

KIDO

Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden

Eindrapportage zelfevaluatie

Datum: 25 augustus 2022

Versie 1.01

1. Rapportage zelfevaluatie KIDO: conclusies en aanbevelingen

KIDO staat voor Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden. Het is een integraal systeem dat gericht is op het duurzaam beheer van digitale en analoge informatie. Om het kwaliteitsniveau te bepalen voor een organisatie is de handreiking KIDO ontwikkeld. Deze handreiking belicht het informatiebeheer op strategisch, tactisch en operationeel niveau, waarbij de kernfuncties van het informatiebeheer en de inbedding in de organisatie centraal staan.

In juni 2021 heeft de gemeente Leeuwarden het zaaksysteem Rx.Enterprise in gebruik genomen. Bij de start van de implementatie is afgesproken dat een half jaar na de start, een KIDO zelfevaluatie wordt uitgevoerd om te bepalen waar Leeuwarden staat in (digitaal) informatiebeheer, met externe begeleiding. Dit onderzoek is uitgevoerd in de periode december 2021-juli 2022 via een vragenlijst en interviews.

De volgende conclusies en aanbevelingen komen naar voren uit de zelfevaluatie:

Op strategisch niveau:

- **Leeuwarden heeft de beleidskaders voor informatiebeheer goed op orde.** De gevraagde beleidsnotities zijn aanwezig, zijn actueel en zijn formeel vastgesteld. Er is sprake van een samenhangend geheel aan beleidskaders en beleidsregels, die de organisatie in staat stelt om het niveau van informatiebeheer op een adequaat niveau te brengen en te houden.
- **De organisatorische inbedding vraagt aandacht.** Het informatiebeheer is vooral goed ingebed in de afdelingen en teams die zich intensief met informatievoorziening bezighouden. Zij zien informatievoorziening als primair, strategisch bedrijfsmiddel en handelen daarnaar. Er is in deze teams aandacht voor de beleidsregels, en wordt gewerkt conform de processen en procedures van professioneel informatiebeheer. Ook wordt daar de meerwaarde onderkend van informatiebeheer.

In een deel van de organisatie zien we dat informatievoorziening gezien wordt als ondersteunende dienst, als secundair proces. De inbedding van informatiebeheer is in die afdelingen en teams nog niet goed geborgd. Voor het uitvoeren van informatiebeheer wordt vooral gekeken naar de teams die (documentaire) informatievoorziening verzorgen. Er is maar beperkt eigenaarschap zichtbaar in het werken conform de beleidskaders en beleidsregels die organisatiebreed gelden. Met andere woorden: informatiebeheer wordt op een aantal plaatsen gezien als 'nutsvoorziening', dat door ondersteunende diensten moet worden gefaciliteerd. Die opvatting, plus het hierbij behorende gedrag, frustreert de goede inbedding van informatiebeheer. Het zijn vooral leidinggevenden die hierin het verschil kunnen maken. De 'in control' gesprekken kunnen worden benut om hen hierop te wijzen.

Aanbeveling is om het eigenaarschap van informatiebeheer prominenter te positioneren bij de leiding van deze afdelingen en teams. Daarvoor is het belangrijk om kennis over te dragen, en betere sturingsinstrumenten in te richten voor informatiebeheer; managementrapportages kunnen hierbij helpen. Het regelmatig en gestructureerd aanspreken van leidinggevenden op prestaties in informatiebeheer, bijvoorbeeld in (afdelings-)MT-vergaderingen, zal hier een positieve bijdrage aan leveren.

- **De Plan-do-check-act is niet sluitend.** Er is een strategisch informatiemanagement overleg (SIO) ingericht. Daarin vindt beleids- en besluitvorming plaats voor (o.a.) strategische en tactische vraagstukken op het gebied van informatiebeheer. Het SIO functioneert nog maar kort en is vooral gericht op 'plan & do' en minder op 'check & act'. Met andere woorden: het toezicht op (en handhaving van) beleidsregels en beleidskaders voor informatiebeheer vraagt nog aandacht.

Het SIO organiseert zijn werk via de Agenda informatiebeheer (voorheen Verbeteragenda archiefinspectie). Met deze agenda als instrument kunnen door het SIO knelpunten gestructureerd als project uitgezet worden om de kwaliteit van het gemeentelijk informatiebeheer te verbeteren. De agenda informatiebeheer heeft een formele positie en wordt in het Besluit informatiebeheer Leeuwarden 2018 aangeduid als *'een overzicht met knelpunten ten aanzien van het beheer van informatie'*. Het ligt voor de hand om de verbeterpunten uit deze notitie KIDO zelfevaluatie hierin op te nemen.

