



RUD Utrecht
T.a.v. de heer M. Barten, informatiemanager
Postbus 85242
3508 AE UTRECHT

Datum: 3 augustus 2018
Ons kenmerk: Uit 143_2018
Uw brief: Uw e-mail met verzoek om advies en bijgevoegd plan van aanpak
Betreft: Advies PvA Informatie- en archiefbeheer op orde



Geachte heer Barten,
Beste Mike,

U heeft mijn advies gevraagd op het plan van aanpak 'Informatie en archiefbeheer op orde', voordat het plan ter vaststelling wordt aangeboden. Allereerst is een excuus van mijn kant op zijn plaats voor de langere doorlooptijd, vooral te wijten aan de grote drukte in de afgelopen maanden.

In afstemming op uw verzoek gaat het advies vooral over de inhoud van het plan. In deze brief vindt u mijn advies, met daarna de acties die u van mij als toezichthouder kunt verwachten. Over deze acties stem ik graag binnenkort met u af in een tactisch informatieoverleg (TIO). Ik zie dit advies ook als een vervolg op de brief van mijn voorganger Margreet Windhorst aan Hugo Jungen van 18 oktober vorig jaar, nummer 81COFDB1. Bij het TIO behandel ik dan ook graag de vier aanbevelingen in die brief, naast het onderliggende advies.

Het plan kent zeven producten, verdeeld over de categorieën 'beleidsproducten' en producten voor 'digitaal informatie- en archiefbeheer'. Dat zijn voor de beleidsproducten:

1. Informatiebeleid, gericht op de informatievoorziening voor de komende drie jaar.
2. Bewaarstrategie, voornamelijk gericht op digitale duurzaamheid (bestandsformaten, conversie, migratie).
3. Visie op de organisatie van informatievoorziening, inclusief functieprofielen.
4. Kwaliteitssysteem voor informatiebeheer, opzettefase.
5. Kwaliteitssysteem voor informatiebeheer, implementatiefase.

En voor de producten digitaal informatie- en archiefbeheer:

6. Uniform autorisatieschema voor alle applicaties, te beginnen met Decos JOIN.
7. Vastgestelde ICT-processen voor o.a. backup, herstel, wijzigingen, en cyclische toetsing hierop.

Ik ga in mijn advies eerst in op mijn bredere bevindingen t.a.v. het plan van aanpak en daarna op mijn bevindingen en suggesties per beleidsproduct.

In het plan van aanpak staat dat de nulmeting van Doxis in het derde kwartaal van 2017 betrekking had op de manier waarop de RUD met haar gegevens omgaat. Let bij het vervolg van de roadmap en dit plan van aanpak wel op de scope van die nulmeting: deze had vooral betrekking op de gegevensuitwisseling met de opdrachtgevers (provincie en gemeenten), naast een aantal specifieke werkprocessen gerelateerd aan de applicatie Afas. Het doel van de 'basis op orde' is dat de RUD uiteindelijk grip krijgt op de gehele informatievoorziening; dit nog vooruitlopend op de veranderingen die het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) met zich mee gaat brengen. Die scope staat ook duidelijk verwoord in het doel (paragraaf 1.2 van het plan). Het is van belang om die scope vast te houden. Dat hoef ik u persoonlijk niet meer te vertellen, maar het is ook van belang dat uw interne opdrachtgevers dat inzien.

Visie op organisatie en verantwoordelijkheden

Een randvoorwaarde in het plan van aanpak is dat de RUD meer aandacht besteedt aan de 'betekenis' van proceseigenaarschap. Ook in het primaire proces moet de eigen verantwoordelijkheid van het management voor een goede inrichting van het informatiebeheer niet alleen worden gevoeld. Deze verantwoordelijkheid moet ook aantoonbaar zijn verwerkt in de inrichting van de werkprocessen. Dit is een voornaam aandachtspunt, wil de RUD de vereiste verbeteringen in het informatiebeheer goed en duurzaam doorvoeren: de tijd waarin een separate afdeling DIV op operationeel niveau de gehele organisatie kon ontzorgen in het informatiebeheer, ligt definitief achter ons. De DIV- of recordsmanagementfunctie moet zich meer gaan richten op inrichten en adviseren. Een juiste en werkbare verdeling van verantwoordelijkheden met andere organisaties in de informatieketen is ook een belangrijk onderwerp om te betrekken bij dit traject; niet alleen met de opdrachtgevers, maar bijvoorbeeld ook in de intensievere samenwerking met de OdrU, de VRU en RMN.

