



PBLQ

**VISIE OP DUURZAME TOEGANKELIJKHEID
BIJ DE GEMEENTE ZWOLLE**

Eindrapport
versie 1.0
18 november 2020

Inhoudsopgave

Managementsamenvatting	2
1. Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Opdrachtformulering	4
1.3 Werkwijze	5
1.4 Leeswijzer	6
2. Context	7
2.1 Naar een informatiegedreven wereld	7
2.2 De gemeente in de informatiesamenleving	7
2.3 Ontwikkelingen in de gemeentelijke informatievoorziening	8
2.4 Van papieren archief naar digitaal informatiebeheer	9
2.5 Wettelijk kader in beweging	11
2.6 Conclusie	11
3. Een Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Digitale ontwikkelingen in Zwolle	13
3.3 De informatievoorziening binnen de gemeente Zwolle	15
3.4 Duurzame toegankelijkheid binnen de gemeente Zwolle	17
3.5 Een Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid	20
4. Implementatiestrategie	23
4.1 Inleiding	23
4.2 Bewaren aan de bron	23
4.3 Databeheer	24
4.4 Common Ground	26
4.5 Cultuur en organisatie	27
4.6 Systemen	29
4.7 Samenwerking	30
4.8 Vier actielijnen	30
4.9 Prioritering, planning en tussentijdse evaluatie	35

5.	Gevolgen voor de korte en middellange termijn	38
5.1	Inleiding	38
5.2	Digitale duurzame toegankelijkheid op de korte termijn	38
5.3	De rolverdeling tussen de gemeente en het HCO	39
5.4	Conclusie	40
Bijlage A	Deelnemers aan het onderzoek	42
Bijlage B	Bestudeerde documentatie	43

Managementsamenvatting¹

Over het rapport

De gemeente Zwolle heeft behoefte aan een nieuwe visie op het gebied van duurzame toegankelijkheid van informatie naar aanleiding van een aantal ontwikkelingen op juridisch vlak (de komst van de WOO en de nieuwe Archiefwet) en op het gebied van informatievoorziening en archivering (Common Ground, *archiving by design*, bewaren aan de bron). De vraag is niet alleen hoe Zwolle de duurzame toegankelijkheid van informatie kan borgen in de toekomst, maar ook welke rolverdeling tussen de gemeente en het Historisch Centrum Overijssel als archiefbewaarplaats hierbij past.

Voor een goed begrip van deze vraagstukken schetsen we in dit rapport, na een inleidend hoofdstuk over de vraagstelling en aanpak van het onderzoek, in hoofdstuk 2 eerst de bredere context waarbinnen deze ontwikkelingen plaatsvinden, van datagedreven werken en *smart cities* tot Common Ground en van de uitdagingen van digitaal informatiebeheer tot het toekomstige wettelijke kader voor archivering.

Deze context vertalen we in hoofdstuk 3 eerst naar de lokale context van Zwolle. De gemeente heeft de afgelopen jaren in verschillende stukken, waaronder het coalitieakkoord 2018-2022, en via verschillende projecten – zoals de Smart Zwolle HUB, iCentrale, het Urban data center – laten zien de ambitie te hebben een open en transparante, datagedreven gemeente te zijn. Om die ambitie te realiseren is het noodzakelijk dat de gemeentelijke informatie duurzaam toegankelijk is. Daarvoor is gedegen informatiebeheer een absolute voorwaarde, die nog onvoldoende is gerealiseerd. Om hierin verandering te brengen formuleren wij aan de hand van zes strategische uitgangspunten voor duurzame toegankelijkheid de volgende overkoepelende visie:

“In aansluiting bij de digitale ambities van de gemeente Zwolle en haar bredere visie op informatievoorziening zet de gemeente Zwolle in op de duurzame toegankelijkheid van alle daarvoor in aanmerking komende vormen van informatie en creëert hiervoor de voorwaarden op beleidsmatig, organisatorisch en technisch gebied.”

Voor het realiseren van deze visie is, gezien de vele afhankelijkheden en lopende ontwikkelingen, zo'n tien jaar nodig.

In hoofdstuk 4 stellen wij daarom een implementatiestrategie op voor de periode 2020-2030. Hierbij worden zeventien actiepunten geformuleerd die langs vier overkoepelende actielijnen (twee interne en twee externe) kunnen worden gerealiseerd: Cultuur en organisatie, Analyse van Zwolse informatieprocessen, Landelijk en regionale samenwerking en Systemen. Per actielijn worden risico's en mitigerende maatregelen geïnventariseerd; daarnaast wordt een MoSCoW-prioritering aangebracht binnen de acties en actielijnen. Dit levert een concrete meerjarenplanning voor de periode 2020-2030 op. Het voorstel is daarbij nog dit jaar te beginnen met beide interne actielijnen, om zo het juiste klimaat voor duurzame toegankelijkheid van informatie te creëren binnen de gehele organisatie en de informatie die binnen de organisatie een rol speelt – niet alleen documenten maar ook data, die als zodanig nog

¹ Aan PBLQ is gevraagd om samen met direct betrokkenen vanuit de gemeente Zwolle en het HCO te komen tot een visie op duurzame toegankelijkheid, tot een strategie ter implementatie van deze visie en tot de bijbehorende welke rolverdeling tussen de gemeente en het HCO. Dit rapport is dan ook een gezamenlijk resultaat dat door PBLQ ten volle wordt onderschreven.

amper in beeld zijn – in kaart te brengen. Alleen van daaruit kunnen vervolgens (regionale) samenwerkingskansen op dit vlak worden verkend en gerealiseerd en kunnen keuzes worden gemaakt in de technische randvoorwaarden voor duurzame toegankelijkheid. Uit deze implementatiestrategie blijkt de omvang van de opgave en wordt duidelijk hoeveel er – nog los van de noodzakelijke lopende werkzaamheden op het gebied van informatiebeheer! – nu en in de komende jaren moet gebeuren om op de langere termijn informatie duurzaam toegankelijk te maken en houden.

In het afsluitende hoofdstuk 5 onderzoeken we of deze visie en implementatiestrategie voor de langere termijn ook risico's met zich meebrengen voor de korte termijn. Deze risico's zijn wettelijk gezien beperkt, omdat er de komende tien jaar (los van de gebruikelijke wettelijke plicht om informatie altijd in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren) waarschijnlijk nog geen wettelijke verplichting is om digitaal archief duurzaam toegankelijk te maken en beschikbaar te stellen. De gekozen visie en strategie zouden ons inziens echter wel gevolgen moeten hebben voor de relatie tussen de gemeente en het HCO op het gebied van duurzame toegankelijkheid. Het e-Depot van het HCO is immers de komende jaren niet noodzakelijk en de financiële bijdrage die de gemeente in dit kader aan het HCO verstrekt is daarmee ook overbodig geworden. Het is verstandiger om deze bijdrage, indien mogelijk, in te zetten om binnen de gemeente zelf duurzame toegankelijkheid te organiseren met behulp van de implementatiestrategie uit dit rapport.

Alleen wanneer de gemeente Zwolle de beschikbare tijd goed benut en de komende jaren werkt aan de duurzame toegankelijkheid van informatie conform bovenstaande visie en de bijbehorende implementatiestrategie, beschikt zij op termijn over de benodigde basis om haar ambities in de informatiesamenleving te verwezenlijken.

De strategie op hoofdlijnen

In dit rapport beschrijven wij een strategie om te komen tot een organisatie die niet alleen datagedreven werkt, maar daarbij ook nadrukkelijk oog heeft voor de herbruikbaarheid van data en informatie en tegelijkertijd blijft voldoen aan de wettelijke kaders van informatiebeheer. Deze strategie is samen te vatten in de volgende punten:

- Het management van Zwolle onderschrijft de ambitie inzake duurzame toegankelijkheid en zal structureel moeten investeren in a) competenties van medewerkers en b) informatie-ambassadeurs bij de vakafdelingen om de juiste manier van kijken naar en omgaan met informatie organisatiebreed te borgen;
- De omvang van de strategie is mede afhankelijk van de ambities van de gemeente zelf, die de komende jaren de opgave voor duurzame toegankelijkheid per informatieproces moet uitwerken;
- Analyses en verbeterlagen op het vlak van datagedreven werken, informatiebeheer en duurzame toegankelijkheid worden integraal aangevlogen (in samenhang met elkaar, niet afzonderlijk);
- De gemeente onderkent dat de opgave voor de gemeente zelf in technische zin (te) complex is, en zoekt dan ook actief naar mogelijkheden tot samenwerking met 'peers' op regionaal niveau (partnergemeenten van vergelijkbare omvang met dezelfde ambitie) en op landelijk niveau (Common Ground);
- De financiële middelen die worden besteed aan de e-Depotdienstverlening vanuit het HCO worden aangewend om de bovenstaande strategie te ondersteunen;
- Over vier jaar wordt een tussentijdse evaluatie uitgevoerd om deze noodzakelijke strategie (en de bijbehorende veranderbeweging) te monitoren en waar nodig bij te stellen.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De gemeente Zwolle is partner in het Historisch Centrum Overijssel, een Gemeenschappelijke Regeling van de gemeenten Zwolle en Deventer en het Rijk (Ministerie van OCW). Deze regeling heeft tot doel de duurzame toegankelijkheid van te bewaren archief te borgen.

Er doen zich momenteel echter verschillende ontwikkelingen voor die voor de gemeente Zwolle aanleiding zijn om deze situatie te heroverwegen:

- Vanuit technisch oogpunt is het de vraag of overbrenging naar een separate e-Depotvoorziening het archiefmateriaal ten goede komt;
- Op het gebied van de informatiehuishouding van decentrale overheden zijn nieuwe inzichten opgekomen die zowel betrekking hebben op databeleid in brede zin, zoals in het geval van de Common Ground gedachte, als op informatiebeheer, met concepten als 'archiving by design' en 'bewaren bij de bron';
- De regelgeving rondom archief en openbaarheid wordt momenteel herzien: de nieuwe Wet Open Overheid verplicht overheden veel categorieën informatie actief openbaar te maken en de herziening van de Archiefwet biedt nieuwe mogelijkheden om te kijken naar archief en archiefbewaarplaatsen.

Deze ontwikkelingen spelen bovendien tegen een lokale en regionale achtergrond, waarbij enerzijds de ambitie van Zwolle als open, transparante en betrouwbare gemeente zijn weerslag heeft op het informatie- en archiefbeleid, en anderzijds de deelname van de gemeente in verschillende samenwerkingsverbanden op het gebied van ICT en zaakgericht werken in (her)overweging moet worden genomen.

Alle reden, kortom, om de bestaande oplossingen te herijken en een nieuwe visie te formuleren op de toekomst van de duurzame toegankelijkheid bij de gemeente Zwolle.

1.2 Opdrachtformulering

De opdracht om te komen tot deze nieuwe visie is als volgt geformuleerd:

Ontwikkel – samen met interne en externe stakeholders – een op de Zwolse organisatie toegespitste toekomstvisie op duurzame toegankelijkheid. Met de ontwikkelingen in het veld (kennis en expertise) als uitgangspunt kan er een inspirerende visie geschreven worden op hoe het Zwolse informatiebeleid op de (middel-)lange termijn duurzaam toegankelijk vormgegeven kan worden. Bestaande visie en strategie op relaterende domeinen binnen de gemeente vormt daarbij een kader. Hierbij is van belang is dat we ons wel zoveel mogelijk willen conformeren aan de landelijke Open standaarden en dat we zoveel mogelijk willen werken vanuit de principes van Common Ground. Dit betekent dat de toespitsing op de Zwolse situatie geen apart

maatwerk vraagt, maar om een configureerbaar geheel met uitwisselbare (open source) modules.

Verken vervolgens verschillende informatiestrategieën die kunnen leiden naar de realisatie van de visie.

Het rekening houden met de actuele stand van zaken op gebied van architectuur, record- en informatiemanagement bepaalt mede de haalbaarheid van de scenario's. Beschrijf minimaal het scenario waarbij het huidige e-Depotmodel (bij HCO) doorgevoerd wordt en een model waarbij alle digitale informatie binnen de gemeentelijke informatiehuishouding blijft. Verken ook minimaal één alternatief scenario, waarin bijvoorbeeld andere samenwerkingspartners in beeld komen of er sprake is van een hybride oplossing.

