

Archivaris: toezichthouder en kennispartner in de informatieketen

Archieftoezicht in de regio Utrecht

Joost van Koutrik ■

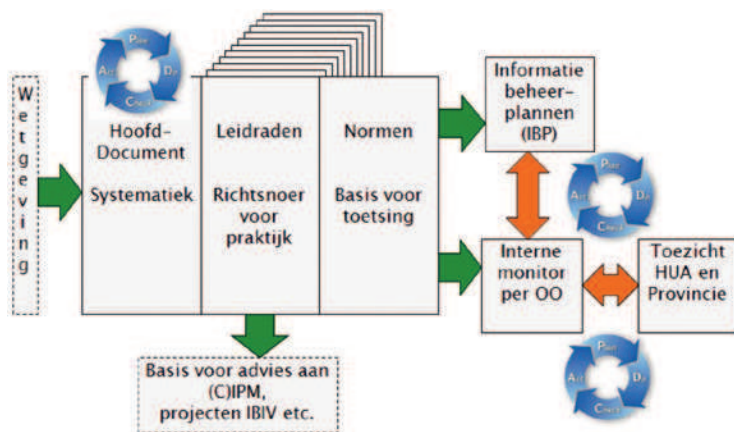
Er is in de afgelopen jaren het nodige veranderd in de invulling van de toezichtfunctie van Het Utrechts Archief (HUA). In dit artikel vindt u een beschrijving van wat deze verandering inhoudt. De nadruk ligt eerst op de gemeente Utrecht, omdat daar de meeste interne veranderingen hebben plaatsgevonden die invloed hebben op de positie van de gemeentearchivaris als toezichthouder. De volgende stap voor HUA is het stimuleren van kennisuitwisseling en samenwerking in de regio en de informatieketen.

a

Als u de afgelopen jaren met de trein via Utrecht Centraal hebt gereisd, dan zal dit imposante gebouw u waarschijnlijk niet zijn ontgaan: het Utrechts Stadskantoor. Met veel glas, een verticale tuin, datagestuurde balies en liften, open verdiepingen en genderneutrale toiletten¹ is het Stadskantoor meer dan alleen de behuizing voor een paar duizend ambtenaren; het staat symbool voor een dynamische gemeente in een continu veranderende samenleving. Daarnaast staat het gebouw symbool voor de organisatieverandering die de gemeente heeft doorgemaakt.

Transformatie

De gemeentelijke organisatie transformeerde van een sturingsmodel met afzonderlijke diensten – ook wat locaties in de stad betreft – naar één huis onder een concernmodel.² Een van de onderdelen van de concernorganisatie is Concern Informatie- en Procesmanagement (CIPM), waarvan de concernmanager onder andere de kaders en het investeringsprogramma voor informatievoorziening onder haar hoede heeft.³ Elk organisatieonderdeel heeft een informatie- en procesmanager, ondersteund door een aantal adviseurs en projectmanagers. Zij werken in lijn met de kaders en voorzieningen van CIPM aan de informatiseringsfunctie van de gemeente. Na vaststelling van een nieuwe Archiefverordening en Besluit Informatiebeheer in 2014 kregen de bestuurlijke kaders een facelift, met onder andere de inrichting van een strategisch informatieoverleg (SIO) en een kwaliteitssysteem voor het informatiebeheer.⁴ Tevens zijn alle hoofden van de organisatieonderdelen onder het Besluit Informatiebeheer direct verantwoordelijk gemaakt voor het eigen informatiebeheer, inclusief een jaarlijks per onderdeel vast te stellen informatiebeheerplan.



Procesplaat uit het Kwaliteitssysteem 2.0.

Utrecht Integraal Digitaal

Met de gang naar het Stadskantoor in oktober 2014 heeft Utrecht afscheid genomen van de klassieke DIV-functie. Deze bedrijfsfunctie is vervangen door de digitale tegenhanger: recordsmanagement, een van de beleidsvelden binnen IPM.⁵ Daarvoor is eerst op concernniveau het Kennis- en Kwaliteitscentrum Documentaire informatie (KKCD) opgericht: een team van experts op het gebied van recordsmanagement. Alle IPM-teams per organisatieonderdeel zijn aangevuld met een of meer recordmanagers.

