

GATEN IN HET GEHEUGEN - WORDT GEVOLGD

VERVOLGONDERZOEK NAAR HET ARCHIEFBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT

REKENKAMER UTRECHT

LEDEN:

- ◆ dr. R.V. Bijl
- ◆ mr. W.R. de Boer (voorzitter)
- ◆ mr. drs. G.N.J.A. Bukkems

PLAATSVERVANGEND LEDEN:

- ◆ B.J.L. Degenhart RA

MEDEWERKERS ONDERZOEK:

- ◆ drs. G. Bouwers (projectleider)
- ◆ drs. F. Roijackers

STAFBUREAU:

Postadres:	Postbus 16200, 3500 CE Utrecht
Telefoon:	030 - 286 1383
Fax:	030 - 286 1311
E-mail:	rekenkamer@utrecht.nl



GATEN IN HET GEHEUGEN - WORDT GEVOLGD

**VERVOLGONDERZOEK NAAR HET ARCHIEFBELEID
VAN DE GEMEENTE UTRECHT**

- ◆ **DEEL 1 HOOFDRAPPORT**
- ◆ **DEEL 2 ONDERZOEKSRAPPORT**



A blue-tinted photograph of a desk. In the center, a dark pen lies diagonally across a piece of paper. Surrounding the pen are several crumpled and folded pieces of paper, some with faint handwriting. The background is a solid blue color.

DEEL 1

HOOFDRAPPORT



INHOUDSOPGAVE DEEL 1

1	Conclusies en aanbevelingen	6
1.1	Inleiding	6
1.2	Onderzoek gemeentelijk archiefbeleid 2004	6
1.3	Conclusies vervolgonderzoek	7
1.4	Aanbevelingen	9
2	Bestuurlijke reactie van het college van B&W	11
3	Nawoord Rekenkamer	12

1 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

1.1 INLEIDING

In april 2004 publiceerde de Rekenkamer het rapport *Gaten in het geheugen. Een onderzoek naar het Utrechtse archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg*.

Op basis van de conclusies uit het onderzoek deed de Rekenkamer aanbevelingen. De raad nam op 1 juli 2004 bij raadsbesluit de aanbevelingen van de Rekenkamer over.¹

Tweeënhalf jaar na publicatie van het rapport voerden wij een vervolgonderzoek uit om na te gaan in hoeverre het college verbeteringen doorvoerde naar aanleiding van de raadsbesluiten. Wij deden dit door:

- ◆ de betrokken ambtenaren door middel van een schriftelijke vragenlijst te vragen naar de stand van zaken van de uitvoering van de raadsbesluiten;
- ◆ de onderbouwing van de antwoorden van deze ambtenaren te beoordelen en gesprekken met hen te voeren. Wij voerden daarnaast een gesprek met de gemeentelijke archiefinspectie. Zie bijlage 1 voor het overzicht van bestudeerde documenten en geïnterviewde personen.

Wij voerden het onderzoek uit in de periode november 2006 tot januari 2007.

Dit rapport bevat de uitkomsten van het vervolgonderzoek. In paragraaf 1.2 geven wij kort de context van het onderzoek weer. Paragraaf 1.3 bevat de conclusies.

In paragraaf 1.4 doen wij aanbevelingen.

Het onderzoeksrapport (deel 2) is voorgelegd aan de betrokken ambtenaren van de Secretarie, het hoofd van de gemeentelijke Accountantsdienst en aan de gemeentelijke archiefinspectie. Op basis van hun reacties voerden wij verbeteringen door in het rapport.

1.2 ONDERZOEK GEMEENTELIJK ARCHIEFBELEID 2004

Op verzoek van de gemeenteraad van Utrecht startte de Rekenkamer in 2003 een onderzoek naar het gemeentelijk archiefbeleid. De aanleiding van dit verzoek was dat er documenten inzake het project parkeergarage Lepelenburg zouden zijn zoekgeraakt. Dit kwam aan het licht toen een actiecomité de gemeente op grond van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) verzocht inzage te geven in documenten. Bij de behandeling van dit Wob-verzoek bleek dat delen van het projectarchief ontbraken en dat documenten niet volledig waren. Ook was een aantal documenten aanvankelijk aanwezig, maar zij raakten zoek tijdens de Wob-procedure.

De Rekenkamer ging in op het verzoek van de raad vanwege het belang van een goed archiefbeheer door de gemeente. Gebrekkige archieven bij de gemeente doen afbreuk aan de mogelijkheid voor de raad en de burgers van Utrecht om controle uit te oefenen. Ook belemmeren slechte archieven een goede bedrijfsvoering en verantwoording binnen de gemeente.

¹ Raadsbesluit Uitkomsten onderzoek van de Rekenkamercommissie over het gemeentelijk archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg (Jaargang 2004, nr. 109).

De Rekenkamer onderzocht de kwaliteit van de archiefvorming en het archiefbeheer door de dienst Stadsontwikkeling, onder meer aan de hand van het projectarchief Lepelenburg. Het gemeentelijk archiefbeleid, als kader voor het archiefbeheer, was ook onderwerp van onderzoek, evenals de rol van de provinciale en gemeentelijke toezichthouders.

De uitkomsten van het onderzoek publiceerde de Rekenkamer in het rapport *Gaten in het geheugen*. De conclusie luidde dat het college van burgemeester en wethouders tekortschoot in de vervulling van zijn zorgplicht voor het gemeentelijk archiefbeheer. Het college had in 2004 de gemeentelijke archiefregelgeving nog niet aangepast aan de Archiefwet 1995. Een visie op het gemeentelijk archiefbeheer ontbrak, evenals de toedeling van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en middelen om een goed archiefbeheer door de diensten te waarborgen. Hierdoor ontstonden archieven die onvoldoende goed, geordend en toegankelijk zijn; het archief parkeergarage Lepelenburg is hiervan een voorbeeld.

De belangrijkste aanbevelingen van de Rekenkamer waren:

- ◆ actualiseer de archiefregelgeving en regel daarbij ook de digitale archivering;
- ◆ stel een visie op gemeentelijke archivering vast;
- ◆ maak een plan van aanpak met maatregelen die waarborgen dat de diensten hun archiefbeheer daadwerkelijk verbeteren. Regel onder meer de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het archiefbeheer, de digitale archivering en het archiefbeheer van projecten;
- ◆ maak afspraken met de provinciale en de gemeentelijke archiefinspectie over de wijze waarop zij hun toezicht invullen.

Deze aanbevelingen staan centraal in het vervolgonderzoek.

1.3 CONCLUSIES VERVOLGONDERZOEK

INLEIDING

Bij de behandeling van het Rekenkamerrapport *Gaten in het geheugen* (juli 2004) stond de raad stil bij de verbetermaatregelen die het college aankondigde. Raadsleden benadrukten het belang dat de voorgenomen maatregelen in de praktijk het beoogde effect hebben. Er werd een motie ingediend om na twee jaar een extern evaluatieonderzoek uit te laten voeren om te toetsen of het archiveren daadwerkelijk is verbeterd. De motie werd uiteindelijk ingetrokken omdat de meeste fracties van mening waren dat de Rekenkamer dit in haar reguliere vervolgonderzoek zou kunnen onderzoeken.

Uit ons vervolgonderzoek blijkt nu dat de gemeente sinds de publicatie van het Rekenkamerrapport veel in gang heeft gezet om het archiefbeheer te verbeteren. Voor alle aspecten die de Rekenkamer in haar aanbevelingen noemde, zijn of worden maatregelen ontwikkeld die in opzet bijdragen aan betere archivering.

Op dit moment is de kern van de maatregelen, het *Kwaliteitszorgsysteem documentaire informatievoorziening* (hierna: Kwaliteitszorgsysteem DIV), nog niet gemeentebreed ingevoerd. Ook is meer tijd nodig voor de voorbereiding van de aanschaf van het documentair systeem, dat de basis zal vormen voor digitale archivering. De maatregelen kunnen daardoor nog niet tot zichtbare structurele verbeteringen van de archiefvorming en het archiefbeheer bij de diensten hebben geleid, waardoor de effectiviteit nog niet is vast te stellen.

CONCLUSIE OVER ARCHIEFREGELGEVING

- 1 Het college paste in 2004 de gemeentelijke archiefregelgeving aan; daarmee werd ook het beheer van digitale informatie geregeld. In de praktijk voldoet het college niet aan

de verplichting om tenminste een maal per jaar aan de raad verslag te doen over wat het college heeft gedaan ter vervulling van zijn zorgplicht voor het gemeentelijk archiefbeheer. Ook is in de praktijk nog geen sprake van digitale archivering, terwijl de archiefregelgeving daar wel regels voor stelt.

CONCLUSIE VISIE EN PLAN VAN AANPAK

- 2 De concerndirectie legde een visie op het gemeentelijk archiefbeheer en een meerjarig plan van aanpak vast in het *Masterplan Toekomstvaste Documentaire Functie Gemeente Utrecht (2005)*. Het Masterplan vormt een goede basis voor een structurele verbetering van de archiefvorming en het archiefbeheer binnen de gemeente Utrecht; het kan een cruciale rol vervullen bij de verbetering van de archieffunctie in de komende jaren. De raad stelde voldoende middelen beschikbaar om het Masterplan en de daaruit voortvloeiende maatregelen te bekostigen (EUR 1 miljoen).