Breng per scenario het volgende in kaart:

- *De belangen en aandachtspunten van interne- en externe stakeholders;*
- *Organisatorische consequenties en haalbaarheid;*
- *Technische consequenties en haalbaarheid;*
- *Financiële en economische consequenties en haalbaarheid.*

Opdrachtgever voor deze opdracht is mevrouw Heika van Es, afdelingshoofd informatievoorziening van de gemeente Zwolle, in afstemming met de heer Marc Schuil, strategisch adviseur bij het HCO.

1.3 Werkwijze

Bovengenoemde opdrachtgevers hebben bij de uitvoering van de opdracht gefungeerd als stuurgroep, waaraan gedurende het traject verschillende keren is gerapporteerd over de voortgang en de resultaten. In verband met COVID-19 is veelal op afstand gewerkt via Teams.

Voor deze opdracht hebben wij in de eerste, verkennende fase de nodige achtergronddocumentatie bestudeerd (zie bijlage voor een overzicht hiervan). Daarnaast hebben we verkennende gesprekken gevoerd (tussen 4 juni en 16 juni) met een aantal primair betrokkenen. Naar aanleiding hiervan is een Plan van aanpak opgesteld en afgestemd met de opdrachtgevers op 24 juni.

Vervolgens heeft op 29 juni een aftrap plaats gevonden met alle betrokkenen. Om geen tijd te verliezen in de vakantieperiode heeft op 9 juli een eerste workshop plaatsgevonden. Vervolgens zijn in juli en augustus met verschillende medewerkers interviews gehouden, al naar gelang hun beschikbaarheid in de zomerperiode (zie bijlage voor een overzicht). De stuurgroep is op 5 en 18 augustus op de hoogte gesteld van de vorderingen. Ook is een eerste tussentijdse conceptversie van het rapport gedeeld met alle betrokkenen. Deze fase is afgesloten met een tweede workshop op 20 augustus in Zwolle, waarin strategische uitgangspunten zijn bepaald voor duurzame toegankelijkheid.

Vervolgens heeft op dinsdag 15 september een derde workshop plaats gehad om deze uitgangspunten te vertalen naar concrete acties. Op 29 september is in de stuurgroep de mogelijkheid besproken om, gezien de resultaten van het onderzoek, de oorspronkelijk gevraagde scenariovorming te verlaten. Uit het onderzoek is namelijk gebleken dat er dermate veel technische, organisatorische en juridische en financiële afhankelijkheden zijn de komende jaren dat het voor Zwolle te vroeg is om op dit moment realistische scenario's te kunnen schetsen. In de stuurgroep van 20 oktober is deze gewijzigde aanpak

besproken en bekrachtigd en zijn enkele aanvullingen en aanscherpingen op hoofdstuk 4 overeengekomen. De scenariovorming is daarom vervangen door een analyse van de risico's die de gekozen visie en strategie met zich mee brengen voor duurzame toegankelijkheid op de kortere termijn en een advies voor vormgeving van de relatie tussen de gemeente en het HCO in grofweg de komende tien jaar.

Gaandeweg het onderzoek is de concept-rapportage voortdurend beschikbaar geweest voor alle betrokken medewerkers in de Teams-omgeving of rondgestuurd via e-mail. Dit geldt tevens voor het eindrapport, dat in de laatste stuurgroep van 10 november 2020 is besproken en, na het aanbrengen van enkele kleine wijzigingen, goedgekeurd is door de opdrachtgever.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport worden de resultaten van het onderzoek beschreven. In het inleidende hoofdstuk 2 worden de ontwikkelingen geschetst die momenteel plaatsvinden rondom de digitale overheid en de gevolgen die deze hebben op het gebied van informatiebeheer. In hoofdstuk 3 vertalen wij deze ontwikkelingen door naar de gemeente Zwolle en formuleren wij, aan de hand van een aantal uitgangspunten voor de lange termijn die als zodanig zijn benoemd in een workshop, een visie op de duurzame toegankelijkheid van informatie binnen de gemeente Zwolle. In hoofdstuk 4 beschrijven wij, eveneens naar aanleiding van een workshop met betrokkenen, welke acties er nodig zijn om deze visie te realiseren. Daarbij formuleren we ook een aantal risico's en mitigerende maatregelen, stellen we een prioritering op van acties en actielijnen en schetsen we een meerjarenplanning op hoofdlijnen. In het afsluitende hoofdstuk 5 schetsen wij tenslotte de risico's die deze visie met zich meebrengt voor de komende ca. tien jaar en de rolverdeling tussen de gemeente Zwolle en het HCO die hieruit voortkomt voor de korte termijn.

2. Context

2.1 Naar een informatiegedreven wereld

Onder invloed van de digitalisering is de rol van informatie in de maatschappij de afgelopen decennia steeds groter geworden. Door het Internet en de snelle ontwikkeling van verschillende *devices* – van de desktop naar de laptop naar de tablet en smartphone – is actuele informatie over de meest uiteenlopende onderwerpen overal en 24/7 beschikbaar voor iedereen die dat wil. Daarbij wordt bovendien door bewerking en verrijking voortdurend nieuwe informatie gecreëerd en gebruikt door burgers, bedrijven, overheden in hun dagelijkse bezigheden, voor bijvoorbeeld marktanalyses, de weersvoorspelling of de verkeersveiligheidssituatie in de stad. Die tendens wordt nog versterkt door de grootschalige inzet van sensoren in de fysieke leefomgeving, gebruiksvriendelijke apps die allerlei data verzamelen van persoonlijke gezondheidsgegevens tot luchtkwaliteitsmetingen en door het Internet of Things (IoT) dat allerhande apparaten verbindt aan het Internet.

Digitalisering gaat gepaard met rolverschuivingen en heeft daardoor gevolgen voor de manier waarop organisaties werken. Was ICT oorspronkelijk vooral een hulpmiddel bij het primair proces, dat binnen organisaties werd gepositioneerd binnen de bedrijfsvoering, de laatste jaren is duidelijk geworden dat ICT het mogelijk maakt geheel anders te werken en daarmee de kern van het werk zelf is geworden. Zo zijn banken anno 2020 meer tech-bedrijven dan financiële dienstverleners en moeten de overgebleven fysieke winkels het meer hebben van de ervaring die ze bieden dan van hun producten. Daarbij vervagen traditionele grenzen tussen bijvoorbeeld klant en producent (bij energieopwekking door zonnepanelen) of tussen bezitter en verhuurder (denk aan een platform als Air BnB of Uber) of tussen klant en winkel (denk aan online winkelen en online verkooppunten als Marktplaats).

Door de alomtegenwoordigheid van informatie en de gevolgen daarvan voor de maatschappij, wordt de huidige samenleving dan ook vaak gekarakteriseerd als een *informatiesamenleving*. Daarin hebben ook gemeenten een nieuwe rol te vervullen.

2.2 De gemeente in de informatiesamenleving

Ook de gemeentelijke organisatie verandert onder invloed van de boven geschetste ontwikkelingen. Gemeenten hebben immers primair tot taak informatie te verwerken en ondergaan daardoor ook de beweging die met digitalisering gepaard gaat. Zo ontstaan nieuwe vormen van (online) dienstverlening aan burgers en bedrijven. Daarbij kunnen de traditionele grenzen van het openbaar bestuur soms vervagen, zoals wanneer bij digitale participatie of burgerinitiatieven burgers van zich laten horen en de gemeenteraad schijnbaar buitenspel komt te staan.

Maar ook intern biedt ICT de mogelijkheid om anders te werken. Een van de tendensen van de afgelopen jaren is het zogenaamde *datagedreven werken*, waarbij gemeenten meer en beter gebruik maken van de gegevens die zij verzamelen of al in hun bezit hebben. Door bijvoorbeeld data uit het ene domein waar mogelijk te hergebruiken in een ander domein ontstaan nieuwe inzichten, bijvoorbeeld in probleemsituaties binnen gezinnen of in gevaarlijke verkeerssituaties, die anders niet gedetecteerd zouden worden². Zo kan de gemeente efficiënter en effectiever haar openbare taak vervullen.

² Zie voor een lijst met interessante, actuele initiatieven op dit gebied in Nederland bijv. de [praktijkvoorbeelden uit de Data Agenda Overheid](#).

Een andere, verwante tendens die de laatste jaren binnen met name grotere steden opgeld doet, is het streven naar steeds 'slimmere' steden. Deze *smart cities* van de toekomst genereren voortdurend allerlei data over de stad met behulp van camera's en sensoren in de publieke ruimte. Realtime informatie over verkeerstromen kan zo worden ingezet om files te voorkomen, camera's maken 'crowd control' mogelijk bij evenementen en sensoren in vuilnisbakken laten de gemeentelijke afvaldienst weten wanneer zij geleegd moeten worden – waardoor efficiëntere rijroutes worden gerealiseerd en verkeersopstoppen worden voorkomen.

Bovendien creëren de technische en maatschappelijke ontwikkelingen nieuwe verwachtingen bij burgers en bedrijven. Van gemeenten wordt een dienstverlening verwacht die liefst vergelijkbaar is met de serviceniveaus en keuzemogelijkheden die online retailers bieden. En diezelfde gemeenten zien zich geconfronteerd met hoge verwachtingen omtrent de beschikbaarheid van informatie (al dan niet in de vorm van open data), die elders in de maatschappij immers te allen tijde en van waar dan ook te benaderen is. De roep om transparantie en openheid is hierdoor groter dan ooit – en daarmee ook de opgave van de gemeentelijke informatievoorziening.

2.3 Ontwikkelingen in de gemeentelijke informatievoorziening

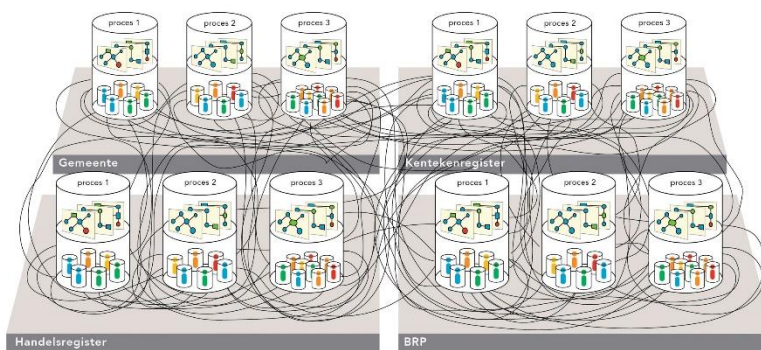
Die informatievoorziening staat door dit alles meer dan voorheen in het hart van de organisatie en moet daarnaast aan steeds hogere (wettelijke) eisen voldoen. Daarbij wordt het ICT-landschap zoals dat bij veel gemeenten organisch gegroeid is, steeds vaker gezien als een belemmering. Veel gemeenten beschikken over een grote hoeveelheid aan applicaties. Zij slaan gegevens op per proces en dus per applicatie. Hierdoor ontstaan 'silo's' die onderling zijn verbonden door vaak kwetsbare, trage koppelingen; bovendien worden veel gegevens gekopieerd, waardoor dubbeling van informatie ontstaat en de authenticiteit van gegevens in gevaar komt. De verschillende pogingen om dit te veranderen hebben de laatste jaren geresulteerd in de Common Ground beweging, die (mede) vanuit de VNG vorm krijgt³. De basisgedachte van Common Ground bestaat uit twee elementen:

1. Gegevens worden gescheiden van de applicaties en processen waarin zij gebruikt worden.
2. Gegevens worden enkelvoudig opgeslagen en meervoudig gebruikt vanuit de bron.⁴

In plaats van een veelheid aan koppelingen tussen de verschillende processen binnen (en buiten) de gemeente (afbeelding 1)

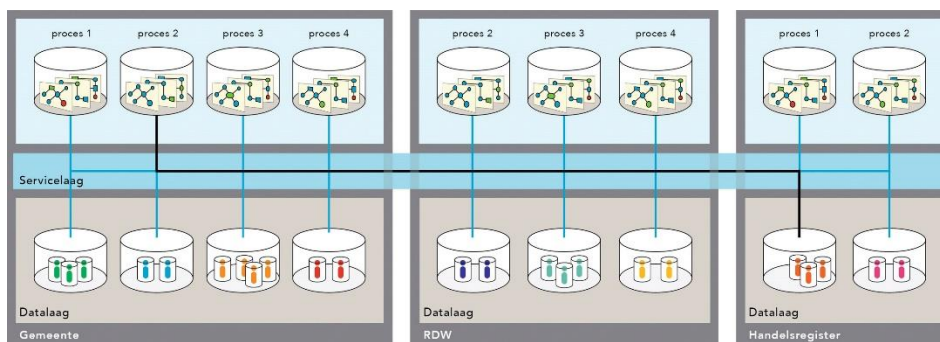
³ Zie voor Common Ground ook het inleidende [filmpje](#) van de VNG.

