het vakgebied van de informatiehuishouding, verdieping om kennis te kunnen toepassen. Bespreek daarbij met collega's wie zich verdiept op welke terreinen en ondersteun elkaar daarin.
- Besteed aandacht aan de 'zachte' kant van veranderingen en verander pas als er inderdaad een breed gedragen overtuiging is dat het een verbetering oplevert. De zachte kant van veranderingen, de sociale factor, wordt stelselmatig onderschat.
- Probeer in je opdracht als medewerker ook de politieke context te lezen en te kijken welke belangen er spelen, welke belangen er door elkaar heen lopen.
- Maak een omgevingsanalyse, schat de dynamiek, de complexiteit en risico's van een project goed in. Dit zijn vaardigheden die bij uitstek een rol spelen bij het verandertraject.
- Beloon negatieveelingen niet met aandacht. Zoek medestanders en ga met hen aan de slag om een project succesvol te maken.

De werkdruk: zijn kengetallen te ontwikkelen aan de hand van het aantal registraties?

Om inzicht te krijgen hoeveel stukken er op jaarbasis worden geregistreerd, hebben wij de hoofden DIV gevraagd om de jaartotalen op te geven. De getallen zijn niet voor ieder jaar ingevuld en daarom hebben wij bij de resultaten hieronder ook steeds het aantal respondenten aangegeven.

Wij concluderen dat er nog grote verschillen bestaan tussen de hoeveelheid stukken die jaarlijks door gemeenten worden geregistreerd. Zowel bij de kleine, de middelgrote als de grote gemeenten is de spreiding zeer groot. Alleen voor de kleine en de middelgrote gemeenten hebben we voldoende gegevens om iets te kunnen zeggen over de trend. Bij beide categorieën neemt het gemiddeld aantal geregistreerde stukken tussen 2006 en 2009 toe, wat niet verwonderlijk is: wat zich niet laat registreren, laat zich immers ook niet terugvinden.

Kleine Gemeenten	Aantal respondenten	Gemiddeld	Spreiding
2006	47	5.839	500 – 20.575
2007	42	6.055	700 – 19.000
2008	42	6.694	700 – 23.414
2009 (t/m nov)	45	7.657	700 – 35.924

Middelgrote gemeenten	Aantal respondenten	Gemiddeld	Spreiding
2006	48	14.266	2000 – 43.078
2007	44	16.275	1700 – 93.186
2008	43	17.042	1720 – 114.119
2009 (t/m nov)	46	20.531	1600 – 143.764

Wij denken dat het goed zou zijn om op dit gebied kengetallen te ontwikkelen. Met name de indeling van systemen, de opleiding van medewerkers en de keuzes die gemaakt worden in het wel of niet digitaal behandelen van stukken hebben invloed op de efficiënte verwerking van de post. We menen dat onderzoek nodig is naar de manier waarop de software van DM-systemen is ingericht, naar de manier waarop deze door medewerkers wordt gebruikt, naar de manier waarop de digitalisering wordt ingericht. Een toekomstdroom die hopelijk werkelijkheid wordt - en wie weet komt er ooit een kans om dit in de vorm van een benchmark uit te voeren?

De huidige situatie van de registratie

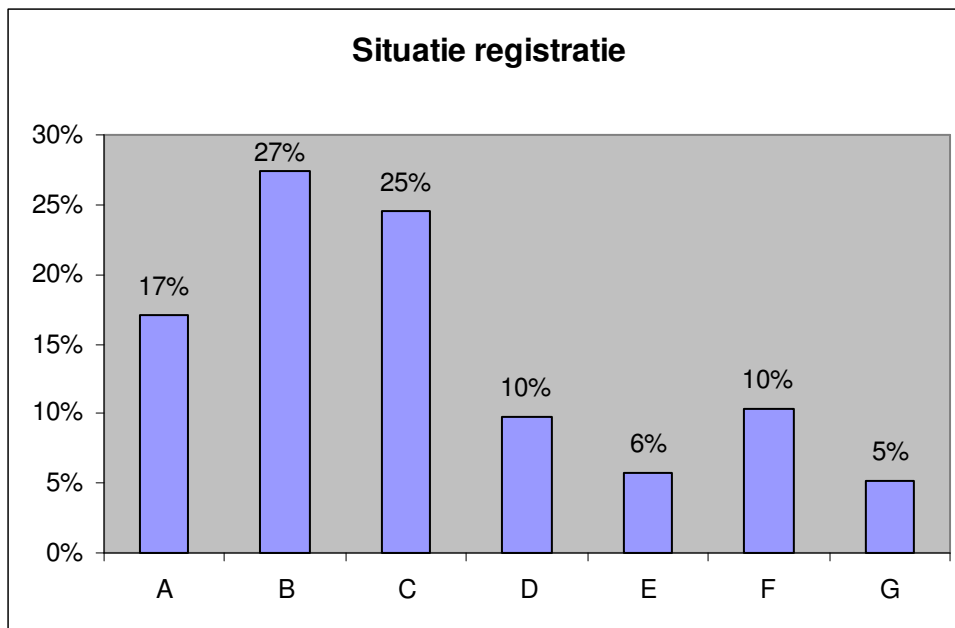
De stand van zaken van het digitaal werken en archiveren verschilt per gemeente. In deze vraag hebben we onze respondenten gevraagd hoe zij hun post registreren en verwerken. 17% geeft aan dat de fysieke post na registratie doorgezonden wordt naar de behandelende afdeling. Iets meer dan de helft zit in een hybride situatie, waarbij de poststukken na scanning al dan niet fysiek in de organisatie worden gedistribueerd. Slechts 10% werkt al volledig digitaal en het verbaast ons dat slechts 6% zaakgericht registreert. Op basis van de toenemende focus op dienstverlening hadden wij verwacht dat ook een groot deel van de 52% respondenten die in een hybride situatie zit zaakgericht zou registreren.

Onder invloed van een nieuw dienstverleningsconcept is het zaakgericht werken bezig met een opmars binnen overheidsorganisaties, m.n. gemeenten. Een zaak is de afhandeling van een bepaalde activiteit en zal altijd worden gestart met een aanvraag, melding of zienswijze. Deze aanvraag krijgt een uniek documentnummer om zich te kunnen onderscheiden, maar ook een zaaknummer. Alle documenten die uit de aanvraag voortvloeien krijgen, naast een documentnummer, datzelfde zaaknummer. Hierdoor zijn steeds alle bijbehorende documenten als zaak op te vragen en ontwikkelt een zaak zich gedurende de afwikkeling. Steeds zijn alle gegevens van zo een zaak compleet.

De zaak is te volgen door de manager en medewerker, maar ook door de persoon die een verzoek heeft ingediend en daarop actie verwacht. Aan zaken zijn afhandelingstermijnen gekoppeld en ook voor onderdelen in het afhandelingsproces kunnen termijnen worden vastgesteld. Zaken worden binnen die termijn afgehandeld, tijdig wordt gesignaleerd dat een termijn dreigt te worden overschreden.

De klant kan via internet de afhandeling van zijn zaak volgen. De managementniveaus kunnen van één zaak de afhandeling volgen, maar ook van alle zaken die in behandeling zijn. Een aantal zaken samen kan een project vormen. Dit betekent dat zaken in meerdere gevallen aan elkaar gekoppeld moeten worden. Zo is elk bezwaarschrift tegen de herinrichting van een winkelgebied een aparte zaak. De herinrichting van het winkelgebied vormt dan het project, waarbinnen de zaken zijn op te roepen.

Zaakgericht werken ondersteunt op één generieke manier het vastleggen, afhandelen, volgen en archiveren van alle zaken die spelen in een organisatie. Zo ontstaat inzicht en duidelijkheid in dienstverlening, bedrijfsvoering en de informatiehuishouding.