CONCLUSIES OVER MAATREGELEN EN RESULTATEN

- 3 De concerndirectie nam maatregelen die in opzet bijdragen aan de verbetering van de archiefvorming en het archiefbeheer bij de diensten. Deze maatregelen hebben er, tweeënhalf jaar na de publicatie van het Rekenkamerrapport, nog niet toe geleid dat de archieven binnen de gemeente structureel zijn verbeterd. Het risico voor de volledigheid en toegankelijkheid van gemeentelijke archieven, waaronder project-archieven, is tot op heden niet weggenomen. Dit komt doordat de verbetermaatregelen in de praktijk nog niet (of niet volledig) worden toegepast:
 - a er is een *Kwaliteitszorgsysteem documentaire informatievoorziening* ontwikkeld. Toepassing van het systeem moet een goede archiefvorming en een goed archiefbeheer bij de diensten waarborgen, waardoor hun archieven in goede, geordende en toegankelijke staat zijn. De diensten passen het Kwaliteitszorgsysteem DIV nog niet toe. De implementatie van het systeem duurt langer dan gepland. Voor de implementatie is de sector Personeel, Organisatie en Informatie (POI) verantwoordelijk. POI is daarbij afhankelijk van de medewerking door de diensten;
 - b er wordt gewerkt aan de oprichting van een centrale eenheid waar alle ondersteuning voor diensten op het gebied van documentaire informatievoorziening (DIV) wordt ondergebracht: het Shared Service Centre Documentaire Informatievoorziening (SSC-DIV). Deze is nog niet operationeel; op 1 januari 2008 zal het SSC-DIV van start gaan;
 - c er is nog geen sprake van digitale archivering binnen de gemeente. Daar is meer tijd voor nodig dan de twee jaar sinds het vaststellen van het Masterplan. Momenteel worden proefprojecten uitgevoerd op het gebied van digitale archivering. Het Masterplan voorziet in een periode tot 2009 om tot volwaardige digitale archivering te komen.
- 4 Hoewel nog geen sprake is van *structurele* verbetering van de archiefvorming en het archiefbeheer, hebben diensten meer aandacht voor archiefbeheer. Dit blijkt uit de toenemende vraag van diensten naar adviezen en diensten op het gebied van documentaire informatievoorziening (DIV). Een voorbeeld van meer activiteit op het gebied van DIV is de recente bewerking van de semi-statische archieven ('in de kelders') van vier gemeentelijke diensten. De kwaliteit van deze archieven is verbeterd doordat ze zijn geordend en toegankelijk zijn gemaakt. De volledigheid van deze archieven is met deze bewerking overigens niet gewaarborgd. Sommige diensten zijn nog bezig met de bewerking. Een aantal andere diensten is tot op heden niet bereid om de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen voor het bewerken van hun archieven 'in de kelder'.

CONCLUSIE OVER ARCHIEFINSPECTIE

- 5 De gemeentelijke archiefinspectie verbeterde de kwaliteit van de inspectie bij de gemeentelijke diensten. De archiefinspectie kan de opvolging van haar aanbevelingen bevorderen door de diensten sneller een verbeterplan op te laten stellen en door meer systematisch controle op de uitvoering daarvan uit te oefenen.

Bijlage 2 bevat een overzicht van de mate waarin het college de aanbevelingen uitvoerde.

1.4 AANBEVELINGEN

Wij komen op basis van bovenstaande conclusies tot de volgende aanbevelingen.

AANBEVELING OVER IMPLEMENTATIE KWALITEITSZORGSYSTEEM DIV

De vertraging in de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem DIV is een belangrijke oorzaak van het uitblijven van structurele verbetering van de archiefvorming en het archiefbeheer door de diensten.

- 1 Wij bevelen de concerndirectie aan zorg te dragen voor meer voortvarendheid bij de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem DIV. Aan de hand van een tijdpad met heldere en meetbare tussendoelen zou de concerndirectie meer sturing kunnen geven aan de voortgang van de implementatie. Het is van belang dat POI zijn aanjagende rol ten opzichte van de diensten goed invult. POI moet ook de werking van het systeem blijven volgen; hieruit moet blijken of de archiefvorming bij de diensten daadwerkelijk verbetert.

AANBEVELING OVER BEWERKING BESTAANDE ARCHIEVEN

Bij de gemeentelijke diensten bevindt zich nog een grote hoeveelheid onbewerkt archief: archieven waarvan niet bekend is welk deel (op termijn) vernietigd mag worden en welk deel bewaard moet worden. Voor de toekomstige verhuizing naar het nieuwe Stadskantoor (ca. 2011) is het van belang dat de archieven bewerkt zijn. Diensten zijn zelf verantwoordelijk voor het beschikbaar stellen van de noodzakelijke financiële middelen om de eigen dienstarchieven te laten bewerken conform de daarvoor geldende regels.

- 2 Wij bevelen het college aan er zorg voor te dragen dat de diensten vóór de verhuizing naar het nieuwe Stadskantoor hun semi-statische archieven hebben bewerkt. Dit betekent dat diensten de daarvoor benodigde middelen in moeten zetten. Daarnaast moeten de diensten voorkomen dat afdelingen vlak vóór de verhuizing hun afgesloten werkarchieven aanbieden om geschoond te worden.

AANBEVELING OVER INFORMATIEVOORZIENING AAN DE RAAD

Het college informeert de raad niet over de wijze waarop het zijn (wettelijke) zorgplicht vervult voor het gemeentelijk archiefbeheer.

- 3 Wij bevelen het college aan de raad ten minste een maal per jaar te informeren, zowel over de voortgang van de verbeteracties (o.a. de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem DIV en de digitale archivering) als over de mate waarin de verbeteracties leiden tot structurele verbetering van de archiefvorming en het archiefbeheer bij de diensten. Daarbij hoort ook de stand van zaken met betrekking tot de staat van het semi-statisch archief.

Bij de behandeling van het rapport *Gaten in het geheugen* in 2004 kwam uit de raad de wens naar voren om twee jaar na de implementatie van de verbetermaatregelen een evaluatieonderzoek uit te laten voeren om te toetsen of het archiveren daadwerkelijk is verbeterd. Uit ons vervolgonderzoek blijkt nu dat van volledige invoering van de verbetermaatregelen nog geen sprake is; hierdoor is de effectiviteit van de maatregelen nog niet vast te stellen.

- 4 Wij bevelen het college aan om over twee jaar een onafhankelijk onderzoek uit te laten voeren naar de effectiviteit van de verbetermaatregelen. Dit onderzoek moet de raad inzicht geven in de mate waarin de kwaliteit van de archieven bij de diensten daadwerkelijk is verbeterd als gevolg van de maatregelen.

2 BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE VAN B&W

Met interesse heeft het college kennis genomen van de vervolgrapportage van de rekenkamer over het gemeentelijke archiefbeleid.

Het college herkent de conclusies zoals die door u getrokken worden. Het college is positief over de activiteiten die tot nu toe zijn uitgevoerd. Zij realiseert zich echter ook dat voor een structurele verbetering van de documentaire functie aandacht nodig blijft.

Met betrekking tot uw aanbevelingen kan het college het volgende melden.

AANBEVELING 1, IMPLEMENTATIE KWALITEITSZORGSYSTEEM

De invoering van het Kwaliteitszorgsysteem is één van de belangrijkste maatregelen om structureel inzicht te krijgen in de documentaire functie. In 2007 zal een eerste nulmeting gedaan worden door de sector Financiën en Personeel. De organisatorische inbedding van het Kwaliteitszorgsysteem zal onderdeel uitmaken van de reorganisatie binnen de sector Financiën en Personeel van de Bestuur en Concerndienst (BCD). Binnen deze sector zal er meer aandacht dan voorheen zijn voor de 'control' van de informatievoorziening waar de documentaire functie onderdeel van is. In het najaar van 2007 moet dit binnen de nieuwe sector vorm krijgen.

AANBEVELING 2, BEWERKING BESTAANDE ARCHIEVEN

Naar aanleiding van een gemeentelijke inventarisatie naar achterstanden bij archiefverwerking is bij een aantal diensten een aanzienlijke achterstand bij de verwerking geconstateerd. Bij behandeling van deze rapportage in de Concerndirectie is besloten om deze archieven in ieder geval, en indien mogelijke eerder, voor verhuizing naar het stadskantoor te verwerken. Door de betreffende diensten worden er op dit moment in overleg met de afdeling DIV die de verwerking voor haar rekening zal nemen, plannen van aanpak opgesteld om de archieven te verwerken.

AANBEVELING 3, INFORMATIEVOORZIENING RAAD

Conform artikel 10 van de Archiefverordening doen burgemeester en wethouders tenminste éénmaal per jaar verslag aan de raad omtrent hetgeen zij hebben verricht ter uitvoering van artikel 30 van de (archief)wet. In combinatie met het jaarverslag gemeentelijke archiefinspectie van Het Utrechts Archief verneemt de gemeenteraad aldus tenminste eenmaal per jaar wat er op het gebied van de archiefzorg en het toezicht op het beheer van de archiefbescheiden heeft plaatsgevonden.