⁴ Cf. de recente [Transitiestrategie voor Common Ground](#) van de VNG.



Afbeelding 1: weergave van het gemeentelijke applicatielandschap en de verschillende interne en externe koppelingen daarbinnen (bron: [VNG](#))

ontstaat zo een overzichtelijker landschap voor gegevensuitwisselingen in drie lagen: een datalaag, een applicatielaag en een tussenliggende 'servicelaag' die de (rechtmatige) toegang tot de data garandeert (afbeelding 2):



Afbeelding 2: weergave van het gemeentelijke applicatielandschap in drie lagen conform de principes van Common Ground (bron: [VNG](#)).

Door op deze manier het applicatielandschap te rationaliseren en te standaardiseren wordt – zo is de gedachte – de uitwisseling van gegevens binnen gemeenten eenvoudiger en sneller, is het gemeentelijke eigenaarschap van de gegevens beter geborgd, is er meer regie op privacy en informatiebeveiliging en wordt bovendien de afhankelijkheid van leveranciers verminderd. Gegeven de 'legacy' van gemeenten op het gebied van ICT-systemen is het de verwachting dat het nog de nodige tijd zal kosten voordat deze manier van organiseren gemeentebreed ingezet wordt. Het organiseren volgens Common Ground zal eerder incrementeel gerealiseerd moeten worden naast het bestaande informatielandschap.

2.4 Van papieren archief naar digitaal informatiebeheer

De boven geschetste ontwikkelingen hebben bovendien hun weerslag op het gemeentelijke informatiebeheer. Van oudsher vindt de archivering van de informatie die ontstaat in de gemeentelijke werkprocessen plaats aan het einde van deze processen. In de papieren realiteit was de beheersing

van het archief al een vraagstuk, omdat het voor medewerkers geen onderdeel vormt van hun primaire activiteiten. Wel was er tot op zekere hoogte een controle over de papieren informatiestroom, omdat deze vaak een vaste route aflegde door de organisatie, zich op vaste momenten op vaste plekken bevond en werd bewaakt door de DIV-afdelingen. Deze afdelingen konden het ontstane archief nog beheersen en ook ordenen en structuren ter voorbereiding op de overbrenging naar een archiefbewaarplaats conform de Archiefwet.

In de nieuwe digitale realiteit is dit probleem echter nog veel groter geworden. De hoeveelheid informatie binnen de gemeente is explosief toegenomen en die informatie is verspreid over veel verschillende applicaties en persoonlijke dossiers op netwerkschijven van medewerkers, die feitelijk hun eigen archivaris zijn geworden maar die taak niet of nauwelijks als onderdeel van hun werk zien. Bovendien kan die informatie allerlei verschillende vormen aannemen. Het gaat niet (alleen) meer over papieren documenten, maar ook over e-mails, datastromen, social media, audiovisueel materiaal en zelfs databases en algoritmes. Het is ondoenlijk om al die informatie na het werkproces nog eens te ordenen.

De opkomst van digitaal werken bij gemeenten heeft dus grote risico's met zich meegebracht voor het informatiebeheer. Om meer grip op al die informatie te krijgen is, naar analogie met het principe 'privacy by design', in de laatste jaren het concept *archiving by design* opgekomen. Daarbij gaat het erom al bij de creatie van informatie rekening te houden met de archivering ervan, zodat niet achteraf een enorme opgave ontstaat om het digitale archief te ordenen, bruikbaar te maken en te houden en eventueel over te brengen naar de archiefbewaarplaats. Het gebruikte systeem moet hierop dus worden ingericht, zodat de medewerker zoveel mogelijk geautomatiseerd archiveert, door bijvoorbeeld automatische toekenning van metadata en bewaartermijnen. Daarom moet al bij de aanschaf en implementatie van een informatiesysteem worden nagedacht over de benodigde beheerfunctionaliteit.

Idealiter kan het gebruikte systeem dan ook worden gebruikt om informatie duurzaam toegankelijk te bewaren. Dan is het niet meer nodig om digitaal archief uit een applicatie te exporteren – met alle risico's op verlies van metadata, op beschadiging en verlies van authenticiteit van dien – en het bij overbrenging naar de archiefbewaarplaats over te zetten naar een separate voorziening zoals een e-depot van een archiefinstelling. Dat laatste is het idee van het concept *bewaren aan de bron*: archief wordt beheerd en beschikbaar gesteld door de organisatie die het heeft gecreëerd en niet meer overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Immers, waar papieren archief nog fysiek moest worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats is overbrenging in het digitale tijdperk niet veel meer dan een juridische statusverandering.

Om de concepten van *archiving by design* en *bewaren aan de bron* te kunnen realiseren, zijn goed uitgeruste archiefsystemen dus onontbeerlijk. Maar juist daaraan ontbreekt het momenteel nog. Veel applicaties zijn niet uitgerust met de benodigde archieffunctionaliteit. Zij bieden bijvoorbeeld geen mogelijkheid om informatie te vernietigen of te exporteren, laat staan te preserven voor de langere termijn. Veel organisaties gebruiken nu een apart Document Management Systeem (DMS) of een Record Management Applicatie (RMA) als archiefsysteem. Daarnaast wordt, met name door archiefbewaarplaatsen, gebruik gemaakt van e-depotsystemen voor het beheer van eeuwig te bewaren archieven. In deze situatie is het rechtmatige beheer van informatie binnen gemeenten, en de daarbij horende ontsluiting voor verschillende doelgroep (niet alleen ambtenaren, maar wellicht ook burgers, journalisten en onderzoekers) een moeilijke, zo niet onmogelijke opgave. Bovendien wordt die opgave langzamerhand urgenter, nu de hoeveelheid digitaal archief toeneemt en op afzienbare termijn openbaar toegankelijk moet worden.

En dan gaat het eigenlijk nog alleen om documentaire informatie, terwijl binnen de boven geschetste ontwikkelingen als *datagedreven werken* en *smart cities* goed beheer van (ongestructureerde) gegevens mogelijk veel belangrijker wordt. Daarbij vervaagt het onderscheid tussen informatie in de vorm van documenten (of het nu gaat om traditionele tekstdocumenten of om bijvoorbeeld kaartmateriaal of audiovisuele documentatie) en informatie in de vorm van data. Soms vormen documenten de 'ingaaende' grondstof voor werkprocessen, soms gaat het om data en soms ook om combinaties. En vergelijkbare situaties treffen we aan bij de 'output' van een werkproces. Ook daar neemt het onderscheid tussen documenten en data af: naast raadsinformatie publiceren overheidsinstanties bijvoorbeeld ook open datasets voor hergebruik.

2.5 Wettelijk kader in beweging

Een aantal van de bovenstaande ontwikkelingen op het gebied van informatievoorziening en -beheer komt samen in een tweetal wetwijzigingen die momenteel worden voorbereid. In de eerste plaats is dat de komst van de Wet open overheid (WOO). Deze wet vervangt op termijn de Wet openbaarheid van bestuur en gaat gemeenten verplichten om een aantal categorieën informatie – waaronder wet- en regelgeving, bestuursstukken, organisatiegegevens, raadsinformatie, jaarplannen, onderzoeken en klachten – actief en heel vroeg openbaar te maken. Het wetsvoorstel, dat is ingegeven door de vraag naar transparantie bij de overheid, stelt de nodige eisen aan de informatievoorziening en het -beheer. De genoemde informatietypen moeten immers in de juiste, geaccordeerde versie, waar nodig geanonimiseerd, liefst automatisch worden gepubliceerd door de gemeente.

De tweede ontwikkeling is de voorbereiding van een nieuwe Archiefwet. In het gepubliceerde wetsvoorstel worden digitalisering en transparantie als drijfveren voor de herziening genoemd. Het voorstel behelst met name een verkorting van de huidige overbrengstermijn van twintig jaar naar tien jaar, waardoor informatie eerder openbaar toegankelijk wordt. Daarnaast verplicht het voorstel overheden hun archieven goed te beheren en hiertoe passende maatregelen te treffen. Ook worden de mogelijkheden voor 'bewaren bij de bron' uitgebreid door middel van een ontheffing van de overbrengingsverplichting. Daarnaast wordt de samenhang met de Wob/WOO gezocht. Ook dit wetsvoorstel heeft dus tot doel dat overheden hun informatiehuishouding verbeteren.

Hoewel nog geen van beide voorstellen is aangenomen door het Parlement, is het de verwachting dat dat voor beide op afzienbare termijn het geval zal zijn en daarom doen gemeenten er goed aan zich vast voor te bereiden op de nieuwe juridische (en vanuit de samenleving gewenste) realiteit. Die bevat de nodige prikkels om het informatiebeheer te verbeteren in aansluiting op de digitale realiteit.

Los hiervan zijn er nog enkele andere wetstrajecten met impact op de informatiehuishouding van gemeenten, zoals de Omgevingswet, die van gemeenten vereist dat ze hun informatie over de fysieke leefomgeving goed op orde hebben om te kunnen werken met het Digitaal Stelsel Omgevingswet, de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen, de Wet hergebruik overheidsinformatie en het Besluit digitale toegankelijkheid. Bovendien geldt bij al deze wettelijke veranderingen dat op de achtergrond altijd rekening moet worden gehouden met privacyregelgeving (AVG) en informatieveiligheidseisen.

2.6 Conclusie

Door technische ontwikkelingen (zoals de nieuwe datatoepassingen), veranderende maatschappelijke eisen (rondom transparantie, dienstverlening en bijvoorbeeld eigenaarschap van gegevens) en

wettelijke veranderingen (zoals de WOO, de nieuwe Archiefwet en de Omgevingswet) zien gemeenten, en dus ook de gemeente Zwolle, zich anno 2020 geconfronteerd met stevige uitdagingen op het gebied van informatiemanagement. Om deze uitdagingen het hoofd te kunnen bieden zijn een robuuste gemeentelijke infrastructuur en informatievoorziening basisvoorwaarden. Daarnaast vereisen zij van medewerkers steeds beter ontwikkelde digitale vaardigheden.

De verschillende tendensen hebben logischerwijs ook impact op het gebied van het gemeentelijke archiefbeheer. Het gemeentelijke archief verandert onder de druk van digitalisering in rap tempo van een papieren aangelegenheid naar een digitale realiteit. Om de informatiestroom te beheersen en waardering, selectie en tijdige vernietiging mogelijk te maken worden de beheeractiviteiten niet meer aan het einde van het werkproces, maar zoveel mogelijk voorin dat proces belegd onder het motto *archiving by design* en wordt bewaren aan de bron binnen de gemeente als een serieuze optie gezien.

Tegelijkertijd blijft het vaak nog een punt van discussie hoe het informatiebeheer van de toekomst eruit moet zien. Dit rapport wil de gemeente Zwolle handvatten bieden om die discussie te kunnen voeren. Daarvoor is het goed om eerst de strategische uitgangspunten te formuleren die Zwolle hanteert op het gebied van informatiebeheer, om antwoord te kunnen geven op de vraag wat de gemeente wil bereiken.

3. Een Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een visie op duurzame toegankelijkheid geformuleerd voor de gemeente Zwolle. Daarvoor wordt de bredere context als beschreven in hoofdstuk 2 eerst vertaald naar de Zwolse context. Er wordt kort ingegaan op reeds gestarte en lopende digitale ontwikkelingen binnen de gemeente Zwolle in brede zin. Vervolgens wordt beschreven welke impact deze ontwikkelingen hebben op de gemeentelijke informatievoorziening, om tenslotte meer gericht in te gaan op de stand van zaken rondom informatiebeheer binnen de gemeentelijke organisatie. Daarmee wordt het vraagstuk rondom duurzame toegankelijkheid ingebed in de bredere context van digitale ontwikkelingen in Zwolle en wordt de relatie gelegd met de interne informatievoorziening, zodat ook duidelijk wordt wat het informatiebeheer bijdraagt aan de missie van Zwolle als gemeente.