Binnen veel onderdelen van de organisatie werd de behoefte om digitaal te werken prominent. Dit werd gestimuleerd door het feit dat voor het Stadskantoor de kasten leeg moesten en



Stadskantoor Utrecht.

Foto: CU2030.nl

de vaste werkplekken verleden tijd waren geworden. En men wilde graag 'substitutie' of 'vervanging'. Wat dit precies was, wist niet iedereen: het was iets met digitaal werken en ook iets waar we met z'n allen voor wilden gaan. Wat het echt was, zou gaandeweg duidelijk worden.

Intussen was het SIO van Utrecht in volle ontwikkeling. In dit overleg tussen gemeentesecretaris, concernmanager IPM en gemeentearchivaris werd het plan gesmeed om het 'vervangingsbesluit' te gebruiken als stimulans voor de organisatieonderdelen om te investeren in digitaal informatiebeheer. Het KKCD had inmiddels het Kwaliteitssysteem Documentaire Informatie opgesteld, dat een basis ging vormen voor deze investeringen in mensen, middelen en procedures.⁶ Het voornemen van het SIO mondde uit in het programma Utrecht Integraal Digitaal (UID). De gemeentearchivaris startte in 2015 een cyclus van nulmetingen bij alle organisatieonderdelen. Het KKCD zette een regelmatige monitoring op om de voortgang van recordsmanagement onder het Kwaliteitssysteem te volgen. Eind 2016 was het vervangingsbesluit een feit.⁷ Sindsdien gaat Utrecht verder met het vervolg, gericht op verdere 'continue verbetering' en door-groei naar keteninformatisering,⁸ waaronder de keten naar de digitale archiefbewaarplaats bij HUA en daarmee ook naar de onderzoeker en burger. Het erfgoed is in Utrecht dus geen bijvangst, maar een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering.

Wat verandert dit voor de toezichthouder?

In 2014 adviseerde de BRAIN-werkgroep 'Positionering archiefinspectie' aan het BRAIN-bestuur dat de toezichtrol van de archivaris binnen het 'three lines of defence'-model het beste geplaatst wordt in de tweede lijn, tenzij de betreffende organisatie een kwaliteitssysteem in werking heeft op het informatiebeheer.⁹ De gemeente Utrecht beweegt zich nu al een paar jaar in die laatste richting:

- **Eerstelijns** wordt (nog in groeiende mate) kwaliteitszorg bij de organisatieonderdelen ingericht door de recordmanagers, gedocumenteerd in het informatiebeheerplan.
- **Tweedelijns** richt het KKCD zich op doorontwikkeling van interne monitoring enerzijds, en advisering en beleidsontwikkeling anderzijds.
- **Derdelijns** neemt de gemeentearchivaris de positie in van systeemtoezichthouder.¹⁰
- **Interbestuurlijk** houdt de provincie Utrecht de vorderingen in de gaten via de jaarlijkse verantwoording van B&W.¹¹

CIPM stuurt en controleert met een strategische agenda op de verbeterpunten en aanbevelingen uit deze vier lijnen. Het toezicht in de derde lijn krijgt nadere invulling en wordt afgestemd in het SIO. Hierin wordt tevens vormgegeven aan een volgende stap: de relatie van monitoring en toezicht onder de Archiefwet met de andere beleidsvelden in de portefeuille van CIPM. Tezamen vormen zij de vier B's:

- **Beschermen:** de AVG, de Privacyverordening en de functionaris voor de gegevensbescherming.
- **Beveiligen:** de Baseline Informatiebeveiliging en de 'informatie security officers' (centraal en per organisatieonderdeel).
- **Beheren:** de Archiefwet, het Kwaliteitssysteem en recordmanagement.
- **Beschikbaar stellen:** actieve openbaarheid en de Utrechtse informatiecommissaris.¹²

Ondertussen bij Het Utrechts Archief...