Aan deze verplichting, voortvloeiend uit de Archiefverordening, zal worden voldaan. De afdeling DIV van de BCD is momenteel bezig met de voorbereiding van dit verslag.

AANBEVELING 4, ONAFHANKELIJK ONDERZOEK

Het college is van mening dat een onafhankelijk advies niet nodig zal zijn om zicht te krijgen op de effectiviteit van de verbetermaatregelen. Met de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem en de jaarlijkse rapportage aan de raad is het college van mening dat er voldoende inzicht in de kwaliteit van de documentaire informatievoorziening zal ontstaan.

Burgemeester en wethouders van Utrecht
28 maart 2007

3 NAWOORD REKENKAMER

De Rekenkamer stelt vast dat het college van burgemeester en wethouders zich herkent in de conclusies van de Rekenkamer.

Wij constateren dat het college op twee aanbevelingen concrete toezeggingen doet. De diensten zullen in ieder geval vóór de verhuizing naar het stadskantoor hun bestaande archieven bewerken. Hiervoor worden momenteel plannen van aanpak opgesteld.

Daarnaast zal het college eens per jaar verslag doen aan de raad over wat er op het gebied van het archiefbeheer heeft plaatsgevonden. De afdeling DIV van de Bestuurs- en Concerndienst bereidt momenteel een verslag voor over 2006. Wij adviseren het college om het verslag in het vervolg op te nemen in de bedrijfsvoeringsparagraaf van de programmaverantwoording. Dit voorkomt dat de raad informatie over verschillende bedrijfsvoeringsonderwerpen versnipperd krijgt aangeboden.

Wij constateren echter ook dat op twee cruciale aanbevelingen onvoldoende of geen toezeggingen worden gedaan door het college.

- ◆ Op het essentiële punt van de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem DIV, de belangrijkste voorwaarde voor een structurele verbetering van de gemeentelijke archieven, toont het college zich in zijn reactie nog onvoldoende voortvarend. Het college maakt melding van een reorganisatie bij de sector Financiën en Personeel, maar het blijft onduidelijk op welke termijn de diensten het Kwaliteitszorgsysteem DIV zullen toepassen. Wij adviseren de raad bij het college aan te dringen op een concreet tijdpad met heldere tussendoelen voor de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem bij de diensten.
- ◆ Het college vindt een onafhankelijk onderzoek naar de effectiviteit van de verbetermaatregelen, waar de raad bij de behandeling van het onderzoeksrapport *Gaten in het geheugen (2004)* om vroeg, niet nodig. Volgens het college is de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem DIV en een eigen rapportage daarover door het college voldoende. Volgens ons echter wordt hiermee niet gewaarborgd dat de raad binnen afzienbare tijd beschikt over een objectief oordeel over de effectiviteit van de verbetermaatregelen. Wij adviseren daarom de raad het college te vragen om binnen twee jaar een onafhankelijk onderzoek naar de kwaliteit van de archieven uit te laten voeren. Dit zou een onderzoek in het kader van artikel 213^a van de Gemeentewet kunnen zijn.²

² Artikel 213^a Gemeentewet verplicht tot een periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door het college gevoerde bestuur.

The background of the entire page is a blue-tinted photograph of a desk. It shows a stack of papers, a folder with a metal clip, and a pen, all slightly out of focus. The text is overlaid on this background.

DEEL 2

ONDERZOEKSRAPPORT



INHOUDSOPGAVE DEEL 2

1	Gemeentelijke archiefregelgeving	17
1.1	Raadsbesluiten 2004	17
1.2	Bevindingen vervolgonderzoek	17
1.3	Toelichting op de bevindingen	17
2	Gemeentelijk archiefbeleid	19
2.1	Raadsbesluiten 2004	19
2.2	Bevindingen vervolgonderzoek	19
2.3	Toelichting op de bevindingen	20
2.3.1	Visie en plan van aanpak	20
2.3.2	Maatregelen en resultaten	21
3	Archiefinspectie	26
3.1	Raadsbesluiten 2004	26
3.2	Bevindingen vervolgonderzoek	26
3.3	Toelichting op de bevindingen	27
Bijlagen		
1	Bronnen	30
2	Overzicht uitvoering aanbevelingen	31



1 GEMEENTELIJKE ARCHIEFREGELGEVING

1.1 RAADSBESLUITEN 2004

Raadsbesluiten gemeentelijke archiefregelgeving

De raad verzocht het college om:

- 1 de gemeentelijke archiefregelgeving aan te passen aan de Archiefwet 1995; en
- 2 daarbij regels op te nemen voor digitale archivering.

1.2 BEVINDINGEN VERVOLGONDERZOEK

- ◆ Het college paste in 2004 de Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer aan de Archiefwet 1995 aan.
- ◆ In de praktijk voldoet het college niet aan artikel 10 van de Archiefverordening: de verplichting om tenminste een maal per jaar aan de raad verslag te doen van de vervulling van zijn zorgplicht voor het gemeentelijk archiefbeheer.
- ◆ In de Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer zijn regels opgenomen voor het beheer van digitale informatie.
- ◆ In de praktijk is binnen de gemeente nog geen sprake van digitale archivering. Er worden proefprojecten uitgevoerd om ervaring op te doen, voordat wordt overgegaan tot de aanschaf van een documentair systeem dat de basis vormt voor digitale archivering.

1.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

Toen de Rekenkamer in april 2004 het onderzoek publiceerde, had het college de gemeentelijke archiefregelgeving nog niet aan de Archiefwet 1995 aangepast. Wel lag er een concept Archiefverordening en een concept Besluit Informatiebeheer.

AANPASSING REGELGEVING

In augustus 2004 stelde het college het *Besluit Informatiebeheer gemeente Utrecht 2004* vast.³ De *Archiefverordening gemeente Utrecht 2004* werd in oktober 2004 bij raadsbesluit vastgesteld.⁴ Het college voldeed daarmee aan de aanbeveling om de archiefregelgeving aan de Archiefwet 1995 aan te passen.

In de praktijk voldoet het college niet aan artikel 10 van de Archiefverordening gemeente Utrecht 2004. Dit artikel schrijft voor dat burgemeester en wethouders tenminste een maal per jaar aan de raad verslag doen over wat zij hebben gedaan ter vervulling van hun zorgplicht voor het gemeentelijk archiefbeheer.

REGELS DIGITALE ARCHIVERING

Het Besluit Informatiebeheer bevat geen aparte bepalingen die zich expliciet richten op het beheer van digitale informatie. In de toelichting op het besluit staat dat het besluit zowel van toepassing is op digitale informatie als op analoog vastgelegde informatie.

³ B&W besluit van 31 augustus 2004, in werking getreden op 28 oktober 2004, bekendmaking 10 augustus 2005, Gemeenteblad van Utrecht 2005, nummer 69.

⁴ Raadsbesluit van 14 oktober 2004, in werking getreden 28 oktober 2004, bekendmaking 27 oktober 2004, Gemeenteblad van Utrecht 2004, nummer 32.

De artikelsgewijze toelichting bevat expliciete verwijzingen naar de betekenis van artikelen voor digitale informatie. Bijvoorbeeld:

- ◆ Artikel 7 van het Besluit Informatiebeheer schrijft voor dat het hoofd van de beheers-eenheid ervoor zorg draagt dat bij het wijzigen, verwijderen of vernietigen van informatie de wettelijke regels betreffende selectie en vernietiging worden toegepast. Uit de toelichting blijkt dat dit artikel specifiek van belang is voor digitale informatie-systemen, waarin selectie en vernietiging dikwijls in de systemen is ingebouwd, zonder met de wettelijke voorschriften voor selectie en vernietiging rekening te houden.
- ◆ Artikel 12 van het Besluit Informatiebeheer bepaalt dat het hoofd van de beheerseenheid erop toeziet dat van informatiebestanden een overzicht wordt aangelegd en bijgehouden, waarin de informatiebestanden worden beschreven en in verband kunnen worden gebracht met de verschillende werkprocessen en taken. Uit de toelichting blijkt dat het hier gaat om de wettelijke verplichting om een documentair structuurplan te hebben; hierin moeten ook de digitale informatiebestanden worden opgenomen.

In de toelichting op de Archiefverordening wordt eenmaal verwezen naar digitale archivering: 'Deze verordening is, evenals wet en besluit, niet alleen van toepassing op klassieke, papieren archiefbescheiden, maar ook op moderne, digitale informatiedragers'.

Wij constateren dat de nieuwe archiefregelgeving regels stelt voor zowel analoge archivering als voor digitale archivering.

In de praktijk is nog geen sprake van digitale archivering. Wel lopen er projecten die tot doel hebben om digitale archivering in de toekomst mogelijk te maken. In proefprojecten wordt ervaring opgedaan, voordat wordt overgegaan tot de aanschaf van een documentair systeem dat de basis vormt voor digitale archivering (zie paragraaf 2.3).