Met deze schets van de stand van zaken wordt op hoofdlijnen al duidelijk wat er moet gebeuren om in Zwolle de duurzame toegankelijkheid van informatie te borgen en de waarde van informatie ten volle te kunnen benutten. Op grond hiervan formuleren we een visie op duurzame toegankelijkheid voor de (middel)lange termijn. Dat doen we aan de hand van een aantal strategische uitgangspunten, die in de loop van het onderzoek gezamenlijk met de betrokkenen uit de gemeente en het HCO zijn geformuleerd.

3.2 Digitale ontwikkelingen in Zwolle

Naast de 'alledaagse' gemeentelijke werkprocessen – van bijstandsuitkering en vergunningverlening tot paspoortuitgifte en handhaving – én de voorbereidingen op de komst van onder meer de Omgevingswet en de Wet open overheid, heeft de gemeente Zwolle de afgelopen jaren actief ingezet op de in hoofdstuk 2 genoemde tendensen en ontwikkelingen op digitaal gebied. Het [Coalitie-akkoord 2018-2022](#) zegt onder meer het volgende hierover (p. 18):

De digitale transitie heeft grote gevolgen voor de rol van de gemeente. We willen dat de gemeente in de informatiesamenleving een volwaardige en betrouwbare plek inneemt, nu en in de toekomst. Om mee te kunnen in de digitale transitie zijn investeringen nodig in de organisatie. Samen met partners zoals onderwijsinstellingen en bedrijven willen we Zwolle transformeren naar een slimme stad. Daarmee vergroten we de aantrekkelijkheid van Zwolle voor inwoners en bedrijven. En werken we aan slimme oplossingen voor opgaven als energietransitie, klimaatadaptatie en bereikbaarheid. Een belangrijk aandachtspunt bij de digitale transitie is de aandacht voor privacy.

Deze aandacht voor digitale ontwikkelingen komt terug op verschillende deelterreinen. Zo verwoordt de (meest recente) [Visie op dienstverlening uit 2015](#) een aantal ambities op het gebied van digitale dienstverlening, zoals de inrichting van een open data portaal om gemeentelijke informatie snel en betrouwbaar beschikbaar te stellen en hergebruik van data mogelijk te maken voor bijvoorbeeld ondernemers en het gebruik van big data bij maatschappelijke opgaven. Daarbij worden ook randvoorwaarden als de kwaliteit van onze basisregistraties en de veiligheid van gegevens en privacy van inwoners en ondernemers niet vergeten. De integratie van burgerzakenmodules in het gemeentelijke zaakstelsel, die enkele jaren geleden binnen Dimpact vorm heeft gekregen, vereenvoudigt het afhandelen van aanvragen en aangiften, omdat hiermee alle data en documenten voorhanden zijn binnen één systeem.

De Visie op dienstverlening benoemt ook een expliciete ambitie om Zwolle een *smart city* te laten zijn. Op dit gebied hebben de nodige initiatieven plaats gehad. Het bovengenoemde dataportaal is gerealiseerd in de vorm van de [Smart Zwolle HUB](#), een voorziening waarmee 'data' gedeeld kan worden tussen partijen binnen de gemeente Zwolle, maar ook daarbuiten. Stedelijke (veelal geografische) data zijn benut binnen een aantal [projecten](#), zoals SensHagen, waarbij inwoners met sensoren de luchtkwaliteit, neerslag en temperatuur meten om de wijk klimaatadaptief te kunnen maken en de HanzeHub met allerlei informatie over de Zwolse binnenstad. Verder hebben de afgelopen jaren projecten plaatsgevonden op deelterreinen als handhaving, beheerprocessen, verkeer en logistiek en zelfs speelplekken. Verder is Zwolle partner in het landelijke programma [iCentrale](#), dat inzet op het slimme gebruik van 'industriële' data op het gebied van verkeer, transport en veiligheid door decentrale overheden, zoals bij verkeersmanagement, tunnelbewaking en de bediening van bruggen en sluizen. En de gemeente werkt sinds 2017 samen met het CBS voor dataverzameling in het kader van [Urban data center Zwolle](#).

Ook op het hieraan verwante, maar meer intern gerichte gebied van *datagedreven werken* heeft Zwolle de nodige ambitie. De 'Roadmap datagedreven werken' uit 2019, die ontstaan is uit een samenwerking met docenten ICT van de Hogeschool Windesheim, zegt hierover het volgende (p. 10):

De gemeente Zwolle vindt aansluiten bij de maatschappelijke digitale transformatie belangrijk en heeft een duidelijke ambitie om ook met haar eigen organisatie aan te sluiten bij deze transformatie om daarmee zo goed mogelijk de stad Zwolle en haar opgaven te bedienen. De stad Zwolle heeft de afgelopen decennia een transformatie doorgemaakt van een "provinciestad" naar het belangrijkste regionale centrum. Vanuit deze gedachte heeft de gemeente een grote ambitie op het gebied van datagedreven werken en wordt deze ambitie ook uitgesproken in de koers van de gemeente Zwolle.

De hiervoor benodigde data komt met behulp van de bovengenoemde (impuls)projecten en samenwerkingsverbanden beschikbaar voor de gemeente. Tegelijkertijd blijkt uit dezelfde Roadmap dat Zwolle zich nog maar in de tweede fase (van de vijf) richting volledig datagedreven werken bevindt, zodat er nog het nodige werk verzet moet worden om deze manier van werken structureel in te bedden in de organisatie (p. 10):

Momenteel wordt de beschikbare data niet optimaal ontsloten en gebruikt, is de organisatie met uitzondering van geografisch gerelateerde informatie en het buurt-voor-buurt-onderzoek niet duidelijk ingericht op datagedreven werken, wordt er geen organisatiebreed leiderschap ervaren op het gebied van datagedreven werken, zijn er geen duidelijk omschreven doelen op het gebied van datagedreven werken en zijn de noodzakelijke vaardigheden voor datagedreven werken afwezig of geconcentreerd op enkele plekken binnen de organisatie.

Wel heeft het MTZ zich volgens deze Roadmap (p. 16) gecommitteerd aan het doorgroeien naar de volgende fase binnen 2 jaar, met als stip op de horizon volledig datagedreven werken over 5 jaar. Recent is hieraan een gevolg gegeven met het Programmaplan Datagedreven werken, waarin is beschreven hoe dit kan worden gerealiseerd; één van de instrumenten die daarbij worden aangedragen is een zogenaamde 'databrigade', bestaande uit medewerkers uit de afdeling IV aangevuld met enthousiastelingen binnen andere afdelingen, die datagedreven werken binnen Zwolle moet inbedden.

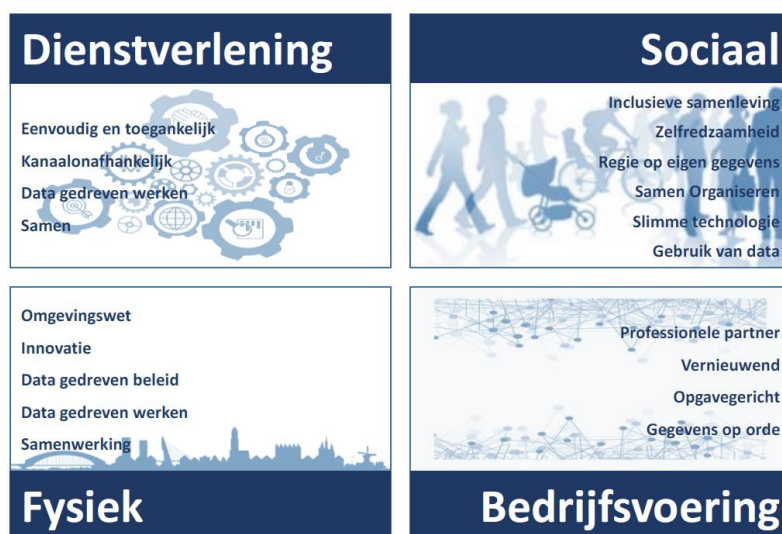
De gemeente Zwolle heeft dus al met al de nodige ambitie op het gebied van digitalisering en datagebruik ten behoeve van dienstverlening en burgers en bedrijven en de interne bedrijfsvoering. Deze ambitie is echter alleen te realiseren als zij wordt ondersteund door de juiste informatievoorziening.

3.3 De informatievoorziening binnen de gemeente Zwolle

Mede naar aanleiding van bovengenoemde ontwikkelingen heeft de gemeente een nieuwe visie op informatievoorziening geformuleerd. In het, door het MTZ vastgestelde, document 'Visie en Strategie Informatievoorziening Zwolle Digitaal 2019-2022' worden de gemeentelijke ambities op dit gebied verwoord rondom 4 thema's:

- Informatiemaatschappij
- Samen (organiseren)
- Digitale bedrijfsvoering
- Digitale veiligheid.

Vanuit de verschillende gemeentelijke domeinen zijn daarbij ook thema's benoemd die de komende tijd van belang zijn. Deze zijn weergegeven in onderstaande afbeelding uit de genoemde Visie en Strategie.



Afbeelding 3: belangrijke thema's voor IV per domein

In dit overzicht valt op dat data (of gegevens) in alle 4 de gekozen domeinen een centrale rol vervullen. Dat blijkt eveneens uit de gemeentelijke doelen voor de informatievoorziening, zoals verwoord in het hetzelfde document (pp. 7-8):

- Wij beschikken zelf of via partners over een veilige en kwalitatief hoogwaardige ICT-infrastructuur.
- Wij digitaliseren onze diensten en processen, we zitten nu op 80% en we gaan in 3 jaar naar 95%.
- Wij stellen openbare gegevens beschikbaar aan de samenleving.
- Wij hergebruiken gegevens.

- In 2020 hebben we een moderne informatievoorziening, zodanig dat:
 - We onze dienstverlening innovatief standaardiseren.
 - We privacy en informatieveiligheid voor de klant waarborgen conform de wettelijke kaders.
 - We de regie van inwoners en ondernemers op eigen gegevens vergroten.
 - We meewerken aan een maatschappij waar big en open data bijdragen aan de opgaven in de stad (zoals bijvoorbeeld Slimme Samenleving).
 - We zoveel mogelijk samen (met gemeenten/partners) organiseren.
 - We de regie op de relatie met ICT-leveranciers versterken.
 - We een samenhangende Zwolse Digitale Infrastructuur realiseren en aansluiten op de landelijke generieke digitale infrastructuur.
 - De informatievoorziening voor de Omgevingswet gerealiseerd wordt.

De omslag naar datagedreven werken vergt echter veel van de informatievoorziening, én van de medewerkers. De Roadmap datagedreven werken constateert dan ook (p. 11) dat er nog het nodige moet gebeuren om deze manier van werken mogelijk te maken:

Voor deze transitie zal de ontwikkeling van het datalandschap met de daarbij benodigde tooling noodzakelijk zijn. Er is momenteel geen duidelijke en heldere data-architectuur aanwezig. Dit geldt ook voor de bijbehorende tooling. Allereerst zal er een visie en strategie ontwikkeld moeten worden. Dit om te voorkomen dat er van elkaar losstaande datalandschappen gaan ontstaan. Het data- en toolingontwikkelingsplan zal ingebed moeten worden in de huidige transitie van de gemeentelijke IV-organisatie. Naast data en tooling is het essentieel dat een organisatiebreed leerplan komt op het gebied van datavaardigheden op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Hiervoor is nauwe samenwerking met de kennismanagement tracks in de organisatie noodzakelijk.