Scope wat betreft architectuur en programmatuur

Als het gaat om inrichting en gebruik van programmatuur, dan ligt de focus in het plan van aanpak op Decos JOIN. Dat u hier een groeimodel in toepast is uiteraard begrijpelijk, maar Decos JOIN is niet het einddoel. Al vroeg in dit traject kwam naar voren dat vindbaarheid van informatie met goede ruimtelijke (meta)data een van de belangrijkste prioriteiten is voor de werkprocessen van de RUD. Dat zijn voor een groot deel niet de gegevens die in Decos JOIN worden vastgelegd, maar bijvoorbeeld in Squit XO en ArcGis. Goed informatiebeheer is dus niet alleen afhankelijk van de 'documenten' en hun metadata in het DMS/zaaksysteem. Het gaat er net zo sterk om dat de informatievoorziening breed onder informatiearchitectuur wordt gebracht, zodat de RUD weet wáár de cruciale informatie voor elk werkproces zich bevindt, en voor hoe lang de RUD een beroep moet kunnen doen op deze informatie. Het is voor alle betrokkenen van belang om dit in ogenschouw te houden: het gaat dus om alle programmatuur, in de gehele organisatie en in de informatieketen met andere organisaties.

Afbakening en relaties met andere wetten en beleidsvelden

Ten aanzien van het kwaliteitsbeleid wordt verwezen naar de wettelijke kaders. Dit gaat niet alleen om de Archiefwet, maar ook (en juist!) over de kaders voor het primaire proces: de Wet milieubeheer, Wabo en Besluit omgevingsrecht, NEN-ISO 14001 et cetera. De eisen van deze kaders zijn i.c.m. de bepalingen van de Archiefwet, leidend voor de inrichting van het informatiebeheer binnen de werkprocessen van de RUD en voor de controle daarop. De zaken die daarvoor op hoofdlijnen nodig zijn, heeft u al heel helder uiteengezet in de beschrijving van de producten 4 en 5 (kwaliteitssysteem).

In de afbakening geeft u aan dat het plan dient ter ondersteuning van het programma Basis op orde, en dat het geen losstaand project en doel op zich is. Dat klopt. Zowel in het project als in beleidskaders moet een actieve relatie worden gelegd van de inrichting van informatievoorziening met:

- informatiebeveiliging en gegevensbescherming;
- en met het accountmanagement richting de opdrachtgevers van de RUD.

In een goed werkend kwaliteitssysteem maken alle drie de informatiebeleidsvelden (Beschermen, Beveiligen en Beheren) gebruik van dezelfde instrumenten. Denk bijvoorbeeld aan de samenhang tussen het verwerkingenregister onder de AVG en het ordeningsplan en -overzicht onder de Archiefwet. Pas als die samenhang er is kan echt gesproken worden van integrale informatievoorziening, zoals beschreven in het doel van het plan. Daarvoor dienen deels producten 6 en 7 van het plan, en in product 1 wordt de relatie ook gelegd. Dat zou wederkerig terug moeten komen in het privacy- en informatiebeveiligingsbeleid.

Deze vier kernpunten komen op onderdelen terug in het plan van aanpak, maar ik wil ze ook expliciet aan uw opdrachtgevers meegeven. Ik ga nu verder met de opmerkingen en suggesties per deelproduct, en op de deelproducten in samenhang.

1. Informatiebeleid, gericht op de informatievoorziening voor de komende drie jaar.

Het eerste product in het plan is het informatiebeleid. Allereerst is het goed om te zien dat dit beleid in brede zin wordt geschetst, in het licht van de bovenstaande kernpunten. In paragraaf 4.1 wordt voor dit beleid o.a. verwezen naar de Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer van de RUD. Het informatiebeleid kan pas goed werken als die bestuurlijke beleidsregels ook deugdelijk en toekomstvast zijn.

De huidige Archiefverordening en Besluit Informatiebeheer van de RUD zijn dat allerminst: ze zijn ouderwets, ze zitten slordig in elkaar en ze zijn nutteloos voor de RUD. Ik adviseer u om binnen dit beleidsproduct ook bestuurlijke beleidsregels op te stellen die recht doen aan de organisatie en ambities van de RUD, en die strekken ter vervanging van de huidige besluiten. Ik zou de nieuwe beleidsregels als besluitstuk liefst uiterlijk willen laten meelopen met mijn jaarverslag aan het bestuur over 2018 – of zoveel eerder als mogelijk.