2 GEMEENTELIJK ARCHIEFBELEID

2.1 RAADSBSLUITEN 2004

Raadsbesluiten gemeentelijk archiefbeleid

De raad verzocht het college om:

- 3 een visie op archivering en een plan van aanpak voor verbetering van het archiefbeheer op te stellen;
- 4 in dit plan van aanpak de volgende zaken te betrekken:
 - ◆ de ambtelijke eindverantwoordelijkheid voor het gemeentelijk archiefbeheer op concernniveau;
 - ◆ maatregelen om te waarborgen dat de diensthoofden hun verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer van hun dienst beter invullen, zodanig dat het archiefbeheer bij alle gemeentelijke diensten op korte termijn daadwerkelijk wordt verbeterd;
 - ◆ de archivering van digitale informatie;
 - ◆ de rol van de afdeling Documentaire Informatievoorziening bij het archiefbeheer door de diensten;
 - ◆ de rol van de commissie Documentaire Zaken bij gemeentebrede verbeteringen van het archiefbeheer;
 - ◆ het archiefbeheer van projecten.

2.2 BEVINDINGEN VERVOLGONDERZOEK

VISIE EN PLAN VAN AANPAK

- ◆ De gemeente legde een visie op het gemeentelijk archiefbeheer en een meerjarig plan van aanpak vast in het *Masterplan Toekomstvaste Documentaire Functie gemeente Utrecht (2005)*.
- ◆ De aspecten die de Rekenkamer in aanbeveling 4 naar voren bracht, maken onderdeel uit van het Masterplan. De raad stelde EUR 1 miljoen beschikbaar voor de ontwikkeling en uitvoering van maatregelen ter verbetering van het archiefbeheer. Hiervan is circa EUR 200.000 nog niet besteed.

MAATREGELEN EN RESULTATEN

- ◆ Op basis van het Masterplan nam de concerndirectie diverse maatregelen die in opzet bijdragen aan de verbetering van het archiefbeheer bij de diensten, waarvan het Kwaliteitszorgsysteem documentaire informatievoorziening de belangrijkste is. Dit systeem moet waarborgen dat de diensten hun verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer van hun dienst beter invullen, zodat de kwaliteit van de archieven bij de diensten wordt verbeterd.
- ◆ De maatregelen die de concerndirectie nam hebben er in de praktijk nog niet toe geleid dat de archiefvorming bij de diensten structureel is verbeterd. Wij constateren dat het risico voor de volledigheid en toegankelijkheid van gemeentelijke archieven, waaronder projectarchieven, tot op heden niet is weggenomen. Dit komt omdat veel van de maatregelen in de praktijk nog niet (of niet volledig) worden toegepast:
 - er is een Documentair Structuurplan opgesteld. Dit plan wordt in de praktijk nog niet toegepast zoals beoogd;
 - het postregistratiepakket Corsa Nova is geüpgraded, waardoor nu ook e-mail kan worden geregistreerd. De toepassingsmogelijkheden worden nog niet volledig benut;
 - er is een *Kwaliteitszorgsysteem documentaire informatievoorziening* ontwikkeld. Dit systeem is nog niet bij de diensten geïmplementeerd;
 - er wordt gewerkt aan de oprichting van een centrale eenheid waar de DIV-ondersteuning voor de diensten wordt ondergebracht (Shared Service Centre Documentaire Informatievoorziening). Deze gaat op 1 januari 2008 van start;

- er zijn normen voor het archiveren van projecten opgesteld. Deze normen worden niet standaard bij alle projecten toegepast;
- er worden diverse proefprojecten op het gebied van digitalisering uitgevoerd. Deze hebben nog niet geleid tot concernbrede toepassing; het Masterplan voorziet in een periode tot 2009 om tot volwaardige digitale archivering te komen.
- ◆ Diensten hebben in de afgelopen jaren meer aandacht gekregen voor archiefbeheer, wat blijkt uit de toenemende vraag van diensten naar adviezen en diensten op het gebied van documentaire informatievoorziening (DIV). Een voorbeeld van meer activiteit op het gebied van DIV is de recente bewerking van de semi-statische archieven ('in de kelders') van vier gemeentelijke diensten. De kwaliteit van deze archieven is verbeterd doordat ze zijn geordend en toegankelijk gemaakt. De volledigheid van deze archieven is met deze bewerking overigens niet gewaarborgd. Sommige diensten zijn nog bezig met de bewerking. Een aantal andere diensten is tot op heden niet bereid om de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen voor het bewerken van hun archieven 'in de kelder'.

2.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

2.3.1 Visie en plan van aanpak

In haar rapport *Gaten in het geheugen* concludeerde de Rekenkamer dat de gemeente geen formeel archiefbeleid had waarin een gemeentebrede visie op archivering is vastgelegd.

Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport gaf het college de ambtelijke stuurgroep Verbetering Documentaire Functie de opdracht een concernbrede visie en een plan van aanpak op te stellen. Dit resulteerde in 2005 in het *Masterplan Toekomstvaste Documentaire Functie Gemeente Utrecht* (verder te noemen: Masterplan)⁵. Het Masterplan bouwt voort op de bevindingen en aanbevelingen over de documentaire functie uit het Doxis-rapport (2002)⁶. Enkele aanbevelingen uit dit Doxis-rapport zijn indertijd opgevolgd, maar de concernbrede visie en wezenlijke veranderingen waren tot 2004 nog uitgebleven. Met het Masterplan wordt voorzien in de gevraagde visie op de benodigde veranderingen in de documentaire functie. Daarnaast bevat het Masterplan een meerjarig ontwikkelplan voor vijf jaar en een overzicht van organisatorische en financiële consequenties van de beoogde veranderingen. Wij constateren dat alle aspecten die de Rekenkamer in haar aanbeveling (4) noemde, in het Masterplan zijn betrokken. Het Masterplan vormt een goede basis voor een structurele verbetering van de archiefforming en het archiefbeheer.

In de nieuwe visie op archivering draait het bij archivering steeds minder om het beheer van papieren archieven, en steeds meer om de vorming van digitale archieven *binnen* de werkprocessen. De archiefforming en het archiefbeheer zullen in toenemende mate worden geïntegreerd in het werk van de medewerkers en in de digitale systemen waarmee zij hun werk doen.

Het plan van aanpak voor verbeteringen van de archieffunctie volgt twee sporen: een 'reparatiespoor' en een 'innovatiespoor'. Het reparatiespoor richt zich op de verbeteringen die op korte termijn nog in de 'papieren' documentaire informatievoorziening gerealiseerd moeten worden. Het innovatiespoor bevat maatregelen gericht op digitale vorming en beheer van archiefstukken binnen de primaire werkprocessen. De projecten die binnen dit innovatiespoor vallen, zijn ondergebracht bij het project 'Innovatie ICT 2010'.

⁵ *Masterplan Toekomstvaste Documentaire Functie Gemeente Utrecht*, Stuurgroep Verbetering documentaire functie, 23 februari 2005. Vastgesteld door de Concerndirectie 16 maart 2005.

⁶ *Onderzoeksrapport en Plan van Aanpak Verbetering Documentaire Informatievoorziening Gemeente Utrecht (april 2002)*, Doxis, in opdracht van het Gemeentelijk Management Team.

2.3.2 Maatregelen en resultaten

De Rekenkamer concludeerde in haar rapport *Gaten in het geheugen* dat er geen functionaris was die gemeentebreed de eindverantwoordelijkheid droeg voor het ambtelijk archiefbeheer, of belast was met een coördinerende en adviserende functie. De invulling van de verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer van de diensten werd volledig overgelaten aan de diensten. De kwaliteit van het archiefbeheer liep daardoor in de praktijk sterk uiteen per dienst; zij was afhankelijk van de aandacht en de middelen die de directeur over heeft voor het archiefbeheer.

Naar aanleiding van het Rekenkamerrapport *Gaten in het geheugen* stelde de raad eind 2004 een bedrag van EUR 1 miljoen beschikbaar om de documentaire informatievoorziening binnen Utrecht structureel te verbeteren. Uit gesprekken bleek dat dit bedrag toereikend is om de benodigde maatregelen uit te voeren. Van het budget is nog ruim EUR 200.000 niet besteed. Tabel 1 geeft een overzicht van de bestemming van het budget.

Tabel 1 Overzicht besteding EUR 1 miljoen voor verbetering DIV

Project	Kosten (EUR)
a Ontwikkeling Masterplan (diverse kosten)	70.000
b Risicoscan	45.000
c Realiseren documentair structuurplan	97.000
d Upgrade documentair systeem (Corsa Nova)	135.000
e Ontwikkeling Kwaliteitszorgsysteem DIV	120.000
f Ontwikkeling Shared Service Centre DIV (SSC-DIV)	70.000
g Ontwikkelen archiefmodel projecten	20.000
h ♦ Pilot 'digitale werkomgeving'	75.000
♦ Pilot 'procesdigitalisering'	110.000
♦ Pilot 'scannen'	40.000
i Inventarisatie analoge archieven ('grote schoonmaak')	12.000
Nog te besteden	206.000

Hierna gaan wij in op bovenstaande maatregelen (tabel 1) die de concerndirectie nam om het archiefbeheer te verbeteren. Het Masterplan (ad a) laten we daarbij buiten beschouwing, omdat dat hiervoor al behandeld is. Wij gingen na in hoeverre de maatregelen (b-i) zijn uitgevoerd en tot welke resultaten zij tot nu toe hebben geleid.