- Waar winst behaald kan worden in **de overdracht naar informatiebeheer vanuit projecten**; met name projecten op het gebied van processen, organisatie en informatievoorziening. De aandacht hiervoor is nu fragmentarisch en afhankelijk van de projectleider. Er zijn wel spelregels en afspraken, maar controle ontbreekt. **Aanbeveling** is om dit standaard in overdrachtdossiers op te nemen.

Aanbeveling is voorts om veel meer te evalueren (auditen) in het SIO, en de kwaliteit van informatiebeheer te betrekken bij die evaluatie. Dit geldt zowel beleidsevaluatie, als evaluatie van implementatieprojecten. Dit kan concreet door KIDO jaarlijks uit te voeren en ieder jaar een thema te pakken waarop wordt ingezoomd. Als een eerste thema kan dan de overdracht van projectdossiers worden opgepakt.

- **Procesbeschrijvingen ontbreken of zijn niet compleet.** Leeuwarden maakt gebruik van Engage voor ontwerp en beheer van processen, en van de i-Navigator voor beheer van het document structuur plan. Voor de i-Navigator geldt dat deze compleet is en goed onderhouden wordt. Voor de procesbeschrijvingen in Engage geldt dat de kwaliteit van beschrijving wisselend is, lang niet alle processen beschreven zijn en in veel beschrijvingen de link naar het DSP ontbreekt.

Het biedt voor de organisatie voordelen om een compleet, actueel inzicht te hebben in processen. Niet alleen voor KIDO. **Aanbeveling** is dan ook om ten eerste te zorgen voor het completeren van de procesbeschrijvingen (dit vraagt een investering in capaciteit en kennis, en kan in een periode van 2 tot 3 jaar stap voor stap gebeuren); en ten tweede om te zorgen voor procesbeheer. Ook hier gaat het om capaciteit en kennis. Voor een organisatie van de omvang van Leeuwarden is het realistisch dat er een procesbeheerorganisatie is (vgl. het negenvlakmodel). Een business case kan uitwijzen hoe de kosten voor de inrichting hiervan zich verhouden tot de baten.

Aanbeveling is voorts om deze business case op te (laten) stellen in opdracht van het SIO. Daarbij dient onderzocht te worden:

- Wat de beste positionering is voor procesbeheer: centraal of decentraal;
- Hoe de positionering zich verhoudt tot het principe van integraal management;
- Wat een passende omvang (formatief) is.

Ter vergelijking: de gemeente 's-Hertogenbosch (2000 medewerkers) heeft procesbeheer ondergebracht binnen sectoraal informatiemanagement en de gemeente Nijmegen (1500 medewerkers) heeft procesbeheer volledig centraal ondergebracht bij een unit procesmanagement.

Op tactisch niveau:

- **Het instrumentarium voor informatiebeheer is nagenoeg compleet en goed bruikbaar.** Er is een veelheid aan procedures, procesbeschrijvingen, werkinstructies die het mogelijk maken om het informatiebeheer professioneel uit te voeren. Voor het overgrote deel zijn deze formeel vastgesteld, en is er een eigenaar aan gekoppeld. Er ontbreken enkele formele procedures; echter in de praktijk leidt dit niet tot operationele problemen omdat er wel degelijk aantoonbaar conform de kwaliteitseisen van KIDO gewerkt wordt. Het is niet de bedoeling van KIDO om papieren tijgers te creëren; we volstaan dus met de conclusie dat niet alles er is maar dat dit niet tot omissies leidt.

De beschikbaarheid van deze instrumenten is wel een aandachtspunt. **Aanbeveling** is om de kennisbank, waarvoor initiatief is genomen via de Agenda Informatiebeheer, hiervoor te benutten. Het SIO kan deze opdracht geven en bewaken. Ook het versterken van asset management (in Topdesk) draagt bij aan dit doel; de opdracht voor de inrichting van Topdesk als CMDBⁱ is nog diffuus en mag expliciet vanuit het SIO geformuleerd worden.

Waar wel meer aandacht voor nodig is, is voor conversies en migraties. Daar is geen vertaling van beleidskaders naar procedures en richtlijnen. **Aanbeveling** is om hier een generieke manier van werken voor te maken, met een toetsingskader vanuit informatiebeheer.