Als regionaal historisch centrum vervult HUA niet alleen de toezichtfunctie voor de gemeente Utrecht. De gemeente Nieuwegein heeft in 2011 de bewaarplaatsfunctie bij HUA belegd. In 2018 heeft de provincie Utrecht tevens de functie van provinciearchivaris belegd bij HUA. Dit alles zorgt ervoor dat HUA ook een directe toezichtverantwoordelijkheid heeft ten aanzien van alle gemeenschappelijke regelingen waarvoor Utrecht of Nieuwegein de centrumgemeente is, of waaraan de provincie deelneemt. De schaal wordt daardoor steeds groter: de veiligheidsregio, de bovenregionale GGD, de regionale uitvoeringsdienst, de samenwerkende recreatieschappen, de belastingssamenwerking en de dienst voor werk en inkomen in de Lekstroomregio. Dat zijn in totaal tien organisaties inclusief HUA zelf, maar de andere samenwerkingsorganisaties zijn dan nog niet meegerekend. En het einde van deze netwerk-groei is waarschijnlijk nog niet in zicht. Bij de grotere organisaties moet HUA bovendien rekening houden met zes collega-archiefinstellingen in de provincie Utrecht. De vraag dient zich aan hoe HUA al deze organisaties met passend toezicht kan ondersteunen vanuit een aanvankelijke tweedelijnsrol; en of een derdelijnsrol voor deze organisaties op termijn passend zal zijn.

Structurele verbeteringen in de regio zijn nodig om een derdelijnspositie te kunnen innemen. Een aantal organisaties is daar ook mee bezig. Nieuwegein investeert bijvoorbeeld in het kader van zijn I-Strategie.¹³ Een aantal gemeenschappelijke regelingen heeft overeenkomstige investeringen gepland.¹⁴

>>



Netwerkplaat van Het Utrechts Archief, gemeente Utrecht, gemeente Nieuwegein, provincie Utrecht en gemeenschappelijke regelingen.

- >> HUA houdt hierop toezicht met op te zetten SIO's, inspecties, formele adviezen, jaarverslagen en voorlichting, tot het rendement van dien aard is dat de derdelijnspositie in beeld komt. Een van de doelen van deze inspanning is om de overheidsorganen in onze regio te stimuleren tot onderlinge kennisuitwisseling en samenwerking.

De volgende stap: kennispartner in de informatieketen

Aan de wettelijke toezichtfunctie van HUA is au fond niets veranderd. Wel zijn de werkprocessen van die toezichtfunctie in kaart gebracht, waardoor dit toezicht effectiever en transparanter wordt.¹⁵ Inspecties volgens het INK-model blijven hier een onderdeel van. HUA gaf in voorgaande jaren ook al voorlichting. Dit speelt nu een meer prominente rol, evenals het SIO en formele advisering.

Wat met name verandert, is de informatiefunctie in de keten. Het is bij die verandering cruciaal dat de betrokken organisaties dezelfde 'taal' spreken als het gaat om informatiebeheer en gegevensuitwisseling. We moeten allemaal voldoen aan dezelfde eisen onder de Archiefwet. De truc is om, net als de centrumgemeente, via het SIO deze eisen zodanig in te zetten dat zij bijdragen aan hun eigenlijke doel: een duurzame informatiehuishouding, zowel binnen overheidsorganen als in de keten die zij samen vormen.

Landelijk is kennisontwikkeling onder andere georganiseerd op het Kennisplatform Toezicht van het Kennisnetwerk Informatie en Archief. In 2018 wordt het Kwaliteitsmodel Inspectie van de werkgroep Professionalisering archiefinspectie ondergebracht bij dit platform, met de instrumenten van degenen die hieraan hebben bijgedragen. Dit kwaliteitsmodel is tevens onderdeel van de cursus 'Toezicht op de digitale overheid' van de Archiefschool. Wat geldt voor de regionale aanpak die HUA voorstaat, geldt ook landelijk: door kennis te delen wordt het werk van ons allemaal effectiever. ■

Joost van Koutrik ■ coördinator archiefinspectie en plaatsvervangend gemeente- en rijksarchivaris bij Het Utrechts Archief. Sinds april 2018 is hij tevens provinciearchivaris van Utrecht.