RISICOSCAN (AD B)

In 2005 voerde de stuurgroep Verbetering Documentaire Functie een risicoscan uit van de dossiervorming en het dossierbeheer bij de diensten. Er waren weliswaar twee onderzoeken gedaan (door Dosis in 2002 en door de Rekenkamer in 2004), maar deze hadden betrekking op beleid, procedures en een enkele casus. De risicoscan had tot doel om na te gaan hoe het met de feitelijke dossiervorming in de praktijk stond. Hiertoe werd een steekproefsgewijs onderzoek uitgevoerd naar de aanwezigheid, toegankelijkheid en volledigheid van archiefstukken.

De uitkomsten van de risicoscan bevestigen de tekortkomingen in het archiefbeheer zoals die uit het onderzoek van de Rekenkamer naar voren waren gekomen: “belangrijke stukken kunnen nog steeds gemakkelijk tussen wal en schip vallen zonder dat iemand er erg in heeft”. Kader 2 geeft een overzicht van de uitkomsten van de risicoscan.

Op basis van de uitkomsten van de risicoscan stuurde de portefeuillehouder ICT een brief aan de dienstdirecteuren waarin hij aangaf welke maatregelen op concernniveau worden genomen om het archiefbeheer bij de diensten te verbeteren. Deze zijn in lijn met de in het Masterplan opgenomen maatregelen.

Kader 1 Conclusies risicoscan documentaire informatievoorziening (juli 2005)

De conclusies van de risicoscan werden als volgt samengevat:

- 1 Positief is dat er op meerdere plaatsen betere afspraken zijn gemaakt over het archiefbeheer. Bijvoorbeeld over de verantwoordelijkheden, de verplichte inhoud van projectdossiers en over de overdracht daarvan na afloop van een project.
- 2 Er zijn echter nog onvoldoende garanties om incidenten zoals Lepelenburg te voorkomen. Een dekkende infrastructuur voor informatiemanagement waarmee de nieuwe afspraken kunnen worden geoperationaliseerd ontbreekt nog. De documentatie van processen en projecten is nog niet structureel geborgd. Belangrijke stukken kunnen nog steeds gemakkelijk tussen wal en schip vallen zonder dat iemand er erg in heeft.
- 3 De verantwoordelijkheden die de directeuren en andere lijnmanagers dragen voor de kwaliteit van de informatiehuishouding bij hun dienst staan wel op papier maar worden in de praktijk onvoldoende ingevuld. Ze zijn ook onvoldoende bekend. Er bestaan regelmatig misverstanden tussen DIV, ‘de lijn’ en andere betrokkenen (zoals juristen, controllers en projectleiders) over wederzijdse verantwoordelijkheden en bevoegdheden.
- 4 Er is onvoldoende inzicht in de status, de locatie en de samenhang van de archiefstukken. Er is geen gemeentebreed beeld van alle belangrijke documenten die in huis zijn of zouden moeten zijn. Ook bestaat er geen totaalbeeld van de wijze waarop de archiefstukken zijn geordend en van de manier waarop ze beheerd worden. Bij de respectievelijke DIV-eenheden bevindt zich maar een beperkt gedeelte. Van digitale archiefstukken in e-mailpostbussen en op netwerkschijven bestaat geen enkel beeld. Daarvoor zijn ook geen structurele voorzieningen getroffen.
- 5 Het toezicht op het gemeentelijk archiefbeheer is niet toereikend. Er is geen interne auditsystematiek en de archiefinspectie heeft zich in de afgelopen jaren niet systematisch beziggehouden met de kwaliteit van de feitelijke archiefvorming binnen de gemeente.
- 6 De organisatie van het informatiebeheer is niet optimaal. Dat komt voor een deel door onduidelijkheden in de verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Daarnaast wordt het rendement van de inspanningen die in het kader van DIV worden gepleegd niet getoetst. Het gevolg daarvan is een onnodig grote investering in geld en tijd in activiteiten die onvoldoende resultaat opleveren, terwijl andere benodigde activiteiten juist achterwege blijven. Ook is het gevaar van sturing op incidenten groot.

Bron: brief wethouder Gispen aan dienstdirecteuren (7 september 2005)

DOCUMENTAIR STRUCTUURPLAN (AD C)

De stuurgroep Verbetering Documentaire Functie maakte een documentair structuurplan (DSP) voor de hele gemeente. Hiermee voldoet de gemeente aan de wettelijke verplichting om een DSP te hebben.

Het DSP is een database met informatie over:

- ◆ welke werkprocessen binnen de gemeente worden uitgevoerd;
- ◆ welke documenten uit deze werkprocessen voortkomen;
- ◆ welke applicaties daarbij gebruikt worden;
- ◆ wie de proceseigenaar is.

Op dit moment functioneert het DSP als een *statisch* bestand, een ‘foto’ die inzicht biedt in de archiefstukken die binnen de gemeente uit de werkprocessen voortkomen.

Uit het Masterplan en uit informatie van de projectgroep DSP⁷ blijkt dat de gemeente Utrecht met het DSP méér beoogt dan alleen het bieden van inzicht. In de toekomst moet het DSP gebruikt worden als *dynamisch* instrument voor het documentbeheer door de diensten en als basis voor digitale archivering. Voor deze toepassing moeten koppelingen worden gemaakt met andere programma’s, zoals Protos (AO-beschrijvingen) en Corsa Nova (post-registratie). Momenteel (begin 2007) worden de mogelijkheden van dergelijke koppelingen onderzocht. Het zal dus nog enige tijd duren voordat het DSP in deze toepassing bijdraagt aan de verbetering van het archiefbeheer door de diensten.

POSTREGISTRATIESYSTEEM CORSA NOVA (AD D)

Het postregistratiesysteem Corsa Nova wordt gemeentebreed gebruikt. In 2005 is dit systeem geüpgraded tot Corsa Nova 7.1, omdat de vorige versie verouderd was. In de nieuwe versie kan ook e-mail worden geregistreerd. Daarnaast biedt het de mogelijkheid voor uitbouw tot een volledig document management systeem, waardoor niet alleen DIV-medewerkers maar ook administratief medewerkers toegang hebben tot het postregistratiesysteem. Van deze toepassing is in de praktijk nog geen sprake; daarvoor moeten eerst aanvullende modules worden aangeschaft.

KWALITEITSZORGSYSTEEM DIV (AD E)

De gemeente ontwikkelde een *Kwaliteitszorgsysteem documentaire informatievoorziening* (verder te noemen: Kwaliteitszorgsysteem DIV).⁸ In het Kwaliteitszorgsysteem DIV legde de concerndirectie de verantwoordelijkheden, bevoegdheden en taken voor de documentaire informatievoorziening binnen de gemeente Utrecht vast. Samengevat zijn deze als volgt:

- ◆ de ambtelijke verantwoordelijkheid voor het gemeentelijk archiefbeheer op concernniveau is neergelegd bij de concerndirectie. Zij stelt de kaders en normen, legt de prestatieniveaus op het gebied van informatie- en archiefmanagement vast in de managementcontracten met de dienstdirecteuren, en ziet toe op de resultaten door de diensten;
- ◆ bij de feitelijke invulling van haar verantwoordelijkheid wordt de concerndirectie ondersteund door een functionaris ‘kaderstelling, monitoring en toetsing’;
- ◆ de diensthoofden zijn elk verantwoordelijk voor de naleving binnen hun dienst van de concernnormen voor archiefbeheer;
- ◆ de gemeentelijke diensten kunnen bij de opzet en uitvoering van het archiefbeheer professionele ondersteuning inkopen bij het Shared Service Centre Documentaire Informatievoorziening (SSC-DIV): de centrale eenheid waar de DIV-ondersteuning voor de diensten wordt ondergebracht;
- ◆ dienstcontrollers, informatiemanagers en AO-coördinatoren werken samen om de kwaliteit van de huidige archiefvorming en het archiefbeheer vast te stellen. De AO-coördinator neemt de archiefmomenten op in de beschrijving van werkprocessen;

⁷ Meest gestelde vragen (bijlage bij verzoek van projectgroep DSP aan de griffie om informatie aan te leveren voor het DSP), september 2005.

⁸ Kwaliteitszorgsysteem documentaire informatievoorziening, sector POI gemeente Utrecht, juli 2006.

- ◆ de Accountantsdienst controleert in opdracht van de concerndirectie de kwaliteit van de documentaire informatievoorziening bij de diensten, als onderdeel van zijn reguliere audit op de bedrijfsvoering.

In de praktijk worden niet alle van de hierboven beschreven taken uitgevoerd. Dit komt omdat het Kwaliteitszorgsysteem DIV nog niet bij de diensten is geïmplementeerd.

De functionaris ‘kaderstelling, monitoring en toetsing’ (ook wel KaMoTo-functionaris genoemd) is verantwoordelijk voor de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem. De KaMoTo-functie is ingesteld per 1 januari 2006 en is geplaatst binnen de sector POI bij de afdeling Organisatie en Informatie (O&I). In de praktijk wordt de functie voor 0,2 fte ingevuld.

Wij constateren dat de huidige formatieomvang – zeker gedurende de implementatieperiode van het Kwaliteitszorgsysteem – beperkt is. Wij baseren ons daarbij op de beschrijving van de taken van de KaMoTo-functionaris in het Kwaliteitszorgsysteem DIV. De functionaris is niet alleen verantwoordelijk voor de gemeentebrede implementatie van het systeem (sturing, coördinatie, advisering, aanjagen), maar ook voor het onderhoud en het monitoren van de werking van het systeem, inclusief het SSC-DIV. Daarnaast heeft de KaMoTo-functionaris taken op het gebied van digitalisering van werkprocessen en documentstromen.