Op operationeel niveau:

- **Op operationeel niveau geldt dat er -mede door een hoge mate van digitalisering en automatisering- sprake is van een werkend geheel.** De compliance aan KIDO normen is groot. We zien in de praktijk dat met name functioneel beheerders, record beheerders en andere professionals op het gebied van (documentair) informatiemanagement hier de trekkers zijn en het feitelijke werk doen. De facto compenseren zij een tekort aan daadkracht op dit punt in de lijnafdelingen. Keerzijde is dat de doorontwikkeling van hun eigenlijke werk hierdoor stagneert. **Aanbeveling** is om operationeel (documentair) informatiebeheer beter te grondvesten in de afdelingen en hier capaciteit aan toe te kennen. Ter vergelijking: de gemeente 's-Hertogenbosch heeft 8 fte voor informatiebeheer in de domeinen; de gemeente Nijmegen heeft daar 6 fte voor. Taak van deze informatiebeheerders is om de kwaliteit van de (documentaire) informatievoorziening te bevorderen in de lijnorganisatie.

Eindconclusie is dat Leeuwarden goed presteert op het KIDO normenkader. Daar waar er verbeterpunten zijn, is het realistisch te verwachten dat er snel voortgang gemaakt kan worden. Het SIO zal steeds meer in positie komen en als het zich blijft inzetten om het niveau van informatiebeheer verder omhoog te brengen, zal dit zeker goede resultaten hebben. De Agenda informatiebeheer (voorheen Verbeteragenda archiefinspectie) is hier helpend bij.

Achilleshiel is en blijft het eigenaarschap van afdelingen en teams 'in de business'. Dat is lang niet overal op het benodigde niveau. Het problematische hiervan wordt enigszins verdoezeld door de grote inzet van informatiebeheer professionals, die veel gaten dichtlopen. Maar onder de streep is investering in eigenaarschap en bijbehorend gedrag en houding van leidinggevenden de belangrijkste aanbeveling.

2. Kader

Overheden hebben de opdracht om hun informatiebeheer op orde te krijgen. Zie de Archiefregeling, artikel 16: De zorgdrager zorgt ervoor dat het beheer van zijn archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem. Tegelijkertijd komen er nieuwe uitdagingen op overheden af, zoals wetgeving die bepaalt dat overheidsinformatie herbruikbaar moet zijn en veel sneller openbaar en beschikbaar voor het publiek (WOO en MEBV). Dit stelt hoge eisen aan informatieverwerking en informatiebeheer. Een hulpmiddel om het informatiebeheer te verbeteren is een kwaliteitssysteem informatiebeheer zoals de wet vraagt van zorgdragers. Het kwaliteitssysteem informatiebeheer decentrale overheden (KIDO) biedt dit.

De handreiking beschrijft een kwaliteitssysteem met eisen voor het informatiebeheer ten behoeve van de decentrale overheden, waaronder gemeenten. Het doel van het kwaliteitssysteem is om het informatiebeheer structureel te verbeteren, en wel zodanig dat het informatiebeheer op termijn voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Informatiebeheer is daarbij gedefinieerd als **de inrichting en uitvoering van het opslaan, het bewaren en beheren, het ontsluiten of (actief) leveren, en waar nodig, het overdragen, verplaatsen, verwijderen of vernietigen van informatie**. Hoewel de nadruk in de handreiking ligt op digitaal informatiebeheer, schenken we ook aandacht aan het beheer van papieren archiefbescheiden. Onderwerpen als informatiebeveiliging op organisatieniveau, inrichting van het IT-beheer, zowel functioneel als technisch, vallen buiten de scope van de handreiking.

De handreiking geeft aan wat op strategisch, tactisch en operationeel niveau geregeld moet zijn om het informatiebeheer te stroomlijnen, verbindt hieraan eisen die zijn gebaseerd op bestaande wetgeving en

Het doel van het kwaliteitssysteem is om het informatiebeheer bij de decentrale overheden structureel te verbeteren, en wel zodanig dat het informatiebeheer op termijn voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Goed informatiebeheer:

- resulteert in een betere bedrijfsvoering doordat benodigde informatie in werkprocessen op een efficiënte manier wordt opgeslagen en wordt gevonden;
- draagt bij aan een goede (betere) dienstverlening;
- draagt bij aan een open en transparante overheid;
- maakt reconstructie van overheidshandelen en historisch onderzoek mogelijk, ook op de langere termijn;
- zorgt dat een overheidsorganisatie voldoet aan de wettelijke verplichtingen (rechtmatigheid).

normenkaders en legt uit hoe een continue verbetercyclus werkt. Aan de hand van een zelfevaluatie kunnen overheden bepalen waar zij staan, welke verbeteracties nodig zijn en wie in de organisatie bij die verbeteracties betrokken moeten worden. De Handreiking is zodanig opgezet dat overheden met een klein onderdeel van hun informatiebeheer kunnen beginnen, maar ook in een keer het hele informatiebeheer in hun organisatie onder de werking van het kwaliteitssysteem kunnen brengen.