Meer specifiek vereist het werken met data een goede regie op gegevensmanagement binnen de organisatie. Datagedreven werken valt of staat immers met de kwaliteit, bruikbaarheid en beschikbaarheid van de data. Volgens een rapport over dit onderwerp uit 2019 bevindt Zwolle zich op het gebied van gegevensmanagement in fase 2 of 3 op een schaal van 5 lopend van de initiële fase en de excellerende fase van gegevensmanagement. Op dit gebied zal de gemeente dus nog een slag moeten maken de komende jaren, met name op het gebied van de minder officiële registraties (van kernregistraties en domeinregistraties tot, vooral, de overige registraties in de vorm van spreadsheets bijvoorbeeld); het beheer en gebruik van de officiële basisregistraties lijkt wel goed geregeld te zijn, volgens het rapport. Dit jaar wordt binnen de afdeling Informatievoorziening bovendien een start gemaakt met het classificeren van data ten behoeve van het gegevensmanagement.

Om de positie van de afdeling Informatievoorziening te versterken en tegelijkertijd de informatievoorziening meer te standaardiseren en centraliseren, heeft in 2019 een reorganisatie plaats gevonden. Daarbij is de voormalige afdeling Onderzoek en Informatie, die verantwoordelijk was voor het verzamelen en analyseren van data, opgenomen in de afdeling Informatievoorziening. Ook zijn de functioneel beheerders van de domeinapplicaties geïntegreerd in de nieuwe afdeling, en bieden zij van hieruit ondersteuning aan de verschillende domeinen. De huidige afdeling Informatievoorziening (een kleine 80 FTE) bestaat daarmee uit drie secties: Beleid en Strategie, Advies en Realisatie en Beheer en Ontwikkeling.

Deze reorganisatie biedt een nieuw uitgangspunt om de uitdagingen waar de gemeente voor staat op digitaal gebied het hoofd te bieden. Een bijzondere uitdaging vormt daarbij de duurzame toegankelijkheid van informatie. En daarmee zijn we aanbeland bij de kern van dit onderzoek.

3.4 Duurzame toegankelijkheid binnen de gemeente Zwolle

De toegankelijkheid, en daarmee de (her)bruikbaarheid, van informatie staat of valt met het beheer van die informatie. Op dit gebied heeft Zwolle een relatief goede uitgangspositie. Binnen de afdeling Informatievoorziening is het thema binnen de verschillende secties via met name de Record managers en de Digitaal Informatie Beheerders (DIB'ers), maar ook op strategisch niveau goed vertegenwoordigd; bovendien houdt de gemeentearchivaris vanuit het HCO toezicht op het informatiebeheer binnen de gemeente.

In de bovengenoemde Visie en Strategie voor de periode 2019-2022 neemt informatiebeheer in uitvoeringsagenda onder het thema Bedrijfsvoering, vooral in de jaren 2019 en 2020, een relatief belangrijk rol in. Onder de noemer 'Basis op orde, de digitale ontsluiting' worden de volgende trajecten benoemd (p. 12):

- Digitalisering basisvoorzieningen
- Vervangen technische apparatuur en platform software
- Eenduidig Vastleggen en Archiveren (EVA)
- Uitfaseren Y-, Z-schijven
- Gevolgen Wet- en Regelgeving
- Ontwikkeling van de Digitale medewerker
- Aan- en ontsluiten e-Depot

Vanuit het team informatiebeheer wordt op dit moment gewerkt aan verschillende projecten. Zo loopt het Programma Digitale Archivering, Samenwerking en Applicatierationalisatie (DASA). Daarin wordt, mede naar aanleiding van de situatie rondom COVID-19, voortvarend gewerkt aan de implementatie van Office 365 inclusief de archieffunctie. Alle zogenaamde niet-dienstverlenende informatie die medewerkers verzamelen, creëren en verstrekken zal in de nabije toekomst worden toevertrouwd aan Office 365 in plaats van de harde schijf. Een belangrijk voordeel hiervan zal zijn dat informatie wordt voorzien van een rudimentaire metadatering wat weer van essentieel belang is om uiteindelijk informatie vindbaar te krijgen. Ook wordt het aantal applicaties beperkt, om zo meer grip te krijgen op informatie. Van medewerkers wordt bepaald in hoeverre ze 'digi-wise' of 'digi-needy' zijn en welke ondersteuning (training, opleiding) ze nodig hebben. Daarbij is onder meer aandacht voor metadatering en labelling naast uitleg over de gebruiksmogelijkheden van Office 365 ('knoppencursus'). Maar medewerkers zullen ook worden aangesproken op hun eigen verantwoordelijkheid.

Voor de zogenaamde dienstverlenende informatie geldt al dat die met behulp van het zaakstelsel (e-Suite) van Dimpact wordt beheerd, terwijl bestuurlijke informatie (College-, commissie- en raadsstukken) wordt vastgelegd in iBABS. Daarbij wordt er op dit moment gewerkt aan een koppeling tussen iBABS en CORSA, opdat uiteindelijk alle stukken met CORSA duurzaam beheerd en ontsloten kunnen worden, zo nodig via een verdere koppeling met het e-Depot van het HCO.

Dit e-Depot vormt als het ware een verlengstuk van de gemeentelijke organisatie. Het HCO maakt, in zijn hoedanigheid als Regionaal Historisch Centrum waarin ook het Rijk deelneemt, op dit moment

gebruik van het e-Depot van Nationaal Archief. Er is nog geen *digital born* archief van de gemeente Zwolle overgebracht naar het e-Depot van het HCO (voor de regionale partner van Zwolle in het HCO, de gemeente Deventer, is dat evenmin het geval). Wel zijn de veel gevraagde bouwdoSSIers op papier overgebracht naar het HCO en van hieruit ook digitaal (lees: gescand) online beschikbaar gemaakt voor aanvragen door burgers en voor raadpleging (via een persoonlijk account) door ambtenaren.. Zoals gezegd staat verder gebruik van het e-Depot op de agenda voor de huidige periode.

Deze verschillende projecten laten zien dat de basis van de Zwolse informatiehuishouding op orde wordt gebracht met oog voor duurzame toegankelijkheid. Dat is een goed uitgangspunt voor toekomstige ontwikkelingen als de WOO en de Omgevingswet. Tegelijkertijd blijven er veel uitdagingen bestaan voor het informatiebeheer.

Een algemeen probleem is het gebrek aan aandacht voor informatiebeheer op zowel management- als medewerkersniveau. Binnen de gemeente Zwolle staat het onderwerp 'informatiebeheer' niet bovenaan de prioriteitenlijstjes van het 'general management'. Mede als gevolg hiervan heeft ook de gemiddelde medewerker weinig aandacht voor het beheer van de informatie die hij of zij gebruikt, verwerkt of produceert in het dagelijks werk. De uitdaging zit 'm immers vooral in het klaren van de klus. Of het nu gaat om het ontwikkelen van nieuw beleid ter bevordering van de sociale cohesie, het uitvoeren van vergunningverlening of het uitkeren van bijstand, alle tijd en aandacht is volop nodig om het werk goed uit te voeren. De administratieve kant van het werk (lees: ordenen, documenteren, structureren en archiveren van het werkdossier) schiet er dientengevolge nogal eens bij in. Volgens het rapport van Dosis uit 2019 over informatiebeheer binnen Office 365 worden medewerkers 'nog niet gestimuleerd om zich aan informatiebeheer afspraken te houden' en worden 'de medewerkers uit het primaire proces [...] eveneens niet aangesproken als zij zaken verkeerd aanmaken of niet afsluiten.' (p. 28). Binnen het bovengenoemde programma DASA is dit dan ook terecht één van de aandachtspunten.

Mede hierdoor is het echter ook de vraag hoeveel informatie nu daadwerkelijk in beeld is bij de gemeente. Het rapport van Dosis uit 2019 over informatiebeheer binnen Office 365 zegt hier het volgende over:

De gemeente heeft grip op een enkel DMS (E-Suite) en is documentgericht. Het overgrote deel van de informatie staat op andere gegevensbronnen (ongestructureerde informatie op de netwerkschijven naar schatting meer dan 10 miljoen bestanden). Hier is geen grip of beheersing op. Dit geldt ook niet voor de overige taakspecifieke applicaties. Er kan wel gesteld worden dat de gemeente zicht heeft op het naar schatting belangrijkste 10%. Deze informatie zit in de E-Suite of in Corsa. De risico's zijn dat de organisatie niet voldoet aan de archiefwet- en regelgeving over de bestanden die niet in deze 10% focus zitten.

Als deze schatting juist is, is dus niet meer dan het topje van de informatie-ijsberg in beeld. Daardoor loopt de gemeente niet alleen het risico niet te voldoen aan wet- en regelgeving, maar blijft ook een schat aan informatie onbenut.

Over de DIV-medewerkers meldt hetzelfde rapport dat zij de stap naar digitaal informatiebeheer weliswaar goed kunnen maken, maar dat de onzekerheid die gepaard gaat met deze verandering mensen er ook van kan weerhouden deze stap te zetten, met als gevolg dat bovengenoemde documentgerichtheid in stand blijft.

Dit laatste is een probleem dat meer aandacht verdient. Wat in het bovenstaande namelijk opvalt, is dat er binnen Zwolle tot op heden vooral aandacht is voor informatie in de vorm van documenten. Er is nog maar beperkt aandacht voor informatie in de vorm van data⁵. Dit laat zich wellicht verklaren vanuit de papieren werkelijkheid waar archiefbeheer tot voor kort vooral mee te maken had of vanuit de traditionele focus op archiefmateriaal dat voor de eeuwigheid bewaart dient te worden en derhalve gestructureerd overgebracht moet kunnen worden naar een archiefbewaarplaats, waardoor de focus minder ligt op data die in de dagelijkse werkprocessen (beleid en uitvoering) van belang zijn.

Toch is dit laatste nu juist het verschil met documenten. Zoals hierboven geconstateerd, kunnen data van grote waarde zijn binnen de werkprocessen van de gemeente, dus al meteen na hun ontstaan en niet pas lang na afronding van de werkprocessen in het kader van verantwoording, onderzoek of erfgoed. Dat betekent dat de duurzame toegankelijkheid van deze data al per direct, bij voorkeur *by design*, geborgd moet zijn. De ambitie die Zwolle heeft geformuleerd op het gebied van datagedreven werken maken het dus noodzakelijk serieus werk te maken van databeheer.

Welnu, het recentelijk verschenen onderzoek naar de 'staat van gegevensmanagement' binnen de gemeente Zwolle, laat zien dat er juist op het punt van 'data' nog veel te verbeteren valt. Van veel data binnen de gemeente is op dit moment de status onduidelijk, en het beheer niet geregeld, mede omdat zij voortkomen uit initiatieven die nog vooral de status van 'project' hebben en geen vaste plek binnen de staande gemeentelijke organisatie. Dit rapport komt dan ook terecht met het advies (p. 24) om

[...] criteria op te zetten waarmee ten aanzien van deze registraties bepaald wordt welke mate van gegevensmanagement noodzakelijk is. Een risicoanalyse kan hierbij helpen om de prioritering te bepalen. Criteria kunnen zijn: wettelijk vereist, bedrijfskritisch proces, (technische) veiligheid, privacy, gebruik door meerdere partijen (zaak/archief), etc.

Het recente Zwolse 'dataframework' en de aanzet voor een interne dataclassificatie kunnen hierbij nuttige instrumenten zijn. Tegelijkertijd ontbreken ook hierin vooralsnog de afwegingen met betrekking tot het beheer van data, die noodzakelijk zijn als de gemeente haar (stevige) ambities als datagedreven organisatie binnen de informatiesamenleving wil waarmaken.

Het goede nieuws is dat de gemeente een goede eerste stap heeft gezet met de samenvoeging van de verschillende organisatieonderdelen die zich met informatie bezighouden. Immers, het onderscheid tussen data en documenten dat hierboven is gemaakt is weliswaar nuttig om de blinde vlekken in het informatiebeheer te belichten, maar het punt is nu juist dat het informatiebeheerbeleid in de toekomst geen onderscheid meer moet maken tussen verschillende typen informatie – of het nu gaat om 'ruwe' data en bestanden of complete rapporten en officiële publicaties, en welke definitie van 'data' men daarbij ook precies hanteert – maar juist alle gemeentelijke informatie op waarde moet gaan schatten en hier integraal beleid voor moet voeren. Deze 'mind shift' is een voorwaarde voor een dergelijke integrale benadering.