Er blijken verschillende visies op de invulling van de functie te bestaan (kader 3).

Kader 2 Uiteenlopende visies op de functie kaderstelling, monitoring en toetsing DIV

Uit gesprekken bleek dat het hoofd DIV/Secretarie enerzijds, en het hoofd POI en de KaMoTo-functionaris anderzijds, uiteenlopende verwachtingen hebben van de invulling van de KaMoTo-functie. Het hoofd DIV/Secretarie was in de veronderstelling dat deze functie nog niet was ingevuld en dat daar een fulltime medewerker met een DIV-achtergrond voor zou worden aangetrokken, die “de boer op gaat” om de diensten actief te ondersteunen bij de verbetering van hun archiefbeheer. Uit het gesprek bij POI bleek echter dat de functie al werd vervuld, en wel door een medewerker van de afdeling Organisatie en Informatie die voorheen ook al advieswerkzaamheden verrichtte op het gebied van DIV. Naar de mening van POI zou een formatie van 0,2 à 0,5 fte voldoende zijn om de functie naar behoren uit te kunnen voeren. Volgens POI moet de KaMoTo-functionaris ervoor zorgen dat het systeem in overleggen op concernniveau op de agenda wordt gezet en prioriteit krijgt; de implementatie van het Kwaliteitszorgsysteem DIV is een zaak van de diensten. De KaMoTo-functionaris “steekt af en toe de thermometer erin” om te kijken hoe ver de diensten zijn.

De diensthoofden zijn elk verantwoordelijk voor het naleven van de gemeentebrede kwaliteitsnormen op het gebied van DIV door hun dienst. Om te kunnen bepalen welke maatregelen bij de diensten nodig zijn om het gewenste kwaliteitsniveau voor het archiefbeheer te bereiken, moet iedere dienst een nulmeting uitvoeren. De nulmeting houdt in dat alle werkprocessen eerst worden ingedeeld naar risicoklassen op het gebied van archief- en informatiemanagement (laag, middel of hoog). De risicoklasse bepaalt de kwaliteitsnorm waaraan het werkproces moet voldoen. Deze kwaliteitsnormen zijn gedefinieerd en vastgelegd in het Kwaliteitszorgsysteem DIV. Voor het archiefbeheer van projecten zijn aanvullende kwaliteitsnormen opgenomen. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de werkprocessen aan de geldende kwaliteitsnormen voldoen en welke maatregelen nog nodig zijn om aan alle normen te voldoen.

In de praktijk hebben de diensten hun nulmeting nog niet uitgevoerd. Ook hebben de AO-functionarissen de archiefmomenten nog niet verwerkt in de beschrijving van

werkprocessen. Omdat nog niet is vastgesteld welke maatregelen op het gebied van archiefbeheer per dienst noodzakelijk zijn, kunnen ook nog geen prestaties op dit gebied worden opgenomen in de managementcontracten met de directeuren. Ook heeft de Accountantsdienst het informatie- en archiefmanagement nog niet opgenomen in de reguliere audit op de bedrijfsvoering.

Volgens het hoofd POI zullen de diensten in 2007 hun nulmeting hebben afgerond. In 2008 moeten alle diensten het Kwaliteitszorgsysteem DIV hebben geïmplementeerd en kan het systeem gemeentebreed in werking treden.

Uit alle gesprekken kwam naar voren dat diensten in de afgelopen jaren meer aandacht hebben gekregen voor archiefbeheer. Dit blijkt uit de toenemende vraag van diensten naar adviezen en diensten op het gebied van documentaire informatievoorziening (DIV). Een voorbeeld van meer activiteit op het gebied van DIV is de recente bewerking van de semi-statische archieven ('in de kelders') van vier gemeentelijke diensten (zie ad i). De grotere vraag naar diensten op het gebied van DIV wordt opgevangen door op projectbasis extra DIV-capaciteit in te huren en door de vaste DIV-capaciteit doelmatiger te organiseren (centrale aansturing van alle DIV-medewerkers door één hoofd DIV).

SSC-DIV (AD F)

Het Shared Service Centre Documentaire Informatievoorziening (SSC-DIV) is de centrale eenheid waar de DIV-ondersteuning voor de diensten wordt ondergebracht. De voormalige DIV-afdelingen van de diensten zullen opgaan in het SSC-DIV. Omdat de DIV-afdelingen onder aanvoering van het hoofd DIV/Secretarie al nauw samenwerken, zal dit in de praktijk geen grote overgang zijn. Momenteel wordt gewerkt aan de voorbereiding van de oprichting van het SSC-DIV: er wordt een bedrijfsplan opgesteld en de Producten- en Dienstencatalogus wordt samengesteld. Het SSC-DIV, dat onder de Dienst Ondersteuning zal gaan vallen, is naar verwachting per 1 januari 2008 operationeel. Vanaf dan kunnen de diensten de producten en diensten van het SSC-DIV afnemen die op hun specifieke behoefte zijn afgestemd.

Met de samenvoeging van de DIV-afdelingen tot één SSC-DIV zal de commissie Documentaire Zaken worden opgeheven, of zij zal een andere rol krijgen. Deze commissie houdt zich vooral bezig met de standaardisatie en uniformisering van werkprocessen op het gebied van DIV. Dit zal in de toekomst gebeuren binnen het SSC-DIV.

ONTWIKKELEN ARCHIEFMODEL PROJECTEN (AD G)

Onder leiding van POI zijn in een aantal rondetafelsessies normen voor projectarchivering bepaald. Deze normen zijn opgenomen in het Kwaliteitszorgsysteem DIV. Eerder constateerden wij dat het Kwaliteitszorgsysteem DIV nog niet bij de diensten is geïmplementeerd. Dit betekent dat de normen niet standaard worden toegepast bij projecten.

INNOVATIEPROJECTEN ARCHIVERING DIGITALE INFORMATIE (AD H)

In het Masterplan worden maatregelen aangekondigd gericht op de archivering van digitale informatie in de toekomst. Op dit moment is de archivering van digitale informatie nog niet geregeld, met uitzondering van formele e-mail, die na registratie wordt opgenomen in het postregistratiepakket Corsa Nova 7.1. Wel worden er proefprojecten uitgevoerd om kennis en ervaring op te doen met digitaal documentmanagement en digitale archivering: pilot digitale werkomgeving, pilot procesdigitalisering en pilot scannen. In 2007 wordt een selectietraject afgerond voor een documentair systeem dat de basis vormt voor digitale archivering. Het Masterplan voorziet in een periode tot 2009 om tot volwaardige digitale archivering te komen.

GROTE SCHOONMAAK ARCHIEVEN (AD 1)

De afdeling DIV van de Secretarie voerde in 2006 een inventarisatie uit van de semi-statische archieven (archieven 'in de kelders') van de gemeentelijke diensten die in 2011 naar het gemeenschappelijk Stadskantoor zullen verhuizen. Doel van de inventarisatie is om vóór de verhuizing klaar te zijn met de bewerking van de analoge archieven van de diensten, zodat het aantal strekkende meters te beheren archief – door vernietiging en overbrenging – vermindert. Door archieven te bewerken worden ze geordend en toegankelijk gemaakt. Dit draagt bij aan de kwaliteit van deze archieven. De volledigheid van deze archieven is met deze bewerking overigens niet gewaarborgd; of een archief compleet is, hangt af van de archiefvorming door de medewerkers tijdens de uitvoering van hun taken.

De inventarisatie mondde uit in een overzicht per dienst van de totale omvang van het archief in strekkende meters, met een onderverdeling naar permanent te bewaren, op termijn te vernietigen en nog te bewerken archief.⁹ Een prognose van de kosten voor het nog te bewerken archief is daarbij opgenomen. Uit het overzicht blijkt dat vier diensten recent hun archieven geheel hebben bewerkt, vijf diensten hun archieven deels hebben bewerkt en twee diensten hun archieven nog geheel moeten bewerken. Van het totaal van de geïnventariseerde archieven (ruim 9.000 strekkende meter) moet meer dan de helft nog worden bewerkt. Voor twee diensten is de inventarisatie nog niet afgerond. Uit de inventarisatie blijkt ook dat sommige diensten niet de noodzakelijke financiële middelen ter beschikking stellen voor bewerking van hun archieven.

3 ARCHIEFINSPECTIE

3.1 RAADSBSLUITEN 2004

Raadsbesluiten archiefinspectie

De raad verzocht het college om:

- 5 nieuwe afspraken te maken met de gemeentelijke archiefinspectie en de provinciale archiefinspectie;
- 6 met de gemeentelijke archiefinspectie in ieder geval afspraken te maken over:
 - ◆ de invulling van het onderzoek naar de vorming, het beheer en de kwaliteit van archieven;
 - ◆ de frequentie van de inspectie;
 - ◆ de rapportage over bevindingen aan diensthoofden en het college;
 - ◆ de advisering over het archiefbeheer aan diensten;
 - ◆ het toezicht op de opvolging van aanbevelingen op grond van de inspectie;
- 7 bij de gemeentelijke archiefinspectie na te gaan hoe de beschikbare capaciteit zo doelmatig mogelijk kan worden ingezet.