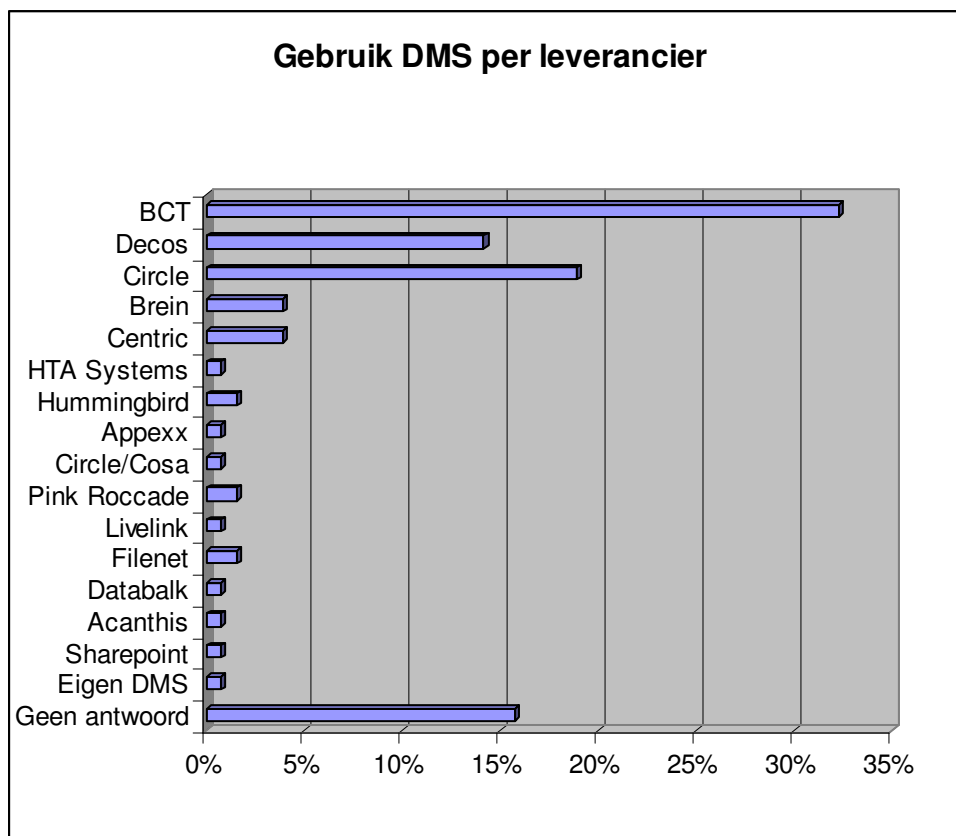


- A** Registratie en fysiek doorgezonden naar afdeling.
- B** Registratie, scanning en fysiek doorgezonden naar afdeling.
- C** Registratie, scanning, digitaal doorgezonden naar afdeling, het fysieke stuk opgeborgen.
- D** Zaakgerichte registratie.
- E** Registratie en digitale opslag in DMS van alle post.
- F** Registratie en digitale opslag van relevante post.
- G** Anders.

Wat wij gemeenten adviseren is om zo snel mogelijk over te gaan naar een totale digitale informatieverwerking van de post. Wanneer het internetloket goed is ingericht, zullen immers steeds meer aanvragen binnenkomen op de daarvoor bestemde formulieren. Dit kan leiden tot digitale processen die per direct tot een digitale afhandeling leiden, indien beslisregimes worden ingebouwd. Daarnaast kan de gemeente documenten die op papier binnenkomen scannen en daardoor digitaal bewerkbaar, transporteerbaar en deelbaar maken. Het document kan per direct in het juiste dossier worden geplaatst, waarbij een link naar de behandelende ambtenaar en overige belanghebbenden kan worden gestuurd zodat het document kan worden bekeken. Dit scheelt aanmerkelijk in de kopiestromen en in de ruimte op persoonlijke- en afdelingsschijven.

Het gebruikte DMS

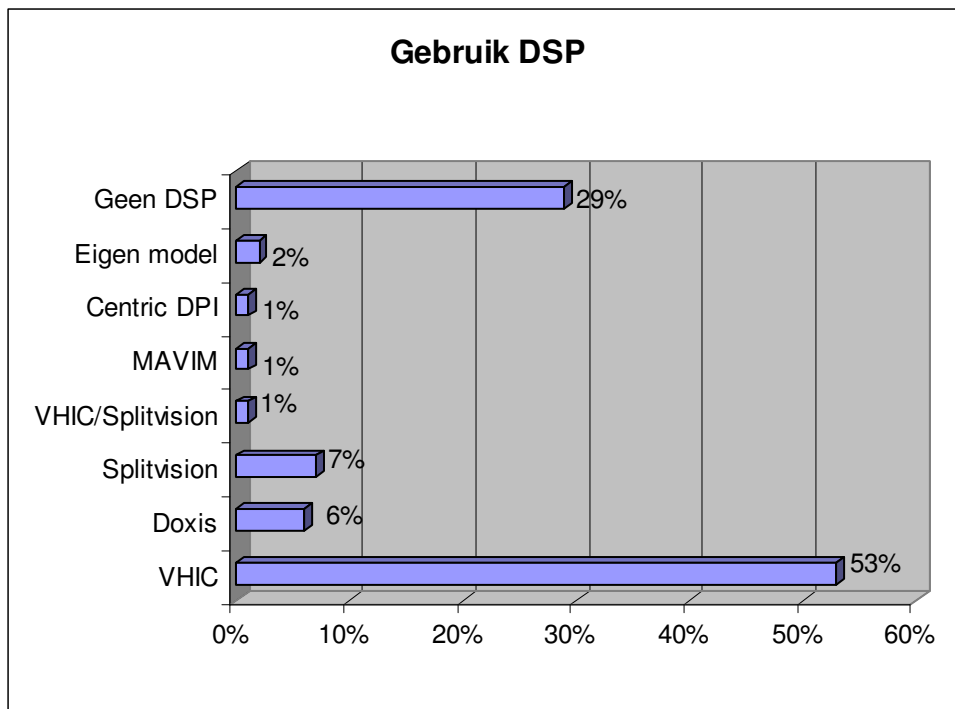
Wij hebben de hoofden DIV gevraagd of en zo ja van welke leverancier ze het DMS gebruiken. De marktleiders kennen we: BCT, Circle en Verseon. Dat er daarnaast zo'n grote verscheidenheid is, is opmerkelijk. Je zou toch verwachten dat gemeenten risico willen vermijden en daarom softwarepakketten kiezen uit de mainstream, die hun nut bewezen hebben, waarvan de leveranciers al enkele tientallen jaren op de markt zijn en die certificeringen hebben waarmee ze ten minste aangeven de nieuwste ontwikkelingen te volgen. Van de mainstream zijn ook steeds ervaringsgegevens bekend uit meerdere organisaties. Opmerkelijk is ook de aanduiding Circle/Cosa: waarschijnlijk een gemeente die in een overgangsfase verkeert van het ene naar het andere pakket.