In de eerste helft van 2022 heeft de gemeente Leeuwarden deze zelfevaluatie uitgevoerd. Directe aanleiding voor het houden van deze evaluatie was de introductie van zaakstelsel InProces waarmee de gemeente sinds juni 2021 in productie is. Het zaakstelsel vormt een belangrijke schakel in het kwaliteitssysteem KIDO omdat het zorgt voor digitalisering en automatisering van een groot aantal informatiestromen binnen de gestructureerde procesomgeving van de gemeente Leeuwarden.

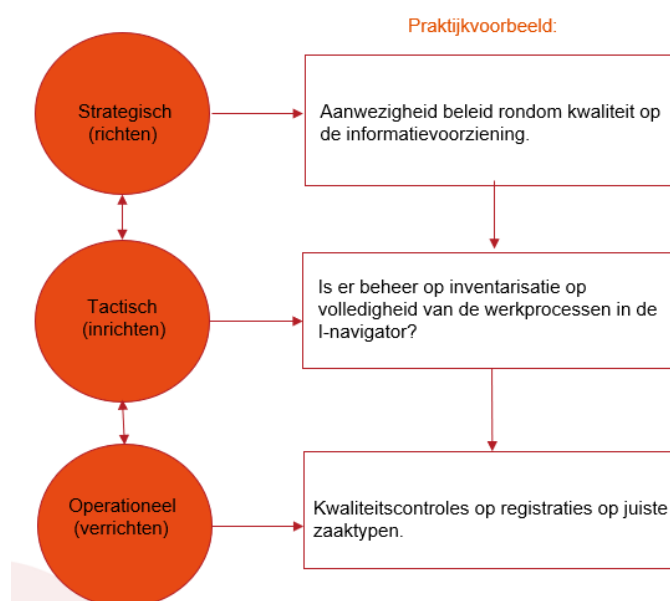
De zelfevaluatie bestond uit een gestructureerde vragenlijst die door de verschillende specialisten van de gemeente Leeuwarden beantwoord zijn, inclusief bewijslast. Per aspect van de zelfevaluatie is door de gemeente zelf een (tussen)oordeel gegeven over de mate waarin aan de gevraagde kwaliteit wordt voldaan. Deze tussenrapportage biedt een primaire beoordeling van deze zelfevaluatie. Uit de beoordeling komen aandachtspunten naar voren. Op basis van deze beoordeling worden suggesties gedaan voor de volgende stap, namelijk het houden van een aantal interviews over deze aandachtspunten.

3. Gehanteerde aanpak

De KIDO zelfevaluatie aanpak is gericht op het volgende doel: Het uitvoeren van de KIDO toets om de huidige stand van zaken van het informatiebeheer binnen de gemeente Leeuwarden in kaart te brengen en hiermee inzicht te krijgen in welke mate zij voldoen aan de gestelde eisen van het kwaliteitssysteem. De gemeente krijgt hiermee inzicht in wat goed gaat en wat beter kan ten aanzien van haar informatiebeheer. Daarbij geldt dat de KIDO zelfevaluatie dienst als:

- 1) Toetssteen om verbetermogelijkheden te identificeren en verbeteracties te bepalen. De uitkomsten kunnen in de PDCA-cyclus worden meegenomen en dienen dan als input voor een continu verbetertraject dat meegenomen wordt in het reguliere planning- en control traject.
- 2) Hulpmiddel om prestatie-eisen en normen vast te stellen, gericht op het continu verbeteren van de kwaliteit van het informatiebeheer.