3.2 BEVINDINGEN VERVOLGONDERZOEK

- ◆ Het college maakte nog geen afspraken met de provinciale archiefinspectie over het toezicht op de zorg voor het archiefbeheer door het college.
- ◆ Het college maakte wel afspraken met de gemeentelijke archiefinspectie (Inspectieplan 2005-2008).
- ◆ De uitvoering van het inspectieplan blijft wat achter bij de planning. In 2005 en 2006 samen werden vijf in plaats van de beoogde acht inspecties afgerond.

⁹ Zie rapport: *Projectraming Grote schoonmaak van de (analoge) archieven van de gemeentelijke diensten ter voorbereiding op de huisvesting in het gemeenschappelijk Stadskantoor*. Documentaire informatievoorziening, november 2006.

- ◆ Een systematische onderbouwing van de benodigde formatie voor de uitvoering van de gemeentelijke archiefinspectie ontbreekt. In de praktijk was de beschikbare formatie leidend voor het inspectieplan. In 2005-2006 is de feitelijke formatie van de inspectie uitgebreid van 0,2 naar 0,8 fte.
- ◆ De inspecties worden volgens de in het Inspectieplan beschreven werkwijze uitgevoerd. De doelmatigheid van de inspectie wordt bevorderd doordat de inspecteur de concernnormen uit het gemeentelijk Kwaliteitszorgsysteem DIV bij zijn inspectie betreft, en doordat hij met de gemeentelijke Accountantsdienst afspraken heeft gemaakt om de inspecties af te stemmen met de controles door de gemeentelijke Accountantsdienst. De Accountantsdienst heeft nog geen controles, als onderdeel van het Kwaliteitszorgsysteem DIV, verricht.
- ◆ Wat betreft de rapportage wijkt de inspectie op een aantal punten af van het Inspectieplan. Het betreft de informatievoorziening aan het college en het volgen van de voortgang in de verbeterplannen van diensthoofden. Wij merken op dat de inspecteur de voortvarendheid van de uitvoering van verbeteracties door de diensten zou kunnen bevorderen door een kortere termijn te stellen voor het opstellen van een verbeterplan.

3.3 TOELICHTING OP DE BEVINDINGEN

PROVINCIALE ARCHIEFINSPECTIE

De gemeente maakte geen (nieuwe) afspraken met de provinciale archiefinspectie. Wel is er het afgelopen jaar intensief contact geweest met de provinciale inspectie over de door de gemeentelijke diensten in gebruik zijnde archiefruimtes. Ook is zij geïnformeerd over de lopende inventarisatie door DIV/Secretarie van de omvang van dienstarchieven en de (kosten van) bewerking voordat verhuizing naar het Stadskantoor een feit is.

Volgens het hoofd DIV van de Secretarie en POI worden afspraken met de provinciale archiefinspectie gemaakt nadat het Kwaliteitszorgsysteem DIV is geïmplementeerd.

GEMEENTELIJKE ARCHIEFINSPECTIE

De gemeentelijke archiefinspectie Utrecht stelde een Inspectieplan 2005-2008 op. Hierin zijn de door de Rekenkamer aanbevolen aspecten (werkwijze, frequentie, rapportage, toezicht op de opvolging) verwerkt. Doordat leden van het college van B&W (onder wie de portefeuillehouder) zitting hebben in het bestuur van Het Utrechts Archief (waar de gemeentelijke archiefinspectie onder valt) was het college bij de vaststelling van het plan betrokken.

In de praktijk loopt de archiefinspectie niet volgens planning. In 2005 en 2006 werden vijf in plaats van het beoogde aantal van acht inspecties afgerond: OGU, Vredenburg, de GG&GD, RHD en DSB (Stadswerken). De archiefinspecteur geeft hiervoor als verklaring dat de inspectie in 2005 te maken had met ziekte van een van de inspecteurs en met het vertrek van een inspecteur. Daarnaast zijn wegens omstandigheden (bijvoorbeeld: samenvoeging van diensten) sommige inspecties vervroegd, andere uitgesteld.

In 2005/2006 is de formatie voor archiefinspectie uitgebreid van 0,2 fte naar 0,8 fte. De formatie wordt ingevuld door één archiefinspecteur. Deze inspecteur staat onder leiding van de gemeentearchivaris, die verantwoordelijk is voor de gemeentelijke archiefinspectie. De gemeentearchivaris kwalificeert de beschikbare capaciteit voor de uitvoering van de gemeentelijke archiefinspectie als verantwoord. Wij troffen hiervan geen systematische onderbouwing aan. In de praktijk was de beschikbare formatie leidend voor het inspectieplan. Met de beschikbare formatie zouden alle organisatie-eenheden die in aanmerking komen voor inspectie eens per vier jaar kunnen worden geïnspecteerd.

Naast de inspecties bij de gemeentelijke diensten onderhield de inspecteur in het afgelopen jaar intensief contact met de gemeente over de door de gemeentelijke diensten in gebruik zijnde archiefruimtes. Ook is de inspecteur geïnformeerd over de lopende inventarisatie van de archieven in het kader van de 'grote schoonmaak'. Bovendien hebben eerst de directeur van Het Utrechts Archief en later de gemeente-archivaris deel uitgemaakt van de stuurgroep Verbetering Documentaire Functie in de periode 2004/2005. Zij hebben daardoor kennis kunnen nemen van en reactie kunnen geven op onder andere het Masterplan en de voorgenomen maatregelen van de gemeente.

INSPECTIES EN RAPPORTAGE

Uit de inspectierapporten over het OGU, Vredenburg, de GG&GD, en Stadswerken leiden wij af dat de inspecteur de inspecties uitvoert volgens de in het Inspectieplan beschreven werkwijze:

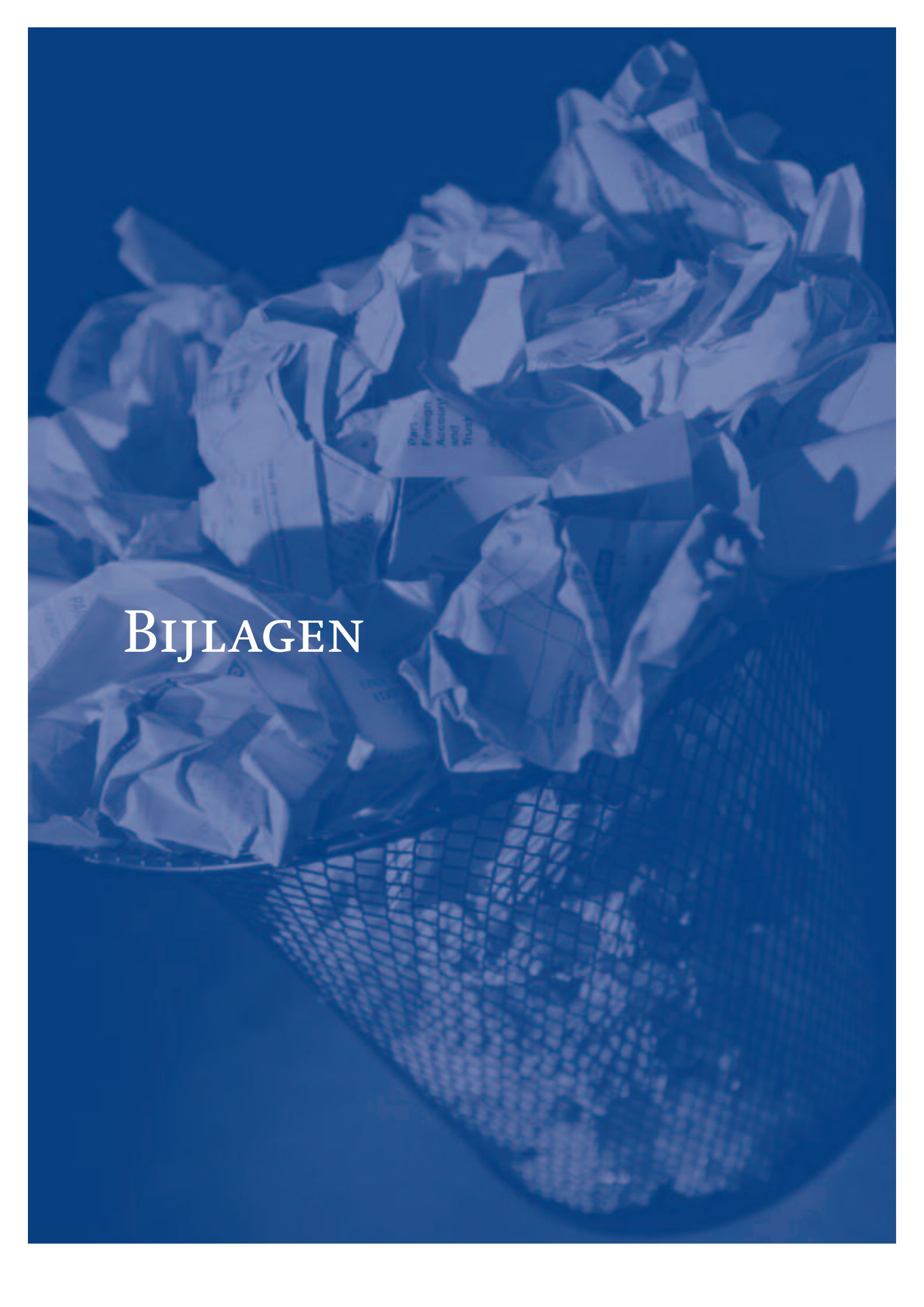
- ◆ op basis van gesprekken, vragenlijsten, documenten en waarneming beoordeelt de inspecteur de kwaliteit van het archiefbeheer bij de dienst;
- ◆ na afronding van de inspectie wordt een conceptrapportage van de resultaten opgemaakt. Deze wordt voor commentaar voorgelegd aan de dienst;
- ◆ het definitieve inspectierapport, inclusief conclusies en aanbevelingen wordt toegezonden aan het hoofd van de dienst. Aan het diensthoofd wordt daarbij gevraagd een verbeterplan op te stellen op basis van de aanbevelingen;
- ◆ het diensthoofd geeft in een schriftelijke reactie aan hoe hij/zij de noodzakelijke verbeteringen uitvoert.