Bij de productbeschrijving van het informatiebeleidsplan staat de relatie van het informatiebeleid met de PETRA-referentiearchitectuur. Houdt ook de relatie in de gaten met GEMMA voor de gemeentelijke opdrachtgevers, en (vooral) de informatiearchitectuur DSO die wordt ontwikkeld in het werkpakket Ketenprocessen van UIVO-I.¹ Er is ook een relatie beschreven met het Archiefconvenant 2012-2016. Dat is uitgewerkt in het programma Archief 2020, maar dat programma is al afgelopen. Als u een relatie wilt leggen met het programma bij de RUD, dan zouden het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA) en het actieprogramma 'Digitale archieven op orde' van de VNG logischer zijn.² (Ik kom hierop terug in de acties die ik als toezichthouder moet plannen.)

2. Bewaarstrategie en digitale duurzaamheid

De nadruk bij de bewaarstrategie ligt op bestandsformaten, conversie en migratie. Dit zijn aandachtspunten die van belang zijn om digitale informatie duurzaam toegankelijk en bruikbaar te houden. De bewaarstrategie zou ook een onderdeel kunnen worden van het informatiebeleidsplan, of nog logischer het kwaliteitssysteem. Het kan ook als separaat product worden opgeleverd, maar liefst wel ingekaderd in/met de andere twee.

Bij dit product staat ook een actieve rol voor de provinciearchivaris benoemd, als archivaris voor de RUD. Ik zou die rol willen aanwenden om met het projectteam af te stemmen over de termijn, waarop de RUD permanent te bewaren informatiebestanden onder de Archiefwet wil overbrengen naar de archiefbewaarplaats. Die termijn is nu maximaal twintig jaar, maar wordt verkort tot tien jaar.³ Bij milieu-gerelateerde informatie die ingevolge de Wet uitvoering Verdrag van Aarhus toch al openbaar is,⁴ zouden we zelfs kunnen kijken naar nog vroegere overbrenging als duurzaamheidsmaatregel. Dit vergt echter ook afstemming met de andere archivariissen en met de 'business' bij de RUD voor het bepalen van de (functionele) randvoorwaarden.

Een andere belangrijke component naast bewaren, is het rechtmatig vernietigen van informatie. De RUD heeft weliswaar veel milieu-gerelateerde informatie die permanent moet worden bewaard, maar zij heeft ook informatie die na een bepaalde termijn moet worden vernietigd. Dit levert mogelijk een doelmatigheidsvraag op: hoe zorgen we ervoor dat we in dergelijke gevallen informatie niet langer bewaren dan nodig is? Denk ook aan het zeer grote databestand dat de RUD nu al in beheer heeft. Des te beter als daar indien mogelijk in geschoond kan worden. (Het onderwerp van selectie en vernietiging wordt ook al behandeld in deelproduct 4, maar heeft denkkelijk ook invloed op dit deelproduct.)

Een laatste opmerking bij dit deelproduct betreft de metadata. Vooral belangrijk om in het achterhoofd te houden (met name bij conversie en migratie) is dat een digitale bewaarstrategie niet alleen dient te gaan over bestandsformaten, maar ook over de metadata op verschillende aggregatieniveaus en over de applicaties waarin zij worden vastgelegd en beheerd. Records (archiefbescheiden) zijn feitelijk een combinatie van metadata en bestanden. Dit moet ook zijn weerslag krijgen in de procedures die vanuit dit deelproduct in het kwaliteitssysteem worden opgenomen.

3. Visie op de organisatie van informatievoorziening, inclusief functieprofielen

Bij het informatiebeleidsplan (product 1) staat al dat dit beleidsplan een sterke relatie heeft met de visie op de organisatie en functieprofielen. Het beleid en de kwaliteitsprocedures op hoger niveau bepalen immers de inrichting van de organisatie in den brede. Dit betekent dat de proceseigenaren hierin ook een duidelijke verantwoordelijkheid hebben. Dit heeft dus ook betrekking op het kwaliteitssysteem. Mijn aanbeveling is om deze samenhang al vroeg in het proces scherp in beeld te hebben bij de proceseigenaren.

¹ Zie alle deelproducten via het Uitvoeringsprogramma UIVO-I op de website 'Aan de slag met de Omgevingswet': <https://aandeslagmetdeomgevingswet.nl/over-ons/uivo-i/ketenprocessen-uivo>

² Meer over dit actieprogramma vindt u op de VNG-website, aldaar het nieuwsbericht van 19 april 2018.

³ Zie de brief van de minister van OCW over de aanpassing van de Archiefwet: *Kamerstukken II 2017-18*, 29362, nr. 272.

⁴ Zie *Stb.* 2004, 519.

Bij de geplande stappen voor het opstellen van het informatiebeleidsplan krijgt het MT tevens een sterke inhoudelijke betrokkenheid toebedeeld. Dat is goed om te zien: vooral de herschikking van verantwoordelijkheden in een digitale organisatie (denk aan het Negenvlakmodel⁵) is een belangrijk onderwerp om met de MT-leden als proceseigenaar door te nemen.