Het gebruikte DSP

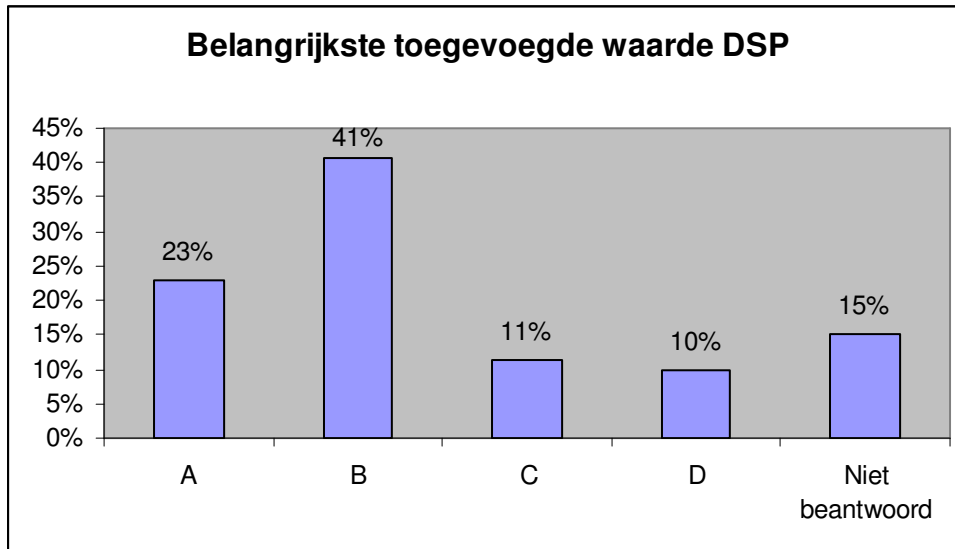
Wij vroegen de hoofden DIV in hoeverre ze beschikken over een documentair structuurplan (DSP). Het valt ons op dat 29% aangeeft niet in het bezit te zijn van een dergelijk plan voor de informatiehuishouding, waarin een overzicht wordt gegeven van de werkprocessen, de documentaire informatiehuishouding en de systemen die in de gemeente in gebruik zijn. Misschien verklaart dit waarom bij één van de stellingen in deze enquête 60% aangeeft geen goed beeld te hebben van de totale informatiehuishouding.

53% van de respondenten beschikt over het model-DSP voor Nederlandse gemeenten van VHIC en Sdu, terwijl dit model door 300 van de 414 gemeenten is aangekocht. Eén gemeente beschikt over twee systemen voor het DSP.



De toegevoegde waarde van een DSP

Nog interessanter is het om te kijken wat de hoofden DIV als de belangrijkste toegevoegde waarde zien van een DSP. Een meerderheid wijst vooral op een goede inrichting van het DMS met alle nodige metadata. Het DSP als overzicht van de totale informatiehuishouding wordt door een kwart van de respondenten gewaardeerd. Dit sluit goed aan op een hieronder volgende stelling, waarbij 60% aangeeft geen goed overzicht over de totale informatiehuishouding te hebben. Welnu, is dan onze reactie: zorg voor dat inzicht door de cockpit goed in te richten en het DSP als overzicht te onderhouden.

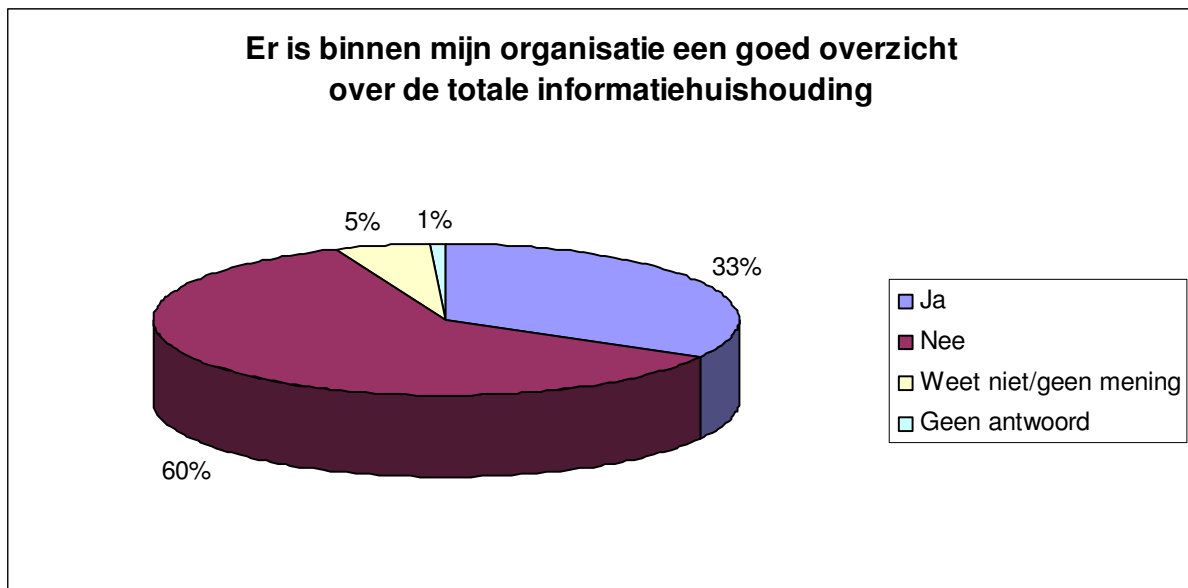


- A. Overzicht over de totale informatiehuishouding.
- B. Goede inrichting van DMS met alle nodige metadata.
- C. Het 'compliant' blijven, doordat elk nieuw werkproces en elke nieuwe ontwikkeling in het DSP wordt verwerkt.
- D. Realiseren digitale duurzaamheid, doordat het altijd mogelijk is het verleden van de informatiehuishouding op welk moment dan ook te reconstrueren.

Eigenlijk wil het model-DSP voor gemeenten in alle vier de mogelijkheden voorzien. Uiteraard is het zeer belangrijk dat een DMS voorzien is van de juiste metadata en levert dat veel toegevoegde waarde op. Zoals een gemeente onder de rook van Amsterdam ooit opmerkte: "Het scheelt ons 50% aan registratietijd".

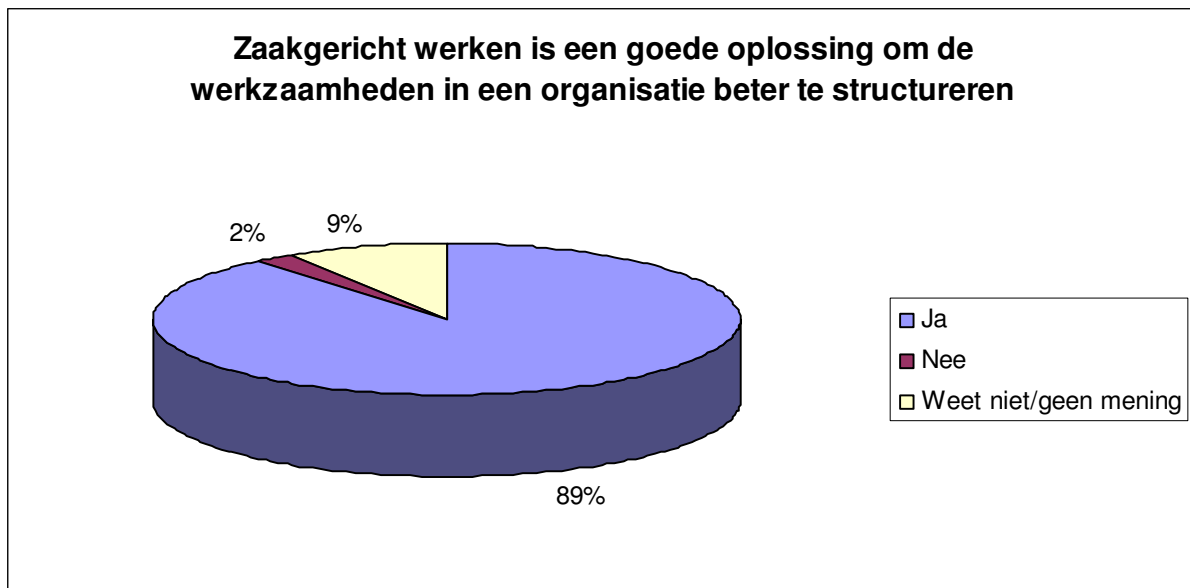
Het overzicht over de totale informatiehuishouding

De informatie binnen een organisatie is verspreid over verschillende systemen. Dat maakt het lastig om een goed overzicht te houden over de totale informatiehuishouding en om ervoor te zorgen dat de informatie wordt verwijderd wanneer dit mogelijk of verplicht is. Van de hoofden DIV geeft 60% aan geen goed overzicht te hebben over de totale informatiehuishouding. Dit is opmerkelijk, omdat 70% van hen heeft aangegeven in het bezit te zijn van een documentair structuurplan, waarin eigenlijk de totale informatiehuishouding dient te zijn beschreven. Bovendien vindt 23% dat de belangrijkste toegevoegde waarde van een DSP het hebben van overzicht over de gehele informatiehuishouding is. Wij trekken hieruit de conclusie dat veel gemeenten wel in het bezit zijn van een DSP, maar hier nog niet optimaal gebruik van maken.