Voor de zelfevaluatie is door NCOD een methodiek aangereikt, inclusief een praktische vragenlijst. De volgende scope is daarbij gehanteerd:





Voor uitvoering van de toets is het volgende stappenplan gehanteerd:

- 1) Betrokkenen in kaart brengen en op de hoogte brengen van KIDO zelfevaluatie.
- 2) Kick-off organiseren met betrokkenen met als doel toelichting te geven op het project en bepaling scope. In Leeuwarden is deze bepaald op:

1	2	3
Strategisch + Tactisch: • Toetsing op aanwezigheid, volledigheid en actualiteit van documenten en instrumenten. (zie volgende sheet voor de documenten) • <i>Zaaktypen keuze op basis van taakvelden, voorbeelden:</i> ☐ Onderwijs- <u>Leerlingvervoer</u> verlenen ☐ Generiek- informeren van derden ☐ Openbare orde en veiligheid- drank en horeca toezicht houden ☐ Burgerzaken- BRP <u>naamgebruikgegevens</u> wijzigen	Operationeel • Toetsing op de praktische uitvoering van informatieverwerking en informatiebeheer binnen de volgende opslagplaatsen: ☐ -Zaaksysteem/ DMS (document management systeem) ☐ RM Portaal ☐ <u>Sharepoint</u> ☐ Mappenstructuur – Schijven	Overige • Analyseren en formuleren van aanbevelingen op basis van de bevindingen uit de KIDO-toets. • Borging aanbevelingen, controleren of verbeteringen zijn doorgevoerd en bewaken.

- 3) Versturen checklist om in te vullen door betrokkenen via tool.
- 4) Analyseren van de opgevraagde documenten en analyse input interviews
- 5) Interviews inplannen en afnemen. Knelpunten bespreken eerder verstuurde checklist en met betrokkenen en documentatie opvragen.
- 6) Terugkoppeling resultaten en verbeteracties aan SIO en de ingevulde matrix bespreken.
- 7) Uitvoeren verbeteracties.
- 8) Borging – controleren of verbeteracties uitgevoerd zijn, o.a of advies over rollen correct uitgevoerd zijn.

4. Bijlage 1: resultaten zelfevaluatie

De ingevulde zelfevaluatie geeft helder weer waar Leeuwarden staat. De zelfbeoordeling laat overall zien dat op operationeel niveau sprake is van een stevig fundament, met enkele missende schakels. Op strategisch en tactisch niveau is het beeld anders; daar ontbreken veel belangrijke elementen van kwaliteitszorg voor informatiebeheer. De onderwerpen waarop Leeuwarden voldoet aan de gestelde eisen zijn:

Niveau	Aspect	Product	Kanttekening
Strategie	Beleid	Archiefverordening	Geen
		Informatiebeleidsplan	Geen
		Besluit Informatiebeheer / mandaatbesluit(en)	Geen
		Informatiebeveiligingsplan	Geen
		Opleidingsprogramma kwaliteitszorg informatiebeheer	Evalueren op effect
	Organisatorische inbedding	Strategisch overleg informatiebeheer	Geen
		Beschrijving informatiebeheer	Geen
		RASCI beschreven	Opnemen in SIO audit
	Controle en toezicht	Beheeractiviteiten kunnen herleid worden binnen de werkprocessen	Geen
		Toezicht- en/of auditrapporten	Opnemen in SIO audit
		Rapportage over het beheer van overgebrachte archieven	Opnemen in SIO audit
Tactisch	Beheerinstrumenten	Geordend overzicht / Classificatieschema	Geen
		Handboek(en) vervanging	Deels geactualiseerd, en nog niet (nooit) vastgesteld
		Lijst informatiebeheerregimes	Beschikbaar maken in kennisbank
		Overzicht materialen voor analoge archiefbescheiden	ICN ⁱⁱ gecertificeerd
		Selectielijst	Beschikbaar maken in kennisbank
		Meta-gegevensschema	Beschikbaar maken in kennisbank
		Overzicht te gebruiken bestandsformaten	Beschikbaar maken in kennisbank
	Documenteren van beheer	Documenteren van gebeurtenissen en beheeractiviteiten analoog	Opnemen in SIO audit
Operationeel	Opname	Registreren van beschrijvende metagegevens	Geen
		Registreren van technische en administratieve metagegevens	Geen
		Classificeren	Geen
		Opslaan	Geen
	Meta-gegevensbeheer	Metagegevensbeheer-beschrijvend	Geen
		Metagegevensbeheer- technisch	Geen
		Volgen-inhoudelijk en technisch	Geen
		Verwijderen, verplaatsen en overdragen	Geen

Niveau	Aspect	Product	Kanttkening
	Opname	Identificeren	Geen
		Waarderen	Geen
		Inhoudelijke controle	Geen
		Technische controle	Geen

Onderstaande tabel beschrijft de aandachtspunten voor de interviewfase. In de interviewfase gaan we op basis van geconstateerde omissies, verbeterpunten formuleren met de verantwoordelijke stakeholders. Deze verbeterpunten worden in de rapportage opgenomen, waarna het rapport definitief wordt gemaakt.