In deze paragraaf staat ook vermeld dat de RUD een strategisch informatieoverleg (SIO) instelt om overkoepelende sturing op de informatievoorziening te houden. De bepalingen die zien op de inhoud van het SIO kunt u vinden in de wijziging van het Archiefbesluit in 2012.⁶ Hierin staat ook dat het SIO mede wordt ingesteld om zicht te houden op de invulling van verantwoordelijkheden voor het informatiebeheer in de keten. Dat is met name bij netwerkorganisaties zoals de RUD een voornaam onderwerp voor het SIO. Ik adviseer u om de instelling van het SIO als bepaling in de nieuwe beleidsregels op te nemen. De opdrachtgevers van de RUD hebben hier voorbeelden van, evenals de VNG.

4. en 5. Kwaliteitssysteem voor informatiebeheer, opzetfase en implementatiefase

De eerste twee zinnen van paragraaf 4.4 zetten al heel helder neer waar een kwaliteitssysteem over hoort te gaan. Die scope wil ik van mijn kant bij deze graag bevestigen. Daarna gaat de eerste alinea zonder nadere toelichting vrij ver de diepte in (KIDO, ISO 9001) en wordt ook een citaat gegeven van de letterlijke tekst in artikel 16 van de Archiefregeling. Ik ben bang dat u daarmee het risico loopt om de gemiddelde lezer kwijt te raken. De productbeschrijving van product 4 biedt wat dit betreft al veel meer duidelijkheid. Voor aanvullende voorlichting binnen de RUD kunt u de interne voorlichting van de opdrachtgevers van de RUD gebruiken, of de inleiding op de VNG-handreiking voor KIDO.⁷

Houdt in ieder geval de interne voorlichting per doelgroep gericht op wat zij moeten weten: in principe is iedereen binnen de RUD onderdeel van een doelgroep, omdat iedereen informatie moet beheren – van directeur tot inspecteur. Dit gaat over kennis en (voorbeeld)gedrag, ook in de toekomst. Dat vergt dus na de inspanningen van de senior adviseur binnen dit project, continu onderhoud van voorlichting en kennisborging binnen de PDCA-cyclus. Waarschijnlijk loont het om juist hiervoor te kijken naar samenwerking met de opdrachtgevers en samenwerkingspartners van de RUD.

6. en 7. Uniform autorisatieschema en vastgestelde ICT-processen

Bij het autorisatieschema en ICT-beheer en -beveiliging heb ik zelf niet veel opmerkingen. Ik kan alleen maar bevestigen dat een autorisatieschema pas goed kan werken als deze over applicaties heen (dus onder architectuur) uniform is; hetzelfde geldt voor ICT-beheer en informatiebeveiliging. Voor beide ligt er ook nog een relatie met de Baselines voor informatiebeveiliging van de opdrachtgevers van de RUD (BIG en IBI). Ik neem aan dat die link via het informatiebeveiligingsbeleid van de RUD al gelegd is.

Het is in ieder geval bemoedigend om te zien dat de informatiebeleidsvelden in brede zin in het plan van aanpak worden gerelateerd: beveiliging, persoonsgegevensbescherming, en informatiebeheer. In een volgende fase zou de RUD er goed aan doen om ook de relatie te onderzoeken met actieve openbaarmaking en hergebruik, onder het voorstel-Wet open overheid en de Wet hergebruik van overheidsinformatie. Als hier ook in de informatievoorziening rekening mee wordt gehouden, dan scheelt dat naar verwachting ook weer inspanningen en kosten achteraf. Waarmee dat ook weer een mogelijkheid biedt voor kostenbesparing, zoals aangeduid in de begrotingswijziging van afgelopen december.

Afsluitend wil ik een positief advies uitbrengen op het plan van aanpak. Waar nodig lever ik graag een bijdrage aan de verbeteringen, waar deze passend is vanuit mijn toezichtfunctie. Ik zie gelet op het voorgaande vier acties weggelegd voor mijzelf als toezichthouder, en als beheerder van de archiefbewaarplaats.

⁵ Ik verwijs hiermee naar het Negenvlakmodel van Rik Maes. (Zie ook mijn bovenstaande opmerking over organisatie en verantwoordelijkheden.) Een juiste toepassing van dit model is een belangrijk aandachtspunt, zie o.a. het commentaar van Maes in *AG Connect*, maart 2017, raadpleegbaar via: <https://www.agconnect.nl/blog/het-amsterdams-negenvlak>

⁶ Zie *Stb.* 2012, 444; met name de toelichting. Zie ook de handreiking van de VNG over het SIO, gepubliceerd in 2015 en verkrijgbaar via de VNG-website.