⁵ In het kader van dit onderzoek beschouwen wij data als ongestructureerde gegevens (in de vorm van cijfers of tekens) en informatie als gestructureerde gegevens binnen een bepaalde context, bijvoorbeeld in de vorm van een brief of een nota. Voor beide, maar vooral voor de meer contextloze data, geldt dat metadata nodig zijn om een interpretatie mogelijk te maken. Vanuit data-oogpunt kunnen data daarentegen worden gezien als gestructureerd en informatie als ongestructureerd, zoals in het eerder genoemde rapport over het gegevensmanagement binnen Zwolle (pp. 4-5).

Een integrale herijking wordt bovendien niet alleen vanuit deze groeiende diversificatie van informatievormen noodzakelijk, maar ook vanuit de nieuwe wetgeving. Immers, met de komst van de WOO staat de gemeente zelf voor de taak informatie al in een vroeg stadium gestructureerd te publiceren. Hierdoor, maar ook door de inkorting van de overbrengingstermijn onder de nieuwe Archiefwet verandert de traditionele archiefketen met een onderscheid in dynamisch, semi-statisch en statisch archief in een veel dynamischer en voortdurend proces, waarin van creatie tot en met overbrenging naar de archiefbewaarplaats veel meer verschillende stappen zijn te onderscheiden, zodanig dat de gemeente zich af moet vragen of 'bewaren aan de bron', waarvoor de mogelijkheden met de nieuwe Archiefwet ook worden uitgebreid, niet een betere optie is.

Om te komen tot een integrale benadering van de gemeentelijke informatiestromen is het tot slot noodzakelijk om de gemeente Zwolle in essentie te beschouwen als één heel grote verwerker van informatie: de organisatie ontvangt, verwerkt, verrijkt, creëert en zendt allerlei vormen van informatie. Om met de gemeente zelf te spreken (Visie en Strategie op informatievoorziening, p. 4):

Informatie is - naast mensen, middelen en kennis - de belangrijkste grondstof voor onze werkprocessen en daarmee een kritische succesfactor voor ons functioneren. Als gemeente:

1. leggen we informatie vast over samenleving en inwoners;
2. zorgen we voor verantwoord gebruik en beveiliging van data en informatie;
3. verlenen we diensten;
4. leggen we verantwoording af op basis van informatie;
5. gebruiken we data en informatie van onszelf en anderen voor het maken, uitvoeren en handhaven van beleid en wetgeving;
6. wisselen we informatie uit en stellen we informatie beschikbaar aan anderen binnen de (rijks)overheid en daarbuiten.

Zonder adequaat opgezette informatievoorziening en de juiste ICT kan Zwolle haar ambities niet waarmaken.

Informatie – nogmaals: in dit kader opgevat als overkoepelend begrip voor alle mogelijke vormen van informatie van data tot documenten – die op verschillende plekken binnenkomt, kan benodigd zijn voor verschillende werkprocessen. Soms is het echter van toegevoegde waarde als de informatie bredere beschikbaar is dan alleen voor de afdeling die de informatie primair gebruikt. Daarnaast kan informatie een belangrijke ingrediënt zijn voor allerlei processen buiten de gemeente, bij andere overheden, maar ook in de samenleving. Een visie op duurzame toegankelijkheid dient dan ook gebaseerd te zijn op een dergelijke brede opvatting van informatie als basis van de gemeentelijke organisatie.

3.5 Een Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid

Uit het voorgaande blijkt dat de gemeente aan het begin staat om zich als actieve aanbieder van digitale data en informatie te profileren en de daarvoor benodigde duurzame toegankelijkheid te realiseren. Dit is een proces, zo is de inschatting, waar nog de nodige tijd en aandacht geïnvesteerd moet worden. Een termijn van tien tot twintig jaar is daarbij niet irreëel.

De opgave concentreert zich op dit moment op een aantal gebieden. Ten eerste is het duidelijk dat de gemeente Zwolle nog veel heeft te doen op het gebied van databeheer om de al aanwezige en de toekomstige data te kunnen (her)gebruiken en zo echt een slimme, datagedreven gemeente te kunnen

worden. Daarbij is ook de vraag hoe het informatiebeheer kan worden georganiseerd in de beweging die de gemeente Zwolle wil inzetten richting een informatievoorziening volgens de principes van Common Ground.

Verder is duidelijk geworden dat de traditionele 'archiefketen' onder invloed van de 'dataficering' en nieuwe wetgeving verandert. Dat leidt ertoe dat de gemeente haar rol en die van partnerorganisatie HCO op het gebied van duurzame toegankelijkheid wellicht moet heroverwegen, bijvoorbeeld door een ambitie te formuleren met betrekking tot het 'bewaren aan de bron' van gemeentelijke informatie.

Een ander aandachtspunt is de rol die medewerkers zelf moeten spelen om duurzame toegankelijkheid van informatie te realiseren gedurende hun werkprocessen. Een beweging om deze rol te versterken is inmiddels ingezet, maar voor een adequaat beheer van informatie in de hele organisatie moet het besef van de waarde van informatie wellicht nog duidelijker worden gemaakt en verder worden vergroot.

Tegelijkertijd kunnen medewerkers hierin worden ondersteund door de systemen die de gemeente gebruikt binnen de verschillende werkprocessen. Daarbij helpt de ingezette uitfasering van de aanwezige netwerkschijven om de versnippering van informatie tegen te gaan en authenticiteit van te waarborgen. Wel is het de vraag hoe medewerkers kunnen worden gefaciliteerd door de inrichting van de gemeentelijke systemen, wat de rol is van *archiving by design*, en welke functionaliteit daarvoor nodig is, ook in relatie tot de e-Depotvoorziening van het HCO.

Tenslotte is het de vraag, mede in relatie tot de benodigde ondersteuning vanuit de techniek, wat de beste rolverdeling is om het informatiebeheer vorm te geven: kan de gemeente wel alles zelf of is bijvoorbeeld regionale samenwerking geboden voor sommige vraagstukken, al dan niet binnen (bestaande) samenwerkingsverbanden?

Juist vanwege de 'lange adem' die nodig is, is een aantal strategische uitgangspunten geformuleerd voor deze vraagstukken, die nodig zijn om het proces dat gelopen moet gaan worden voldoende in te kaderen en richting te geven. Deze uitgangspunten, die ook op kunnen worden gevat als ambities, zijn in de loop van het onderzoek in gezamenlijkheid met de gemeente en het HCO geformuleerd. Het gaat om de volgende 6 punten:

1. Bewaren aan de bron

De gemeente Zwolle zet in op bewaren aan de bron voor de langere termijn, waar nuttig, nodig of haalbaar. Voor de korte termijn blijft de technische en/of juridische 'knip' van de overbrenging noodzakelijk als moment waarop informatie gestructureerd wordt 'samengevoegd'.

2. Databeheer

Data zijn van groot belang voor de gemeente Zwolle en moeten worden opgenomen in het informatiebeheerbeleid. Daarbij is het enerzijds belangrijk de context van data vast te leggen indien nodig, maar moet anderzijds ook een weging worden gemaakt, omdat niet alle data evenveel informatiewaarde hebben of belangrijk zijn om te bewaren.

3. Common Ground

Het *concept* van Common Ground is rijp en de gemeente Zwolle heeft de ambitie de principes van Common Ground te volgen en het informatiebeheer conform deze principes in te richten. Voor de *realisatie* ervan houdt Zwolle echter rekening met minimaal 10 jaar.

4. Cultuur en organisatie

Binnen de gemeente Zwolle zijn medewerkers informatieverwerkers die ook zelf verantwoordelijk zijn voor goed informatiebeheer en daarin worden gefaciliteerd door de afdeling IV en/of HR.

5. Systemen

Goede systeeminrichting (gebaseerd op het principe *archiving by design*) is ondersteunend aan goed informatiebeheer, maar dit moet worden ingebed in de bredere systeemomgeving van RMA tot e-depot en de bijbehorende functionaliteiten (zoals preservering), voor zover de markt hiervoor oplossingen biedt.

6. Samenwerking

In het belang van Zwolle zelf, de regionale partners en burgers en bedrijven is het wenselijk zoveel mogelijk samen te werken op het gebied van informatievoorziening en –beheer.

Op grond van deze 6 richtinggevende uitspraken kunnen we de volgende visie op duurzame toegankelijkheid binnen de gemeente Zwolle formuleren:

“In aansluiting bij de digitale ambities van de gemeente Zwolle en haar bredere visie op informatievoorziening zet de gemeente Zwolle in op de duurzame toegankelijkheid van alle daarvoor in aanmerking komende vormen van informatie en creëert hiervoor de voorwaarden op beleidsmatig, organisatorisch en technisch gebied.”

Naar onze mening heeft de gemeente Zwolle met deze visie en de zes onderliggende uitgangspunten alle elementen in handen die nodig zijn om in de komende jaren de duurzame toegankelijkheid van informatie te realiseren bij de gemeente Zwolle. Daarvoor moet vanzelfsprekend nog wel het nodige gebeuren. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk, waarin we de implementatiestrategie formuleren die nodig is om deze visie te realiseren.

4. Implementatiestrategie

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we na hoe de gemeente Zwolle de hierboven geformuleerde visie op duurzame toegankelijkheid kan verwezenlijken. Welke vervolgstappen zijn hiervoor nodig? En hoe sluiten deze aan op datgene wat al vanuit de afdeling informatievoorziening in gang is gezet?

In het vorige hoofdstuk zijn strategische uitgangspunten benoemd. Bij elk van deze punten zijn, naar aanleiding van een workshop met de betrokken medewerkers, acties benoemd die bijdragen aan de duurzame toegankelijkheid van informatie binnen de gemeente Zwolle. Daarbij is de inschatting gemaakt dat deze acties voorlopig binnen de bestaande financiële kaders zullen moeten uitgevoerd. Ook is aangegeven dat het van wezenlijk belang is de 'waarde van informatie', voor bijvoorbeeld datagedreven werken, goed voor het voetlicht te brengen, zodat daarna, hopelijk als vanzelf, de behoefte aan goed informatiebeheer vanuit de primaire processen zal toenemen en de hiervoor benodigde financiële middelen zullen volgen.

In dit hoofdstuk gaan we dus van strategische uitgangspunten naar concrete actiepunten. De hieronder geformuleerde actiepunten zullen door de afdeling Informatievoorziening worden opgepakt, natuurlijk in nauwe samenwerking met de gehele organisatie, om te werken aan duurzame toegankelijkheid.

4.2 Bewaren aan de bron

a) *Analyse informatieprocessen*

Om op termijn bewaren aan de bron mogelijk te maken is een goede analyse van de informatiestromen binnen de gemeente nodig. Welke informatie moet straks ook echt duurzaam toegankelijk zijn? Waar wordt het eigenaarschap van deze informatie belegd? En aan welke kwaliteitseisen moet informatie voldoen om duurzaam toegankelijk gemaakt te kunnen worden? Gelukkig zijn er al de nodige denkkaders ontwikkeld via diverse samenwerkingsverbanden tussen informatiebeheerders en archiefinstellingen. Te denken valt aan de [DUTO](#)-eisen (een programma van eisen voor duurzame toegankelijkheid van informatie van het Nationaal Archief) en MDTO (metagegevens voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie). Bovendien beschikt Zwolle op grond van art. 16 van de Archiefregeling over een eigen kwaliteitssysteem voor informatiebeheer. De toekomstige WOO stelt ook eisen aan de openbaarheid, en daarmee ook aan de duurzame toegankelijkheid van gemeentelijke informatie. Deze eisen moeten nog wel geïmplementeerd worden in de informatiehuishouding van Zwolle. Hierbij kan de nieuwe Enterprise Architect een belangrijke rol vervullen.

Actiepunt: Maak, waar mogelijk aan de hand van bestaande instrumenten zoals het kwaliteitssysteem, DUTO en MDTO, een analyse van de informatie binnen het gemeentelijk domein om per proces te bepalen wat de opgave voor duurzame toegankelijkheid is⁶.