Het zaakgericht werken

Veel gemeenten zijn bezig met het verbeteren van de dienstverlening aan burgers en bedrijven. Om dit te bewerkstelligen moet de transparantie over de afhandeling van aanvragen en verzoeken worden verbeterd en zullen zij in 2015 beschikken over een Klant Contact Centrum. Alle processen die men uitvoert worden vanaf het ontstaan tot de afhandeling inzichtelijk gemaakt. Het zaakgericht werken wordt meer en meer als het middel gezien om de dienstverlening bij de overheid te verbeteren. De hoofden DIV zijn het er vrijwel unaniem over eens dat zaakgericht werken een goede oplossing vormt om de werkzaamheden in de organisatie beter te structureren. Het is daarom opvallend dat gevraagd naar de wijze van postregistratie, slechts 10% aangeeft zaakgericht te registreren.

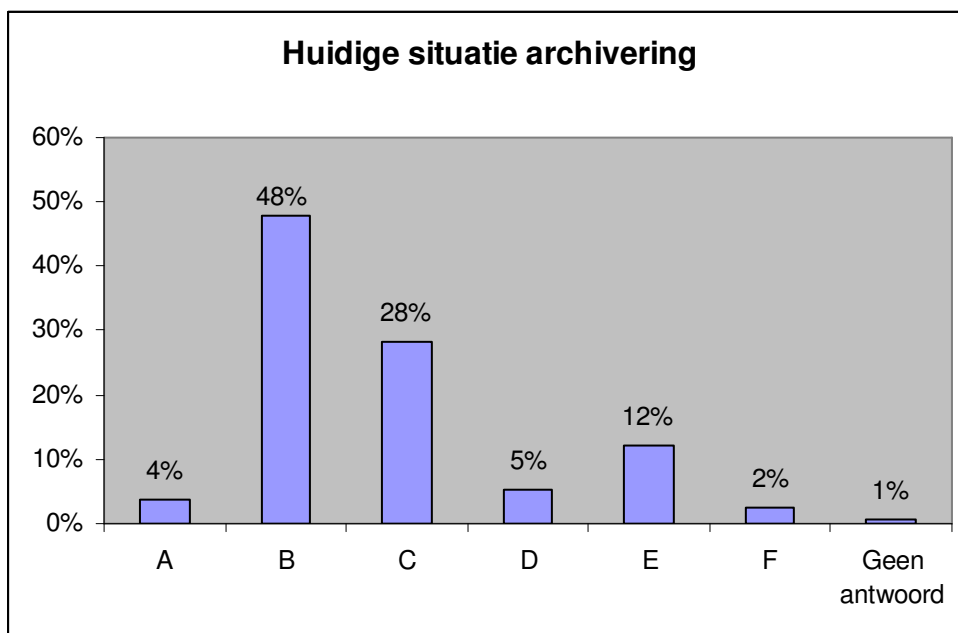


In de praktijk wordt het zaakgericht werken ondersteund met een zogenaamd zaakstelsel. Dit kan onderdeel uitmaken van een documentmanagementsysteem, maar er zijn ook op zichzelf staande zaaksystemen op de markt. Hiermee worden de zaken gevormd en kan de afhandeling worden gevolgd. Alle dienstverleningskanalen maken van zo een zaakstelsel gebruik en alle documenten die via deze kanalen worden aangemaakt of ontvangen worden direct aan de zaak toegevoegd. Bijvoorbeeld een ontvangen brief of e-mail, een gespreksnotitie, een advies van een instantie of een webformulier.

Zo komt er overzicht in de zaken en het verloop van die zaken in de organisatie. Het zaakstelsel werkt ook de andere kant uit. Wie toegang krijgt tot een zaak, bijvoorbeeld de burger, de rechtspersoon, het bedrijf, een controlerende instantie of een ketenpartner, kan het verloop volgen.

De huidige situatie van de archivering

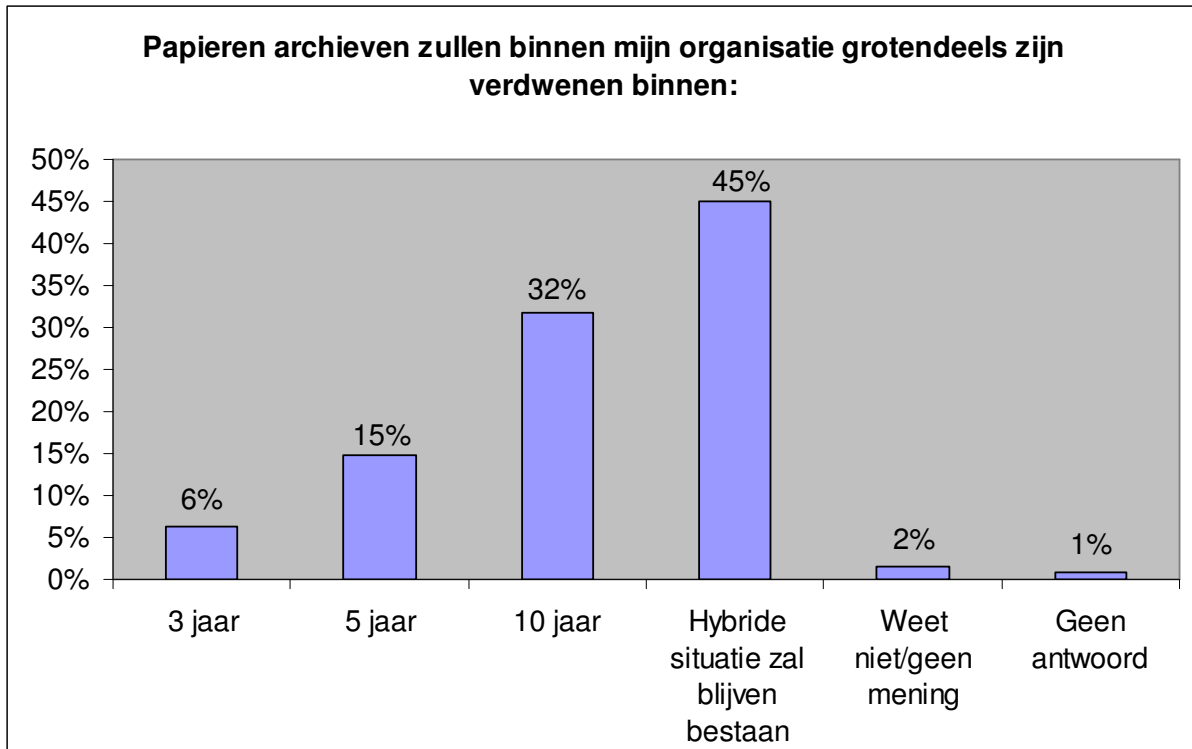
Om een beeld te krijgen van de huidige situatie van de archivering bij de gemeenten hebben we deze meerkeuzevraag in onze enquête opgenomen. Bij de helft van de respondenten wordt er centraal gearchiveerd, nog steeds in de vorm van papieren mappen waarin de documenten worden opgeborgen, met een onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen stukken. Bijna een derde plaatst de te vernietigen stukken in een numerieke reeks en vormt alleen nog dossiers voor de te bewaren stukken. De meeste van deze gemeenten zullen op dit moment een hybride situatie kennen, waarbij de gescande te vernietigen stukken op registratienummer worden opgeborgen. Het verbaast ons dat 4% archiveert zonder onderscheid te maken in te bewaren en te vernietigen stukken. De respondenten die voor de optie 'Anders' hadden gekozen, gaven aan dat zij de op korte termijn te vernietigen stukken in een numerieke reeks opbergen en dat ook van de stukken die op langere termijn te vernietigen zijn dossiers worden gevormd.