Niveau	Aspect	Product	Status	Aanbeveling
Strategie	Organisatorische inbedding	PDCA kwaliteitszorg (formeel)	Ontbreekt	- eigenaarschap van informatiebeheer prominenter te positioneren bij de leiding van deze afdelingen en teams - meer te evalueren (auditen) in het SIO, en de kwaliteit van informatiebeheer te betrekken.
		Proces- en procedurebeschrijvingen	Niet compleet	- zorgen voor het completeren van de procesbeschrijvingen - zorgen voor procesbeheer. Opstellen business case procesbeheer. (capaciteit in de afdeling, werkafspraken)
	Controle en toezicht	Systeemdokumentatie up to date en beschikbaar	Niet compleet	- kennisbank, waarvoor initiatief is genomen door het SIO, hiervoor te benutten. - Versterken van asset management (in een CMDB).
	Projecten	Informatiebeheer tijdens projecten	Verschilt per project	Opnemen in overdrachtsdossier; wisselend beeld over hoe het nu is
		Projectdossier compleet	Verschilt per project	Opnemen in overdrachtsdossier; standaardisatie
	Tactisch	Beheerinstrumenten	Handboek(en) vervanging	Formeel vaststellen in SIO
			Instructie voor het beheer van de archiefruimte en -bewaarpplaats	Geen maatregelen nemen
			Regeling conversie / migratie	Opstellen regeling, instructie en toetsingskader (ICT auditor)
			Lijst beperkingsgronden openbaarheid	Geen maatregelen nemen
		Documenteren beheer	Documenteren van archiefbeherend systeem	Opnemen in CMDB
			Documenteren van gebeurtenissen en beheeractiviteiten	Opnemen in TopDesk

5. Bijlage 2: Lijst met geïnterviewden

Niveau	Aspect	Product	Stakeholder
Strategie	Organisatorische inbedding	PDCA kwaliteitszorg (formeel)	Jelda Veninga
			Dick Tuijtjens, Rienk Jonker (HCL)
		Proces- en procedurebeschrijvingen	Dick Tuijtjens, Rienk Jonker (HCL)
	Controle en toezicht	Systeemdokumentatie up to date	Karien Hammink
	Projecten	Informatiebeheer tijdens projecten	Stefan van der Hoek
		Projectdossier compleet	Stefan van der Hoek
Tactisch	Beheerinstrumenten	Handboek vervanging	Jeroen Kremer
		Lijst informatiebeheerregimes	Jeroen Kremer
		Overzicht materialen voor analoge archiefbescheiden	Jeroen Kremer
		Instructie voor het beheer van de archief-ruimte en -bewaarplaats	Jeroen Kremer
		Regeling conversie / migratie	Rienk Jonker, Alexander Tuinhout (HCL)
		Lijst beperkingsgronden openbaarheid	Rienk Jonker Alexander Tuinhout (HCL)
	Documenteren beheer	Documenteren van archiefbeherend systeem	Karien Hammink
		Documenteren van gebeurtenissen en beheeractiviteiten	Karien Hammink
	Operationeel	Opname	Identificeren
		Waarderen	
		Inhoudelijke controle	
		Technische controle	
Overall	Meike Hielhe, Myra Schot		

ⁱ Configuration Management Database

ⁱⁱ ICN is een keurmerk van Instituut Collectief Nederland. ICN 1 betreft een kwaliteitseis voor archiefomslagen zonder hechtmechaniek voor permanente bewaring, waarbij eisen gesteld worden aan de directie en langtermijn sterkte-eigenschappen (doorscheurweerstand en vouwgetal) van het karton. CN 2 betreft een kwaliteitseis voor archiefomslagen met hechtmechaniek, waarbij de eisen voor het karton zwaarder zijn dan die in ICN 1 in verband met de extra belasting die het hechtmechaniek met zich meebrengt. ICN 12 geeft eisen met betrekking tot kwaliteit, fysische eigenschappen en duurzaamheid van hechtmechanieken voor archiefomslagen van papier of karton met hechtmechaniek voor toepassing in statische archieven.