Noten

- 1 Dit geldt voornamelijk voor het publieke gedeelte. De gemeente kwam met de raadsmotie in het nieuws in juli 2016, zie o.a. 'Gemeente Utrecht krijgt genderneutrale toiletten', in: *NRC Handelsblad*, 1 juli 2016.
- 2 Het plan voor de organisatie-inrichting luidde 'Via B', opgevolgd door 'Verder Via B'. Meer over de doorontwikkeling van het organisatiesturingsmodel vindt u op de website Public Papers Utrecht.
- 3 Het 'Investeringsprogramma modernisering processen en informatievoorzieningen' omvatte ook het 'Verbeterplan informatie- en archiefbeheer 2012-2014'. De inhoud en achtergrond van dit plan is te vinden in de agenda van de raadscommissie Mens en Samenleving van 7 februari 2012.
- 4 Deze besluiten zijn gepubliceerd in het Gemeenteblad, respectievelijk 2014 nummer 28331 en 2016 nummer 130006. Het SIO heeft een eigen reglement in verband met de (wettelijke) taken en bevoegdheden van het overleg.
- 5 Wat de kaders betreft, heeft de concernmanager IPM ook de verantwoordelijkheid voor recordsmanagement onder zich gekregen in de huidige Organisatieregeling (Gmb. 2018, 48624).
- 6 De meest recente versie van het Utrechtse Kwaliteitsstelsel is vastgesteld door de Utrechtse Directieraad op 20 september 2017 en te vinden op de website van HUA, onder 'Vakgenoten' / 'e-Depot' / 'Kwaliteitsstelsel op orde'.
- 7 Zie het besluit in Gmb. 2016, 182006, en onder meer het artikel 'Gemeente Utrecht verlost van papier', in: *Binnenlands Bestuur*, 16 december 2016 (datum van publicatie op de website).
- 8 Het gaat hier voornamelijk om afspraken over informatiebeheer in processen waarbij meerdere onderdelen van de organisatie of meerdere organisaties betrokken zijn. Zie onder andere het thema 'Ketensturing' op de website van de Nederlandse Overheid Referentiearchitectuur, NORA Online.
- 9 Zie het adviesrapport van de werkgroep aan het BRAIN-bestuur getiteld *Op dezelfde lijn verder?* van 31 oktober 2014.
- 10 Toelichting over deze positionering als beleidsdoel vindt u onder het speerpunt 'Kennispartner in de regio' in het meerjarenbeleidsplan van HUA voor 2017-2020, te vinden op de website van HUA onder 'Over ons' / 'Missie & beleid'.
- 11 Meer informatie over de positie en werkwijze van de provincie als interbestuurlijk toezichthouder is te vinden op de website van de provincie Utrecht, onder 'Onderwerpen' / 'Bestuurlijke zaken' / 'Interbestuurlijk toezicht'.
- 12 Zie voor Beschermen en Beschikbaar stellen respectievelijk de Privacyverordening (Gmb. 2016, 135657) en de aangenomen raadsmotie tot het aanstellen van de informatiecommissaris (2015, nummer M 156). De vier B's komen niet oorspronkelijk uit Utrecht, maar zijn 'goed gejat' uit het Information Governance Framework van de gemeente Almere; zie het artikel van Frans Smit op p. 18-19 in dit blad.
- 13 Zie op de website van Nieuwegein de raadsvergadering van 25 september 2017, agendapunt 14b, en de voorbespreking van de raadscommissie ABZ op 7 september 2017.
- 14 Het meest in het oog springende recente voorbeeld is de aangenomen begrotingswijziging van de RUD Utrecht, specifiek voor noodzakelijke investeringen in digitaal informatiebeheer. Deze is te vinden op de website van de RUD in de vergadering van het algemeen bestuur van 19 december 2017.
- 15 Deze werkprocessen zijn beschreven in een zgn. producten- en dienstencatalogus (PDC) van HUA, die de basis legt voor overeenkomsten die het bestuur van HUA aangaat met andere overheidsorganen voor de uitvoering en financiering van de toezichtfunctie. Deze PDC is te vinden op de website van HUA, onder 'Vakgenoten' / 'Toezicht'.