- A. Centraal archief zonder onderscheid bewaren/ vernietigen.
- B. Centraal archief met onderscheid bewaren/ vernietigen.
- C. Te vernietigen documenten worden opgeslagen in een numerieke reeks, voor de te bewaren documenten worden nog dossiers gemaakt.
- D. Te vernietigen documenten worden vervangen en vernietigd, te bewaren documenten worden opgeslagen in een numerieke reeks.
- E. Zaakgerichte archivering.
- F. Anders.

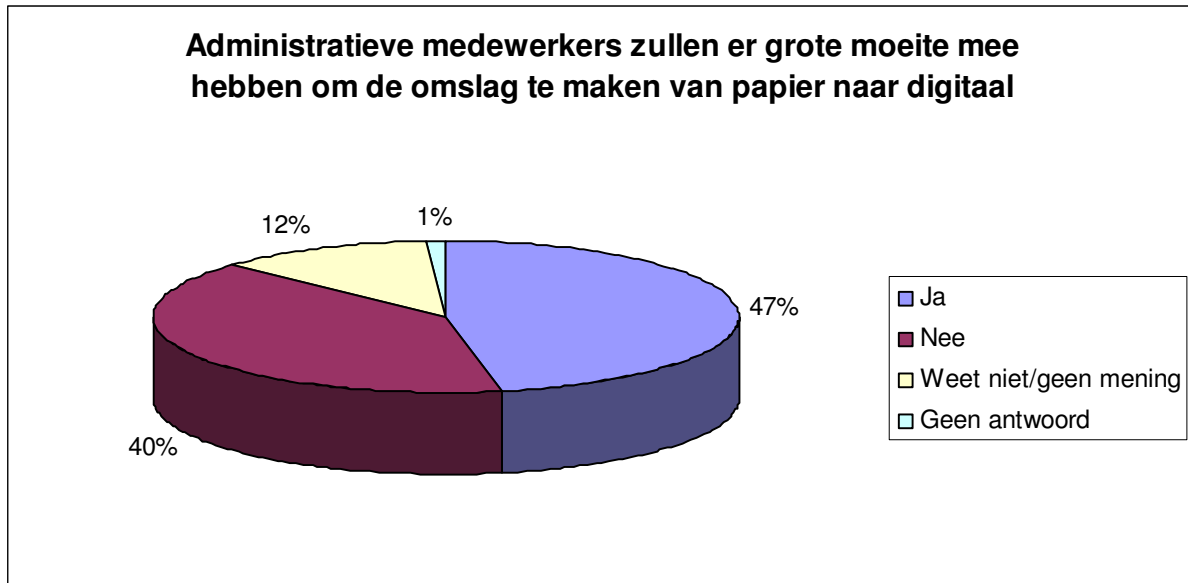
De toekomst van de papieren archieven

De hoofden DIV geloven niet dat de papieren archieven snel zullen verdwijnen. Een derde denkt dat dit over 10 jaar het geval zal zijn en de helft van de respondenten gelooft dat er altijd een hybride situatie zal blijven bestaan.



De administratieve medewerkers en digitaal werken

De helft van de hoofden DIV is van mening dat de administratieve medewerkers binnen de organisatie grote moeite zullen hebben om in hun werk de omslag van papier naar digitaal te maken. Wij schatten deze situatie optimistischer in. Waar VHIC in organisaties onderzoeken uitvoert naar de wensen van administratieve medewerkers om alle informatie digitaal te hebben, is de score juist voor dit onderdeel hoog: zonder uitzondering antwoordt 75% van de deelnemers aan ons dat zij liever vandaag dan morgen in een digitale omgeving zouden willen werken. Wat wij vaak als terugkoppeling krijgen is: de afdelingen DIV zijn zo traditioneel, zij willen niet mee in de vernieuwing. Hier verwijt de pot dus de ketel.... En andersom gebeurt het ook.



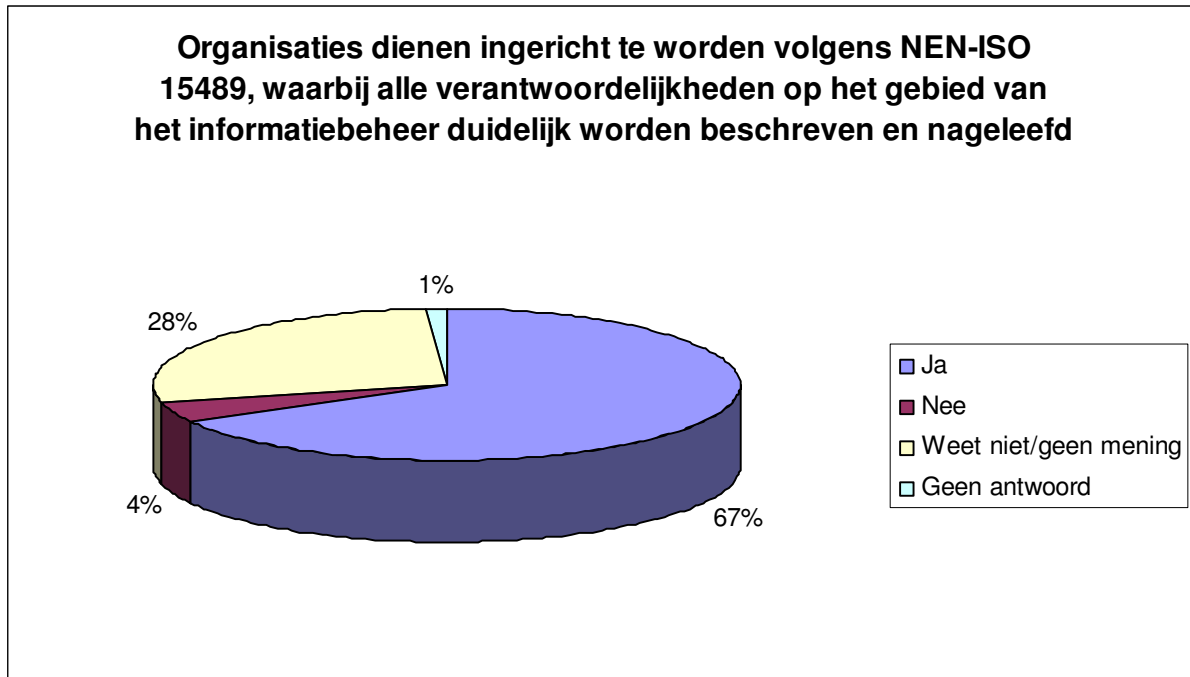
Wat medewerkers wel zeggen - en dat geldt voor zowel DIV als de andere afdelingen - is dat ze de tijd willen krijgen om de nieuwe ontwikkelingen goed te verwerken. Deze tijd wordt in organisaties nauwelijks gegeven.