De inspecteur gaf aan dat hij de concernnormen die deel uitmaken van het Kwaliteitszorgsysteem DIV, betreft bij zijn inspectie. Daarnaast maakte de inspecteur afspraken met de gemeentelijke Accountantsdienst om de inspecties af te stemmen met de controles door de gemeentelijke Accountantsdienst. Wij constateren dat dit positief kan bijdragen aan de doelmatigheid van de inspectie; voorkomen wordt dat dubbel werk wordt gedaan. Overigens heeft de Accountantsdienst nog geen controles, als onderdeel van het Kwaliteitszorgsysteem DIV kunnen verrichten, omdat het Kwaliteitszorgsysteem nog niet bij de diensten is geïmplementeerd.

Wat betreft de rapportage wijkt de inspectie op een aantal punten af van het Inspectieplan:

- ◆ afschriften van de inspectierapporten worden niet naar het college gestuurd;
- ◆ het college van B&W ontving geen verslag van de gemeentelijke archiefinspectie over 2005. Over de in 2006 afgeronde inspecties heeft de gemeentearchivaris het college wel een jaarverslag toegestuurd;
- ◆ er vindt geen systematische controle op de uitvoering van de verbeteringsvoorstellen plaats door middel van periodieke voortgangsrapportages. De inspecteur verklaarde zich via zijn netwerk bij de gemeente ad hoc op de hoogte te laten stellen van de voortgang van de uitvoering bij de verschillende diensten.

Verder merken wij op dat voor het wederhoor (de reactie van diensthoofden op het inspectierapport) lange doorlooptijden worden gehanteerd. De termijn die de inspecteur aan het diensthoofd geeft om op de aanbevelingen te reageren met een verbeterplan, varieert van anderhalve maand tot vier maanden. Bij twee van de vier door ons bestudeerde inspectierapporten werd deze termijn overschreden. Wij constateren dat deze lange reactietermijn niet bijdraagt aan de voortvarendheid van de uitvoering van verbeteracties door de dienst.



BIJLAGEN

BIJLAGE 1 BRONNEN

Bestudeerde documenten

- ◆ Antwoorden van het hoofd van de Sector Personeel, Organisatie en Informatie en het hoofd van de Documentaire Informatievoorziening Secretarie op schriftelijke vragen van de Rekenkamer (november 2006)
- ◆ *Archiefverordening gemeente Utrecht 2004*, Raadsbesluit van 14 oktober 2004, in werking getreden 28 oktober 2004, bekendmaking 27 oktober 2004, Gemeenteblad van Utrecht 2004, nummer 32
- ◆ *Besluit Informatiebeheer gemeente Utrecht 2004*, B&W besluit van 31 augustus 2004, in werking getreden op 28 oktober 2004, bekendmaking 10 augustus 2005, Gemeenteblad van Utrecht 2005, nummer 69
- ◆ *Masterplan Toekomstvaste documentaire Functie Gemeente Utrecht*, Stuurgroep Verbetering Documentaire Functie, 23 februari 2005
- ◆ *Kwaliteitszorgsysteem Documentaire informatievoorziening*, sector POI gemeente Utrecht, vastgesteld door de concerndirectie 5 juli 2006
- ◆ *Risicoscan DIV gemeente Utrecht*, Stuurgroep Verbetering Documentaire Functie, 1 juli 2005
- ◆ *Brief Risicoscan DIV*, van T. Gispen (wethouder) aan de directeuren van de gemeentelijke diensten, 7 september 2005
- ◆ *Projectraming Grote schoonmaak van de (analoge) archieven van de gemeentelijke diensten*, Documentaire Informatievoorziening Secretarie, november 2006
- ◆ *Inspectieplan Gemeentelijke Archiefinspectie Utrecht 2005-2008*
- ◆ *Inspectierapporten (inclusief reacties) OGU, GG&GD, Muziekcentrum Vredenburg, Stadsbeheer, gemeente- en rijksarchivaris Het Utrechts archief* (2005, 2006)

Geïnterviewde personen

- ◆ Mw. E.A.M. Schöningh, (thans voormalig) hoofd sector Personeel, Organisatie, Informatie (POI) Secretarie
- ◆ T.W.M. Kruse, adviseur Organisatie en Informatie (O&I) sector POI, Secretarie
- ◆ H. Spelbos, hoofd afdeling Documentaire Informatievoorziening, Secretarie
- ◆ A. Pietersma, rijks- en gemeentearchivaris, Het Utrechts Archief
- ◆ A. In 't Hout, gemeentelijke archiefinspecteur, Het Utrechts Archief

BIJLAGE 2 OVERZICHT UITVOERING AANBEVELINGEN

Aanbeveling (samengevat)	Uitgevoerd:	Toelichting
<i>Archiefregelgeving</i>		
Actualiseer de archiefregelgeving. Neem expliciet regels op voor digitale archivering.	Ja	Het college paste in 2004 de gemeentelijke archiefregelgeving aan; daarmee werd ook het beheer van digitale informatie geregeld. In de praktijk voldoet het college niet aan de voorschriften met betrekking tot de informatievoorziening aan de raad en de digitale archivering.
<i>Visie en plan van aanpak</i>		
Ontwikkel een visie op het gemeentelijk archiefbeheer en stel een plan van aanpak op voor verbetering van het archiefbeheer.	Ja	Het <i>Masterplan toekomstvast Documentaire Functie gemeente Utrecht (2005)</i> bevat een visie en een meerjarig plan van aanpak. Het Masterplan vormt een goede basis voor verbetering van de archieffunctie.
<i>Maatregelen en resultaten</i>		
Neem maatregelen gericht op: ♦ de toedeling van de eindverantwoordelijkheid voor het archiefbeheer op concernniveau; ♦ daadwerkelijke verbetering van het archiefbeheer door de diensten; ♦ archivering van digitale informatie; ♦ verheldering van de rol van de decentrale DIV-afdelingen en de commissie Documentaire Zaken; ♦ verbetering van het archiefbeheer van projecten.	Deels	Voor alle onderwerpen zijn of worden maatregelen ontwikkeld. De meeste maatregelen worden nog niet of niet volledig toegepast. Hierdoor is nog geen sprake van systematische en structurele verbetering van het archiefbeheer door de diensten. Er is wel meer aandacht voor het archiefbeheer bij diensten. Dit blijkt uit de toenemende vraag van gemeentelijke diensten naar adviezen en diensten op het gebied van documentaire informatievoorziening. De kwaliteit van de semi-statische archieven ('in de kelders') van vier gemeentelijke diensten is recent verbeterd; ze zijn door bewerking geordend en toegankelijk gemaakt. De volledigheid van deze archieven is met deze bewerking overigens niet gewaarborgd. Een aantal andere diensten is niet bereid om de benodigde financiële middelen ter beschikking te stellen voor het bewerken van hun archieven 'in de kelder'.
<i>Archiefinspectie</i>		
Maak nieuwe afspraken met de gemeentelijke en provinciale archiefinspectie. Maak met de gemeentelijke archiefinspectie afspraken over de invulling van de inspectie, de frequentie, de rapportage en het toezicht op de opvolging van de aanbevelingen.	Deels	Met de provinciale archiefinspectie zijn nog geen afspraken gemaakt. De gemeentelijke archiefinspectie stelde een Inspectieplan op waarin alle door de Rekenkamer aanbevolen aspecten zijn verwerkt. De gemeentelijke archiefinspectie verbeterde de kwaliteit van de inspectie bij de gemeentelijke diensten. De archiefinspectie kan de opvolging van haar aanbevelingen bevorderen door sneller een verbeterplan op te laten stellen en door meer systematisch controle op de uitvoering daarvan uit te oefenen.





De Rekenkamer van de gemeente Utrecht heeft tot doel door middel van onderzoek de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, het beheer en de organisatie van de gemeente Utrecht en de daaraan verbonden instellingen te verbeteren.

Met haar rapporten wil ze de controlerende functie van de gemeenteraad versterken. Voor de bevolking van de gemeente Utrecht wil ze zichtbaar maken hoe publiek geld wordt besteed en wat er terecht komt van de beleidsvoornemens van de gemeente.