⁶ Het kan aanbevelenswaardig zijn een aparte impact-analyse uit te voeren voor de WOO, omdat deze wet niet alleen nieuwe systeemeisen met zich meebrengt (zoals anonimiseren), maar mogelijk ook nieuwe koppelingen in het applicatielandschap, bijvoorbeeld door een aansluiting op PLOOI (die waarschijnlijk nieuwe standaarden met zich brengt) of door publicatie op de gemeentelijke website.

b) *Bronnen van informatie*

Om te bepalen wat bewaren aan de bron voor Zwolle betekent, moet eerst duidelijk zijn wat met dit brede concept wordt bedoeld. Wij verstaan in de context van dit rapport onder 'bewaren aan de bron' het toegankelijk maken en beschikbaar stellen van informatie op of vanuit de plek waar die informatie is ontstaan en doorgaans wordt beheerd. Daarmee wordt al iets helderder wat als de 'bron' kan worden beschouwd, maar blijven tegelijkertijd verschillende uitwerkingen van dit brede begrip mogelijk. De 'bron' kan de plek of het systeem zijn waar de informatie ontstaat/binnenkomt of waar informatie verwerkt is, maar het kan ook het hele informatiedomein binnen de gemeentelijke organisatie zijn. Daarbij is het de vraag in hoeverre de verschillende Zwolse systemen 'bewaren aan de bron' ondersteunen en wat ervoor nodig is om vanuit de bron informatie (duurzaam) toegankelijk te maken en houden. Immers, bewaren aan de bron betekent het einde van de huidige 'knip' van overbrenging, zoals de nieuwe Archiefwet die mogelijk gaat maken. Dat brengt echter een extra verantwoordelijkheid met zich mee voor Zwolle, die hiermee deels of volledig verantwoordelijk wordt voor het archiefbeheer, ook op de lange termijn. Die verantwoordelijkheid moet waarschijnlijk in een nieuw organisatorisch en beleidsmatig kader worden gevat, helemaal wanneer externe partijen (zoals Dimpact of een externe databasebeheerder) dit via een dienstverleningsovereenkomst organiseren voor de gemeente en er dus eisen moeten worden opgesteld voor beheer, dienstverleningsafspraken moeten worden gemaakt en controles moeten worden gehouden op de naleving hiervan. De gemeente Zwolle zal dus moeten bepalen, in nauwe samenwerking met de Enterprise Architect, hoe ze bewaren aan de bron wil organiseren, gegeven de mogelijkheden hiervoor. Vanuit technisch oogpunt moeten daarbij vragen aan bod komen als: Is de informatie in onze applicaties benaderbaar via koppelingen of API's? Hoe kan de informatie beschikbaar gesteld worden aan derden? Wie heeft toegang tot deze informatie en hoe wordt toegang ingericht, mede met het oog op informatieveiligheid en privacy? Hoe ga je om met op termijn te vernietigen informatie? Hoe blijft informatie beschikbaar wanneer de gemeente van applicatie wisselt? Vooruitlopend op de implementatie van Common Ground in Zwolle en op architectuur die daarbij hoort, zijn de principes van deze beweging idealiter een leidraad bij het werken aan dit vraagstuk. In algemenere zin geldt dat inzicht in het architectuurlandschap hierbij essentieel is, zonder dat de benodigde oplossingen van tevoren op architectuurniveau kunnen worden uitgedacht. Het is immers goed denkbaar dat niet alle informatie bij de bron bewaard en/of beschikbaar gesteld moet worden, maar dat dit verschilt per type informatie of proces of applicatie. In sommige gevallen zijn er mogelijk op termijn al externe oplossingen, zoals PLOOI voor WOO-informatie of het Digitaal Stelsel Omgevingswet voor omgevingsinformatie. De enige manier om hierin de juiste afweging te maken, is dus om per type proces, per soort informatie en per applicatie de wensen en mogelijkheden voor bewaren bij de bron te onderzoeken aan de hand van bovenstaande vragen in een iteratief proces.

Actiepunt: Ga, in het kader van 'bewaren aan de bron', per proces, informatiesoort of applicatie – met gebruikmaking van de boven genoemde analyse van informatieprocessen – na wat de informatiebron is, zou moeten zijn of zou kunnen zijn en welke afspraken nodig zijn om deze bronnen duurzaam toegankelijk te maken.

4.3 Databeheer

c) *Data in de analyse van informatieprocessen*

Vanuit databeheer staat de analyse van de informatieprocessen binnen de gemeente Zwolle al op het programma. Bij die analyse kunnen de eisen aangaande duurzame toegankelijkheid worden meegenomen. Een wezenlijk onderdeel van de analyse is de waardering van data. Welke data moet duurzaam beheerd worden, bijv. in het kader van verantwoording, en welke informatie is alleen tijdens

het verwerkingsproces van nut en kan – of moet! – daarna verwijderd worden? Wat zijn verschillen in waardering tussen data en documenten? Een dergelijke analyse van de gemeentelijke data roept ook vragen op omtrent het eigenaarschap van de data (Is de gemeente eigenaar of zijn dat burgers/bedrijven of andere (overheids-)partijen, zoals ONS voor interne bedrijfsvoeringdata, CBS voor de data van het Urban Data Center en i-Centrale voor verkeersdata?) en de status die de data heeft (Heeft de gemeente de data als zodanig gebruikt of verwerkt tot een nieuw product, zoals een document of een algoritme?). Een aantal van deze vragen komt momenteel ook aan bod in het kader van de gemeentelijke activiteiten op het gebied van gegevensmanagement, die dan ook nuttige aanknopingspunten bieden voor dit actiepunt.

Actiepunt: Betrek in de analyse van de gemeentelijke informatiestromen in samenwerking met de gegevensmanagers expliciet het vraagstuk 'data' om zicht te krijgen op de duurzame toegankelijkheid van data en de eisen hieromtrent.

d) De status van data vs. documenten

Waar de status van documenten is ingekaderd door wet- en regelgeving, selectielijsten en archiefbeheerbeleidsstukken, lijkt de status van data grotendeels onontgonnen terrein. Net als andere overheidsorganisaties dient de gemeente Zwolle hier meer zicht op te krijgen. De verwachting is dat data een juridische grondslag gaat krijgen waarbij de geschiedenis en het proces dat de data doorlopen heeft van belang is. Daar moet Zwolle zich op voorbereiden. Bovendien wil Zwolle hierin wellicht eigen keuzes maken in het kader van datagedreven werken en 'smart city' initiatieven. Zwolle kan, mogelijk met input van andere overheidsorganisaties op decentraal en centraal niveau, gaan werken aan een aanvulling op het Zwolse kwaliteitssysteem waarin afspraken en normen (zoals metadata) rondom data door dataspecialisten en documentspecialisten in gezamenlijkheid worden vastgelegd. Ook hierbij kunnen de specialisten van gegevensmanagement een nuttige rol vervullen.

Actiepunt: Behandel data en documenten (lees: informatie!) vanuit archiefoogpunt gelijkwaardig en integreer data in het gemeentelijke archiefbeheerbeleid en kwaliteitssysteem in samenwerking met gegevensmanagement.

e) Prioritering in de analyse

Omdat veel vraagstukken rondom informatiebeheer voor data en documenten overlappen, is het verstandig om beide in een keer op te pakken, zodat er niet meerdere keren dezelfde processen moeten worden doorlopen. Gestart kan worden met het afpellen van één gemeentelijke informatieproces waarbinnen liefst zowel data als documenten een rol spelen. Een mooie casus hiervoor is een proces waarbinnen data worden hergebruikt in het kader van datagedreven werken, zoals binnen het veiligheidsdomein waarbinnen gemeentelijk data, of data van andere partijen worden gebruikt binnen het primair proces en de beleidsontwikkeling. Vervolgens kunnen de resultaten van deze eerste stap worden gebruikt bij het in kaart brengen van andere informatieprocessen. Door het aanbrengen van een dergelijke prioritering wordt de uitdaging om alle informatieprocessen te analyseren beheersbaar en ontstaat er ruimte om tijdens de analyse te leren van de opgedane bevindingen en ervaringen. Deze actie kan bovendien goed worden opgepakt in samenwerking met de 'databrigade', zodat de te analyseren afdeling niet twee keer wordt belast en er bovendien ook een gemeenschappelijk beeld kan ontstaan van de uitdagingen rondom data vanuit verschillende, maar complementaire invalshoeken.

Actiepunt: Selecteer voor de analyse van de gemeentelijke informatiestromen, liefst in samenwerking met de 'databrigade', in eerste instantie één informatieproces voor zowel data als documenten (bijvoorbeeld in het veiligheidsdomein of op een andere plek in de organisatie waar energie zit voor het onderwerp) en bouw voort op de kennis en ervaring die hiermee wordt opgedaan.

4.4 Common Ground

f) *Aanstelling Enterprise Architect*

De gemeente Zwolle heeft behoefte aan een 'Enterprise Architect': iemand die in staat is om een helder kader te formuleren voor de opzet en inrichting van alle informatieprocessen van de gemeente, niet alleen intern maar ook met externe partners. Dat kader wordt de basis waar alle informatieprocessen aan zullen moeten gaan voldoen. De bovengenoemde analyse van de gemeentelijke informatiestromen biedt nuttige input voor dit kader, dat verder informatie in brede zin dient te omvatten, dus zowel documenten als data en bovendien, vanuit het oogpunt van informatiebeheer, 'archiving by design' en 'bewaren bij de bron' als uitgangspunten dient te hanteren. Dat kader zal vervolgens breed moeten worden uitgedragen in de organisatie. Het kader biedt namelijk houvast bij toekomstige aanpassingen in de organisatie en in werkprocessen en de bijbehorende informatie. Immers, die beïnvloeden elkaar en continue aandacht voor stroomlijning is onmisbaar voor de gemeente. Het is dan ook tevens de taak van de 'Enterprise Architect' om helder over het kader te communiceren en de organisatie daarbij mee te nemen. Inmiddels heeft de afdeling Informatievoorziening een geschikte kandidaat gevonden die binnenkort aan de slag gaat.

Actiepunt: Benut de aanstelling van de Enterprise Architect om de kaders voor de gemeentelijke informatieprocessen – voor zowel data als documenten, en met aandacht voor het beheer hiervan conform het principe 'archiving by design' en het uitgangspunt 'bewaren bij de bron' – breed uit te dragen in de organisatie.

g) *Ontwikkelingen inzake 'Common Ground' bij andere gemeenten*

Om goed aan te kunnen haken bij Common Ground en duurzame toegankelijkheid hierbinnen te borgen, is het voor Zwolle van belang te weten waar met name (middel)grote gemeenten en de VNG mee bezig zijn en hoe de gemeente daar zelf slim en effectief bij kan aanhaken of de resultaten van die inspanningen kan afnemen. Wellicht zijn er bovendien onderwerpen waarop Zwolle de regie wil en kan voeren, mede n.a.v. het onderzoek naar Common Ground dat de gemeente momenteel laat uitvoeren. Databeheer kan zo'n onderwerp zijn: binnen de Common Ground filosofie, waarin data zelfstandig worden beheerd in de data laag, wordt dit onderwerp alleen maar belangrijker, en dus is het verstandig om in de ontwikkeling van Common Ground ook aandacht te hebben en te vragen voor afspraken op het gebied van data (rondom onder meer eigenaarschap, uitwisseling, archivering, toegang, beveiliging). Als dit in gezamenlijkheid met regionale partners (zoals gemeenten, maar bijvoorbeeld ook Dimpact) wordt gedaan, kan dit bovendien een basis leggen voor toekomstige regionale samenwerking op het gebied van Common Ground.

Actiepunt: Verken de stand van zaken m.b.t. Common Ground in Nederland en identificeer aan de hand van het Zwolse onderzoek naar dit onderwerp, en waar mogelijk met regionale partners, de kansen die zich hierbij voor de gemeente Zwolle aandienen op het gebied van voor duurzame toegankelijkheid, met name voor wat betreft data.

h) Gemeentelijke samenwerking bij Common Ground

De huidige informatievoorziening van de gemeente Zwolle is zeker nog niet 'Common Ground'-proof. Het is de ambitie van de gemeente Zwolle om in gezamenlijkheid met andere gemeenten de stap te zetten naar een 'Common Ground-proof'-gemeente. Deze opgave is niet alleen te groot om als zelfstandige gemeente aan te kunnen, maar het hele idee van Common Ground is natuurlijk samenwerking in het belang van iedere gemeente afzonderlijk. Gezamenlijke denkkracht moet bij voorkeur worden georganiseerd met gemeenten uit de regio van vergelijkbare omvang en met gelijke ambities; met deze partners kunnen dan ook de benodigde investeringen worden gedaan.