Slow change management wordt dat genoemd en wij zijn er een groot voorstander van. Liever een bedachtzame verandering dan een mislukte verandering, want mislukt is geen verandering. Frank van Elsdingen zegt in zijn nieuwe boek *Veranderen op gevoel* het volgende:

“Veel methodes en beschrijvingen over veranderingen gaan uit van een al vastgestelde oplossing, waar de medewerkers vervolgens voor gemotiveerd moeten worden (‘auw’). Onder het mom van de gecommitteerde medewerker is het idee dat als we ze erbij betrekken, ze zich aansluiten bij dat wat de bedenker bedacht heeft. Vervolgens is men verbaasd als toch het ‘not invented here’ syndroom optreedt. Hoe kán iemand betrokken raken als hij geen deel uit (heeft ge)maakt van de oorspronkelijke probleemervaring en probleemdefinitie? Het blijft top-down, ondanks mooie intenties en fraaie woorden.”

De inrichting van de organisatie volgens NEN-ISO 15489

In de enquête over information governance die we onder de gemeentesecretarissen hebben gehouden, hebben we de vraag gesteld in hoeverre de verantwoordelijkheden voor het beheer van informatie op alle niveaus zijn belegd. Slechts de helft van gemeentesecretarissen gaf aan dat dit in hun organisatie goed is geregeld. Nu vragen wij hier de hoofden DIV of zij het eens zijn met het belang van het beschrijven en naleven van alle verantwoordelijkheden op het gebied van informatiebeheer, met andere woorden het belang van het inrichten van de organisatie volgens NEN-ISO 15489. Een meerderheid van de hoofden DIV is het hiermee eens.



Uit onze ervaring blijkt dat de normen op het gebied van het informatiebeheer (NEN-ISO 15489, NEN-ISO 23081, de NEN 2082, de NEN-ISO 27001 & 27002 voor Informatiebeveiliging en andere normen die op komst zijn) niet goed bekend zijn bij gemeenten. Dit terwijl de normen een belangrijk kader vormen voor het nieuwe werken, voor de nieuwe manier van omgaan met informatie. In de NEN-ISO 15489 wordt een belangrijk kader geschapen waarbinnen de informatiehuishouding zich beweegt. De volgende hoofdlijnen zijn er in te vinden:

- Medewerkers zijn verantwoordelijk voor hun werkproces, dus ook voor het documenteren daarvan.
- Leidinggevenden houden er toezicht op dat de medewerker zich op professionele wijze kwijt van haar of zijn taken.
- Het management stelt het beleid vast en zorgt voor handhaving van het beleid.
- Informatiespecialisten ondersteunen de organisatie bij het inrichten van de werkprocessen, het documentatiedeel en de instructie van de medewerkers hoe zij dienen te handelen.
- Informatietechnische specialisten zorgen voor de technische infrastructuur.

Conclusie

Welke conclusies vallen te trekken uit dit beperkte onderzoek?

Landelijke ontwikkelingen in de dienstverlening van de overheid hebben grote gevolgen voor de manier van werken van overheidsmedewerkers. Overheden willen beter en sneller presteren, informatievoorziening speelt daarin een belangrijke rol. Dit betekent dat overheden verschillende veranderingen tegelijkertijd doormaken. De dienstverlening wordt aangepast aan een situatie waarin de nadruk komt te liggen op digitale informatievoorziening: alle informatie in principe digitaal, tenzij dit (nog) niet mogelijk of efficiënt is. Dit was voor VHIC reden om een landelijke enquête te houden. Hierbij werd de steun verkregen van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, in de vorm van een Kwaliteitskeurmerk voor de uit te voeren benchmark.

Om een goede informatiehuishouding op te zetten is een kader noodzakelijk. Wij menen dat information governance, als een stelsel van regels voor het omgaan met informatie, dit kader kan leveren. Op 7 juli 2009 is hiervoor de *Baseline Digitale Informatiehuishouding voor de rijksoverheid* door de Ministerraad bekrachtigd. Deze Baseline zal gangbaar worden voor alle overheidslagen en vormt een instrument voor de manager om de informatiehuishouding zo in te richten dat de overheidsinformatie vindbaar en toegankelijk is. Door middel van de Baseline kan de organisatie bepalen wat er moet gebeuren om 'in control' te zijn.

Om in control te zijn, worden aan de informatiehuishouding eisen gesteld. Deze zijn als volgt samen te vatten:

Van zoeken naar vinden

Informatie moet in de toekomst sneller beschikbaar zijn en bovendien compleet, actueel en betrouwbaar zijn. Documenten dienen slechts één keer voor te komen, maar via meerdere ingangen kunnen worden teruggevonden.

De mens centraal

Bij nog te maken keuzes staat de informatiewerker (dit is iedereen die informatie gebruikt bij de uitoefening van zijn taak) centraal. Informatie wordt éénmalig opgeslagen in een systeem en kan steeds weer opnieuw worden gebruikt. Er is hiervoor een centrale informatieregie, die uitgaat van de werkplek van de medewerker en van de inrichting van zijn of haar behoeften aan informatie en software.

Principes zijn:

- Elke medewerker is verantwoordelijk voor de afhandeling van de zaken waarvoor opdracht is gekregen.
- Informatie over het werkproces wordt vastgelegd. Dat doet de verantwoordelijke voor het werkproces. De DIV-medewerker ondersteunt daarbij volgens afspraken die zijn vastgelegd in een SLA. Doelstelling is om zo veel mogelijk administratieve druk bij medewerkers weg te nemen.
- Bewijs- en verantwoordingsdocumenten worden langs meerdere kanalen gevormd en binnen zaken of projecten beheerd.

Werkprocessen

De information governance strategie van de organisatie zijn leidend, de inrichting van de informatiehuishouding volgt de werkprocessen. De werkprocessen zullen in de toekomst via internet/webformulieren geautomatiseerd worden: dit betekent voor die werkprocessen nog minder documenten.

Regie

De regie van het centrale beheer van de informatiehuishouding, waarbij wordt voldaan aan wet- en regelgeving, ligt in veel organisaties braak, bij ICT of min of meer bij de afdeling DIV. Om aan een echte regierol vorm en inhoud te geven verandert er juist op deze afdeling veel. Steeds meer organisaties vormen DIV, ICT en Administratieve Organisatie om naar een nieuwe afdeling IPB: Informatie- en Procesbeheer. De taakstelling van de afdeling DIV zal sterk veranderen, het is mogelijk hiervoor een opleidings- en veranderprogramma te starten. Uitgangspunt is wel dat wie mee wil in de verandering, ook mee kan.

Informatie en kennis delen

Informatie, al dan niet in documenten, zet zaken binnen werkprocessen in gang en documenten zijn doorgaans de output van de zaak. Zaken moeten reconstrueerbaar zijn. De organisatie drijft dus op (goed beheerde) informatie. De toegang tot informatie moet daarom organisatiebreed goed geregeld zijn en doelmatig beschikbaar worden gesteld, zodat deze bijdraagt aan een betere uitvoering van de werkprocessen. De informatie moet ook compleet, betrouwbaar en actueel zijn omwille van de kwaliteit van de werkprocessen en de besluitvorming.

Vanzelfsprekende kwaliteit en kwaliteitsborging

Informatiekwaliteit, -authenticiteit en betrouwbaarheid zijn belangrijke principes in de vorming en het beheer van de toekomstige informatiehuishouding. De informatiehuishouding zal in de toekomst periodiek worden getoetst. Hiertoe krijgt de Archiefinspectie een nieuwe taakstelling.

Documentaire informatievoorziening en information governance

Documentaire informatievoorziening is in het verleden gezien als uitvloeisel van de taak om als organisatie bewijs en verantwoording te kunnen leveren voor de verrichte activiteiten. Dit betekent, dat documentaire informatievoorziening een belangrijke bijdrage levert aan information governance.