⁷ Deze handreiking is beschikbaar via de VNG-website, aldaar het nieuwsbericht van 8 december 2016.

1. Voorlichting. In mijn commentaar op de paragraaf over het informatiebeleidsplan noemde ik KIA als relatie (zie p. 3). In het najaar houdt KIA een kennistournee, waarin ook Utrecht wordt bediend. Ik houd het projectteam op de hoogte van de organisatie van deze tournee. Tevens zijn er mogelijkheden voor een regionale kennissessie over archieffuncties in het DSO, waarvoor ik de behoeften wil verkennen met betrokken overheidsorganen in onze regio. De RUD is hiervoor wat mij betreft een van de voornaamste gesprekspartners.
Wat betreft het kwaliteitssysteem en de organisatie kan ik u meegeven dat uw 'huisgenoten' de provincie Utrecht en de VRU ook actief bezig zijn met verkenning van de beste aanpak. Ik denk dat alle drie de organisaties gebaat zijn bij uitwisseling van ervaringen en best practices. Waar het meerwaarde heeft wil ik dit stimuleren.
2. Tactisch en strategisch informatieoverleg (TIO/SIO). Ik plan graag met u alvast een TIO om in het najaar deze en andere acties af te stemmen en in een planning uit te zetten. In dit verband neem ik ook graag de gewenste aanpak door die is beschreven bij deelproduct 2 (zie p. 3). Wellicht is het tevens opportuun om dit najaar weer een bespreking met de andere toezichthouders te plannen.
In mijn jaarverslag staat al het voornemen om een afspraak te plannen met de controller van de RUD. Die afspraak zou ik ook in het najaar willen plannen, o.a. om af te stemmen over de positionering van het SIO binnen de RUD. (Ik kan mij voorstellen dat de directie hier ook bij betrokken is, maar dat laat ik aan de RUD zelf.)
3. Formeel advies. Formele adviezen liggen voor de hand bij de voorbereiding van besluiten (bestuurlijk of gemandateerd) die van invloed zijn op de inrichting van het informatiebeheer. Ik zie in het voorliggende traject twee momenten waarop dit zich voordoet: bij het vaststellingstraject van nieuwe bestuurlijke beleidsregels (zie p. 2 bovenaan) en bij het besluit tot toepassing van het kwaliteitssysteem onder artikel 16 van de Archiefregeling. Een derde moment doet zich voor als de RUD (idealiter gemandateerd door de opdrachtgevers) besluit tot vervanging van het papier onder artikel 7 van de Archiefwet.
4. Inspectie (nulmeting). In het voorjaar hebben wij al afgestemd dat een nulmeting van mijn kant aan de orde kan komen, aan het einde van het rechtmatigheidstraject bij de RUD. Dit houdt in dat aanvullend op de aanbevelingen in het onderzoeksrapport van Dosis, in brede zin het resultaat wordt onderzocht van de verbeteringen in het nu voorliggende traject. Ik neem graag met u in het kader van het TIO door op welke manier we dit doelmatig kunnen plannen (geen dingen onderzoeken die al onderzocht zijn), en waar we dit in de tijd het beste kunnen uitzetten.

De tijd die ik voor deze acties beschikbaar heb is mede afhankelijk van het beroep dat wordt gedaan op mijn toezichtfunctie vanuit de andere overheidsorganen. Dat is voornamelijk een bestuurlijke afweging, waarvoor een aanbeveling is gedaan aan de provincie.⁸

Ik zal mijn advies op het plan van aanpak doorgeven aan de andere toezichthouders. Als u vragen heeft naar aanleiding van deze brief, dan ben ik vanzelfsprekend beschikbaar om hierop een antwoord te geven.

Met vriendelijke groet,



V.J. van Koutrik MA
provinciearchivaris van Utrecht
q.q. archivaris van de RUD Utrecht

In kopie (tevens het plan van aanpak) aan:

- Natasja Pels, gemeentearchivaris Archief Eemland
- Kaj van Vliet, gemeentearchivaris van Utrecht en Nieuwegein (Het Utrechts Archief)
- Hein Merkelbach, archiefinspecteur / adj. streekarchivaris RHC Zuidoost Utrecht
- Wolter van de Wetering, archiefinspecteur / adj. streekarchivaris RHC Rijnstreek en Lopikerwaard

⁸ Zie mijn jaarverslag aan het dagelijks bestuur van de RUD over 2017, van 8 mei jl.