Enkele jaren geleden is hier de dienstverlening als 'driver' bijgekomen. Klantgericht werken houdt in dat de klant met behulp van digitale hulpmiddelen op de hoogte wordt gehouden van de afhandeling van zijn klantvraag. Hiervoor is registratie van die klantvraag nodig en begeleiding van het proces. De manier van afhandelen van klantvragen wordt zaakgericht werken genoemd. Het verzoek om actie van een derde partij kan vanaf binnenkomst in de organisatie worden gevolgd door zowel de aanvrager als de behandelend medewerker en degene die de uit te voeren werkzaamheden controleert of coördineert. Hierdoor krijgen klanten van de overheid snel en eenduidig antwoord op hun vragen en kunnen zij online volgen hoe het staat met de afhandeling van hun zaken. Intern zullen medewerkers tijd besparen door een betere samenwerking, een gemakkelijkere toegang tot de informatie en een sluitende verantwoording.

Alles draait om de zaak

Om een goede informatiehuishouding te bereiken dienen maatregelen te worden genomen. Uitgangspunt hierbij is de zaak die een medewerker afhandelt. Zo veel mogelijk zaakafhandeling wordt in de toekomst geautomatiseerd. De werkprocessen worden daarbij leidend en er is een centrale regie die het inregelen van de informatiehuishouding verzorgt.

Belangrijk onderdeel in dit geheel is het zaakstelsel, waarin alle zaken die een organisatie in behandeling heeft worden gevolgd. Dit zaakstelsel kan onderdeel uitmaken van een breder geheel: het documentmanagementsysteem met daaraan gekoppeld de digitale kluis, waarin zaken worden opgeslagen en bewaard tot de bewaartermijnen zijn verstreken. Dit laatste wordt ook wel de recordsmanagementapplicatie (RMA) genoemd.

Een zaak is de afhandeling van een bepaalde activiteit. Een actie zal altijd worden gestart met een aanvraag, melding of zienswijze. Deze aanvraag krijgt een zaaknummer en alle documenten die uit de aanvraag voortvloeien, krijgen datzelfde nummer. Hierdoor zijn steeds alle bijbehorende documenten als zaak op te vragen en ontwikkelt een zaak zich gedurende de afwikkeling. Steeds zijn alle gegevens van zo een zaak compleet.

De zaak is volgbaar te maken voor de manager en medewerker, maar ook voor de persoon die een verzoek heeft ingediend en daarop actie verwacht. Aan zaken zijn afhandelingstermijnen gekoppeld en ook voor onderdelen in het afhandelingsproces kunnen termijnen worden vastgesteld. Zaken worden binnen die termijn afgehandeld, tijdig wordt gesignaleerd dat een termijn dreigt te worden overschreden. De klant kan via internet de afhandeling van zijn zaak volgen. De managementniveaus kunnen van één zaak de afhandeling volgen, maar ook van alle zaken die in behandeling zijn.

Zaakgericht werken is een werkwijze waarin het vastleggen, afhandelen, volgen en archiveren van alle zaken die spelen in een organisatie op een generieke manier worden ondersteund. Zo ontstaat inzicht en duidelijkheid in de dienstverlening, de bedrijfsvoering en de informatiehuishouding. Doordat bij zaakgericht werken aan alle documenten in een zaak eenzelfde zaaknummer wordt toegekend, zijn alle documenten van die zaak steeds via dat zaaknummer op te vragen.

In de praktijk wordt het zaakgericht werken ondersteund door een zogenaamd zaaksysteem. Dit maakt onderdeel uit van een documentmanagementsysteem (DMS) of staat daar los van. Hiermee worden de zaken gevormd en kan de afhandeling worden gevolgd. Alle dienstverleningskanalen maken van dit zaaksysteem gebruik en alle documenten die via deze kanalen worden aangemaakt of ontvangen worden direct aan de zaak toegevoegd. Bijvoorbeeld een ontvangen brief, een gespreksnotitie, een advies van een instantie of een webformulier.

Zo komt er overzicht in de zaken en het verloop van die zaken in de organisatie. Het zaaksysteem werkt ook de andere kant uit: wie toegang krijgt tot een zaak (de burger, de rechtspersoon, het bedrijf, een controlerende instantie, een ketenpartner) kan het verloop volgen. Of het nu de balie-medewerker in de frontoffice, de projectleider, de zaakeigenaar, de telefoniste, de klant, de manager of het raadslid is: iedereen die is gemachtigd heeft zicht op zaken.

De zaaktypencatalogus

Voor zaken is een zaaktypencatalogus ontwikkeld. Dit is een basislijst van de gemeentelijke werkprocessen, ook wel zaaktypen genoemd, voorzien van een aantal bijbehorende kenmerken. Denk daarbij bijvoorbeeld aan het werkproces, de bewaartermijn, het resultaat en de mogelijkheid van een bezwaar of beroep.

Het doel van de zaaktypencatalogus is dat gemeenten deze kenmerken gebruiken bij de inrichting van hun Midoffice, zodat dit landelijk op een overeenkomstige manier gebeurt. De aanlevering van digitale informatie naar de burger toe zal door het gebruik van de zaaktypencatalogus makkelijker worden gemaakt. De zaaktypencatalogus is opgenomen in het model-DSP voor Nederlandse gemeenten.

Het zaaksysteem - toegankelijk voor klant, frontoffice, backoffice, bestuurder, medewerker en manager - wordt het hart van de nieuwe manier van werken. Wil de organisatie echter zaakgericht kunnen werken en klant en medewerkers van de nodige informatie voorzien, dan moet het werkproces digitaal worden ingericht. Daarvoor is het nodig om een beschrijving te hebben van alle werkprocessen van de gemeente. Binnen de werkprocessen vinden immers de zaken plaats: een zaak is een unieke afhandeling van het werkproces, in een bepaalde situatie voor een bepaalde klant. Een overzicht van de werkprocessen is te vinden in het documentair structuurplan. Per werkproces worden de kenmerken vastgelegd die voor het zaakgericht werken van belang zijn. Deze zijn onder meer de volgende:

- Welke afdeling verantwoordelijk is voor de afhandeling van de zaak binnen een proces.
- Welke groepen medewerkers zaken binnen het werkproces mogen afhandelen.
- Hoe het werkproces heet.
- Hoe de zaak heet die uit het werkproces voortvloeit.
- Uit welke standaardelementen de zaak bestaat.
- Welke afhandelingstermijn voor het totale proces geldt, en welke subtermijnen voor de te nemen afhandelingsstappen.
- Welke bewaartermijn voor de zaak/het dossier geldt dat binnen de zaak wordt gevormd.
- Welke documenten binnen het proces een rol spelen die belangrijk zijn om vast te leggen.
- Welke gegevens vastgelegd moeten worden per zaak.
- Hoe zaken kunnen worden teruggevonden.

Alle documenten die tot een zaak behoren, worden digitaal in het zaaksysteem opgeslagen.

Als dit alles goed wordt voorbereid, leidt het tot het volgende:

- Standaardisatie. Werkprocesnamen zijn bekend, er kan gebruik worden gemaakt van NAW-gegevens, BAG-gegevens en andere gegevens uit tabellen. Zo zijn straks zaken oproepbaar per ambtenaar/afdeling, per werkprocesoort, per object waarover een vraag is gesteld, per klant/persoon of per gebeurtenis.
- Minder registratiewerkzaamheden. Steeds meer elementen van de registratie worden automatisch toegekend.
- Informatie is steeds compleet beschikbaar. De laatste aanvullingen van een zaak worden steeds toegevoegd aan het systeem. De zaakeigenaar zorgt voor het compleet houden van de zaakinformatie.
- Digitaal werken. Elke medewerker krijgt zaken toegekend die zij of hij afhandelt vanuit haar of zijn taakwerksite.
- Er worden nieuwe taken en rollen gedefinieerd voor medewerkers. Met name op de afdeling DIV verandert veel. Doordat de proceseigenaar verantwoordelijk is voor de zaakinformatie wordt het archiveren opgenomen in het werkproces.
- Alle processen worden ondersteund door zaakgericht werken. Een uitzondering vormen de werkprocessen waarvoor procesapplicaties worden gebruikt, hier verandert in wezen niets tot de procesapplicatie eventueel is uitgefaseerd.
- Het samenwerken binnen de organisatie wordt gemakkelijker.
- De papieren dossiers verdwijnen, het beeldscherm met de digitale zaken neemt de informatiefunctie over en de digitale zaak wordt het centrale punt waaraan alle informatie rondom die zaak wordt geclusterd.

De techniek - het documentmanagementsysteem met daarin het documentair structuurplan / zaaksysteem

Documentmanagementsystemen (DMS) zijn eigenlijk administratieve automatiseringsmachines. Zo kunnen in een DMS tabellen worden bijgehouden voor de werkprocesnamen, de NAW-gegevens en andere basisadministraties, kunnen de statussen van afhandeling worden bijgehouden en kan de documentstroom en dossiervorming worden geregeld. Alle zaakinformatie per zaak bij elkaar, alle zaken van een gelijk werkproces bij elkaar: zo ontstaat overzicht.

In een DMS kan worden gewerkt met sjablonen die al zo veel mogelijk gepredefinieerd zijn met vaste gegevens, zodat de opslag van het document in het systeem semi-automatisch of geheel automatisch verloopt. Bij binnenkomst van een document dat om actie vraagt wordt een zaak aangemaakt, die wordt toegewezen aan een procesverantwoordelijke. Daarna worden alle stukken die in die zaak ontstaan, opgeslagen bij de zaakinformatie. De uitgaande brief kan automatisch alle zaakgegevens overnemen van de inkomende: eens geregistreerd kan het meervoudig worden gebruikt.

De gestandaardiseerde gegevens over gebouwen, locaties en burgers komen beschikbaar in de standaardregistraties. Deze Basisadministraties worden gekoppeld aan het zaaksysteem, zodat we dezelfde gegevens op een identieke manier vastleggen. Hierdoor blijven ze steeds goed toegankelijk.

Het zaaksysteem vormt dus het hart. Daaraan zijn verbindingen gekoppeld, zoals de sjablonen-applicatie, de frontoffice en de basisregistraties die nodig zijn om identieke gegevens aan te ontlenen, zoals GBA-, kadaster- en objectgegevens.

Of gemeenten zonder een zaaksysteem zouden kunnen? Dat is in dit verhaal niet aan de orde, maar wanneer er gekozen zou worden voor één systeem à la Bol.com...

Maar laten we beide benen op de grond houden.

We zijn er nog niet!

Om deze nieuwe situatie te bereiken dient er veel georganiseerd te worden. De nieuwe informatiehuishouding implementeren is anders dan in het verleden. Kon destijds worden volstaan met het verhangen van bordjes en daarna op de oude voet doorgaan, nu zullen werkprocessen worden veranderd en geautomatiseerd. De lopende band is in het kantoor verschenen.

Allereerst zal het vertrouwen in de informatiehuishouding dienen te worden versterkt. Er is geen vertrouwen in de manier waarop de bedrijfskritische informatie toegankelijk is, omdat de informatie niet goed is gestructureerd. Wel is er de mening dat de bedrijfskritische informatie goed tot zeer goed wordt beschermd.

Volgens de respondenten worden de kosten van de automatisering in de meerderheid van de gevallen voldoende beheerst. Wij menen echter dat op dit punt een kritischer houding zou passen en dat er zeker nog besparingen mogelijk zijn, door overlappingen in programmatuur te elimineren, kritischer in te kopen en kritischer te zijn op onderhoudskosten. Er is in onze visie onvoldoende controle op de beheersing van de documentaire processen, de software en de werkprocessen. De ontwikkeling naar een procesgestuurde organisatie is pas onlangs begonnen.

Slechts één derde van de respondenten beoordeelt de toegevoegde waarde uit de eigen informatiebronnen als voldoende. Ook op dit gebied is veel te winnen door informatiebronnen beter toegankelijk en herbruikbaar te maken. Dat informatie binnen organisaties maar matig wordt gedeeld is opmerkelijk - slechts 16% is op dit punt tevreden. Dat de informatie met ketenpartners niet of nauwelijks wordt gedeeld is ook onze ervaring, maar zal onder invloed van de automatisering steeds meer belang krijgen.

Het wordt dus tijd voor nieuw beleid, voor het vastleggen van verantwoordelijkheden voor de informatiehuishouding op alle niveaus, voor het herzien van de relatie tussen de klant en de oppermachtige softwareleverancier, voor het trainen van gebruikers op het gebied van verantwoordelijkheden, rollen en taken in digitale systemen, en voor een nieuwe oriëntatie op het klantbeeld van de medewerkers.

Information governance zou hierbij een goed kader kunnen bieden voor de organisatie van de nieuwe informatiehuishouding. Dit kader dient dan wel te worden onderschreven in een visie. Uitgaande van de visie zou een nieuwe taakverdeling op het gebied van de informatievoorziening moeten ontstaan. Hiervoor kan de *NEN-ISO 15489* als uitgangspunt worden genomen:

- De medewerker die verantwoordelijk is voor het werkproces, is ook verantwoordelijk voor het nauwkeurig documenteren daarvan.
- De manager van de medewerker ziet erop toe dat de medewerker het werkproces goed uitvoert en zich zodanig documenteert, dat de organisatie zich kan verantwoorden voor de manier waarop het werkproces is uitgevoerd.
- De informatiespecialist ondersteunt medewerker en manager bij het inrichten van de informatievoorziening binnen het werkproces.
- De technisch specialist zorgt voor een goede infrastructuur die werkt en betrouwbaar is.
- Er is beleid geformuleerd over de informatiehuishouding op het hoogste niveau en dit beleid wordt ook uitgedragen en gedeeld door de totale organisatie.

Nadat de piketpaaltjes zijn geslagen wordt het tijd om de discussie te starten of information governance uitsluitend verantwoording en bewijs is, of dat er ook andere elementen in meespelen. In de komende jaren zullen belangrijke beslissingen genomen moeten worden over het gebruik van informatie. Wie krijgt het recht informatie te gebruiken of hergebruiken? Wie krijgt toegang tot informatiebestanden? Op welk moment wordt een bestand vrijgegeven voor commercieel gebruik? Hoe kan de overheid verhinderen dat zij een voordeelpositie inneemt ten opzichte van het bedrijfsleven? Welke informatieketens gaan ontstaan, op welke manier moet informatie dan worden behandeld?

Ten slotte

De DIV-afdeling zoals deze nu bestaat, zal binnen tien jaar niet meer bestaan, zegt 78% van de hoofden DIV. Er is een nieuwe informatiespecialist nodig die zich gaat richten op de totale informatiedienstverlening van de organisatie, zowel technisch als organisatorisch, volgens 80% van de hoofden. De DIV-medewerker zal niet in staat zijn om de veranderingen in de informatievoorziening te volgen en er actief aan mee te werken, zegt de helft van de hoofden. 70% van de DIV-medewerkers zal niet meekunnen in de nieuwe ontwikkelingen, zegt de andere helft.

Wij menen dat, om de informatiehuishouding optimaal te kunnen ondersteunen, er nog veel dient te gebeuren.

Wij wensen organisaties daarbij veel wijsheid toe - en bieden uiteraard graag onze ondersteuning.

Ad van Heijst en Arjan Versteeg,
6 november 2010.



Meer informatie

Wilt u nadere informatie, vraag dan vrijblijvend een gesprek aan.

Wij zijn u graag van dienst!

VHIC
Polakweg 23
2288 GG Rijswijk
Tel 070- 3194184
www.vhic.nl
info@vhic.nl