Actiepunt: Ga, bij voorkeur als vervolgstap op de voorgaande verkenning m.b.t. Common Ground, actief op zoek naar geschikte samenwerkingspartners in de regio.

i) Verkennen ontwikkelingen inzake 'Common Ground' bij leveranciers

Om volgens de principes van Common Ground te kunnen werken en ook de duurzame toegankelijkheid van informatie hierbinnen te borgen, is het niet alleen van belang samen te werken met andere gemeenten, maar ook met leveranciers. Zwolle is immers (mede) afhankelijk van wat leveranciers hun in dit kader kunnen bieden. Hier kan Zwolle – wederom samen met andere gemeenten en/of de VNG en ook naar aanleiding van het interne Common Ground onderzoek – eisen afdwingen door gezamenlijk op te trekken en een leveranciersstrategie te ontwikkelen die leveranciers noodzaakt hierin mee te bewegen, zoals de Transitiestrategie Common Ground van de VNG ook beoogt. Waar een dergelijke leveranciersstrategie intern reeds bestaat, kan deze worden uitgebreid of herzien op grond van de eisen die Common Ground, en met name de duurzame toegankelijkheid van informatie binnen deze filosofie, stelt aan de te gebruiken systemen. Nationaal gebeurt dit via de VNG voor de GIBIT-voorwaarden; regionaal kan dit binnen een samenwerkingsverband als Dimpact.

Actiepunt: Inventariseer, al dan niet gezamenlijk en regionaal, de mogelijkheden die leveranciers te bieden hebben om Common Ground en duurzame toegankelijkheid hierbinnen te realiseren, en creëer strategisch leveranciersmanagement, al dan niet via de bestaande kanalen.

4.5 Cultuur en organisatie

j) Draagvlak en commitment op managementniveau

Het lijnmanagement van de gemeente Zwolle onderschrijft het belang van een deugdelijke informatievoorziening, zoals ook blijkt uit de hierboven aangehaalde gemeentelijke visie op informatie. Het management is hierop tevens aanspreekbaar. Daarmee onderschrijft het management ook de noodzaak van deugdelijk informatiebeheer. Het is echter wel van belang dat de afdeling Informatievoorziening het onderwerp duurzame toegankelijkheid continu onder de aandacht van het management brengt en linkt aan de strategische informatievisie van de gemeente zelf. Dat biedt de mogelijkheid om op het onderwerp te sturen en bijvoorbeeld capaciteit te werven indien nodig.

Actiepunt: Creëer als afdeling Informatievoorziening draagvlak voor duurzame toegankelijkheid bij het management en verlang commitment aan het onderwerp op grond van de informatievisie van de gemeente.

k) Informatiebeheer als onderdeel van het primair proces

Goed informatiebeheer begint bij de medewerkers zelf en is daardoor mede afhankelijk van het gedrag van medewerkers. Zij beschouwen de adequate behandeling en archivering van informatie vaak als een

extra taak en daarmee als een bijkomende werklast. Het is echter essentieel dat deze taak niet los wordt gezien van het 'eigenlijke werk', maar als een vast onderdeel ervan. Daarvoor is het van belang dat medewerkers ook inzicht krijgen in de waarde van informatie voor de gemeente, en in de schade die ondermaats beheer met zich mee kan brengen voor de organisatie. Om dit voor elkaar te krijgen is continue en expliciete aandacht voor het onderwerp informatiebeheer nodig, op allerlei momenten, zoals bij werving en selectie, bij introductiebijeenkomsten voor nieuwe medewerkers, bij cursussen en bij gesprekken tussen leidinggevend en medewerkers. Hier ligt inhoudelijk mogelijk een taak voor de afdeling IV, maar het organiseren van informatiebeheer als onderdeel van het werk is vooral een taak voor de afdeling HR. Daarbij kan overigens informatiebeheer ook een onderwerp zijn binnen een bredere educatieve strategie op de omgang met informatie, waarbij ook privacy en beveiliging aan bod komen.

Actiepunt: Geef informatiebeheer een expliciete plek in het takenpakket van medewerkers door het onderwerp, al dan niet samen met privacy en informatiebeveiliging, expliciet onderdeel te maken van personeelsbeleid.

l) Informatieambassadeurs in de business

Om medewerkers te helpen hun verantwoordelijkheid voor goed informatiebeheer te nemen, is het verstandig om binnen afdelingen te gaan werken met zogenaamde 'linking pins': medewerkers op de werkvloer die een eerste aanspreekpunt zijn voor de eigen afdeling als het gaat om informatiebeheer. Deze 'informatieambassadeurs' helpen bij het op orde krijgen en houden van de informatievoorziening, inclusief beheer, en worden ook vanuit het management gesteund in hun rol. Daarbij gaat het niet om de DIV-ers van vroeger, maar om 'oliemannetjes en -vrouwtjes' die het informatiebeheer op niveau kunnen krijgen en houden en zo continue aandacht voor duurzame toegankelijkheid binnen de gehele organisatie waarborgen. Deze personen dienen kennis te hebben van informatiebeheer, en kunnen hierin worden gefaciliteerd door de afdeling IV; maar zij moeten vooral goed de werkzaamheden begrijpen van de vakafdeling die zij bijstaan. Het is goed denkbaar dat de applicatiebeheerders – die in de nieuwe opzet immers ook centraal vanuit de afdeling Informatievoorziening de verschillende vakafdelingen bijstaan – hierbij een ondersteunende rol op zich nemen, eventueel in samenwerking met de afhandelaars van Wob-verzoeken en/of de toekomstige WOO-specialisten.

Actiepunt: Stel vanuit de business 'informatieambassadeurs' aan die binnen de vakafdelingen het eerste aanspreekpunt zijn voor informatiebeheer en deze afdelingen helpen, in samenwerking met de afdeling IV, om de afdelingsinformatie duurzaam toegankelijk te maken en houden.

m) Digitale ondersteuning medewerkers

De ervaringen vanuit het programma DASA laten zien dat niet alles mogelijk is en er dingen fout blijven gaan, ook als medewerkers zich wel verantwoordelijk voelen voor goed informatiebeheer. Om fouten zoveel mogelijk te voorkomen, moet de inrichting van de systemen de medewerker, conform het principe van 'archiving by design', zo ver ondersteunen dat het juist archiveren geen extra handelingen kost en niet foutgevoelig is. Daarvoor is het van belang in kaart te brengen wat de gebruikers van gemeentelijke systemen hiervoor nodig hebben bij hun werk. Dat kan door middel van een gebruikersonderzoek of eventueel aan de hand van steekproeven waaruit een patroon naar voren kan komen van de meest voorkomende gebreken in dossieropbouw; er zijn ook *best practices* en ervaringen van elders beschikbaar via de VNG en het Nationaal Archief. Daarbij is het opnieuw verstandig te beginnen met één (veelgebruikte) applicatie binnen één werkproces van één afdeling en de kennis die hierbij wordt opgedaan vervolgens breder te gebruiken voor andere gemeentelijke systemen. De komst van de WOO

en de noodzaak om informatie te anonimiseren kan ook aanleiding zijn om deze analyse binnen één werkproces te maken en de resultaten elders te hergebruiken.

Actiepunt: Richt, aan de hand van een gebruikersonderzoek en/of steekproeven, de bestaande en toekomstige systemen van de gemeente op een dusdanige manier in dat de medewerker maximaal wordt gefaciliteerd in het proces van informatiebeheer.

4.6 Systemen

n) Programma van eisen m.b.t. informatiebeheer.

Goede systeeminstelling begint met het formuleren van de goede eisen. De aangestelde Enterprise Architect kan bijdragen aan het formuleren van die eisen. De eisen zullen per applicatie bepaald moeten worden, waarbij het voor goed informatiebeheer in ieder geval van belang is om te kunnen selecteren, vernietigen, exporteren, conserveren en anonimiseren in het kader van de WOO. Het is nuttig om deze eisen af te stemmen, bijvoorbeeld via de VNG of in regionaal verband bij Dimpact, met andere gemeenten die dezelfde applicatie gebruiken.

Actiepunt: Stel een programma van eisen voor informatiebeheer op in afstemming met andere (partner)gemeenten op landelijk of regionaal niveau.

o) Programma van eisen bij vernieuwing/vervanging van applicaties

Vervolgens is het zaak om de geformuleerde eisen steeds te betrekken bij de vervanging van bestaande of opzet van nieuwe systemen. Het Programma kan dienen als onderdeel van een breder eisenpakket bij de aanbesteding van nieuwe systemen. De bovengenoemde informatieambassadeurs en/of de applicatiebeheerders van de afdeling Informatievoorziening kunnen de relatie leggen tussen de eisen die aan applicaties gesteld worden vanuit de vakafdeling en vanuit de afdeling Informatievoorziening met het oog op informatiebeheer. Zij dienen bovendien hun inbreng te hebben bij het leveranciersmanagement dat nodig is bij aanbestedingen. Op die manier wordt geborgd dat de eisen voor duurzame toegankelijkheid meegenomen worden bij aanbestedingen.

Actiepunt: Zorg ervoor dat de eisen m.b.t. duurzame toegankelijkheid via de informatieambassadeurs en applicatiebeheerders worden meegenomen bij aanbestedingen van vakapplicaties.

p) Actief functioneel beheer voor Office365

Binnen het programma DASA wordt ervaring opgedaan met de ondersteuning van medewerkers en het verbeteren van het informatiebeheer. Een concreet vraagpunt dat nu voor ligt is hoe de Teams-vergaderingen handiger en meer effectief ondersteund kunnen worden door gebruik te maken van gedeelde documenten. De opgedane ervaring kan worden hergebruikt voor het formuleren van een Programma van eisen, voor de ondersteuning van medewerkers en voor de instelling van andere applicaties.

Actiepunt: Benut de ervaring met het verbeteren en optimaliseren van Office365 ook op andere plekken binnen de organisatie om te komen tot de beste instelling vanuit het oogpunt van duurzame toegankelijkheid en tot een maximale ondersteuning van medewerkers.

4.7 Samenwerking

q) Samenwerking met 'peers'

Vanuit de gemeente Zwolle worden verkennende gesprekken gestart met partners in de regio met wie gezamenlijk stappen gezet kunnen gaan worden om duurzame toegankelijkheid van informatie te borgen. Hierbij is het de ambitie om voor de komende fase van ontwikkeling eerst te zoeken naar een kleine groep van gelijksoortige gemeenten ('peers'). Daarbij gelden voor Zwolle twee belangrijke criteria: (1) de partner moet qua aard en omvang van de organisatie vergelijkbaar zijn en (2) de partner moet min of meer dezelfde ambities hebben als Zwolle heeft vastgelegd in haar strategische uitgangspunten. Daarnaast ligt het voor de hand om eerst te kijken naar partners met wie Zwolle al samenwerkt, omdat een bestaande juridische entiteit de samenwerking kan ondersteunen, zeker wanneer het aankomt op het aanbesteden van opdrachten. De samenwerking met Deventer en andere gemeenten van vergelijkbare omvang die al verbonden zijn via de samenwerking Dimpact, lijkt een logische optie. Voorbeelden die ter inspiratie kunnen dienen zijn de herijking op de visie Zaakgericht Werken en i4Sociaal, die vanuit Dimpact zijn opgepakt. Ook de mogelijkheden voor databasebeheer waarvan de gemeente Deventer gebruik maakt in Hengelo zijn het verkennen waard. Dit alles betekent geenszins dat omliggende gemeenten rondom Zwolle niet zouden kunnen aansluiten (wellicht is een stad als Kampen ook te beschouwen als een 'peer'). Maar de ervaring leert dat het beter en effectiever is om in klein verband de ontwikkeling te pakken, om daarna andere partners te laten aansluiten als de fase van exploitatie/beheer zich aandient.

Actiepunt: Zoek - mede met het oog op bovengenoemde samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van bijv. Common Ground, Programma's van eisen en leveranciersmanagement en al dan niet via bestaande samenwerkingen - actief de samenwerking op met vergelijkbare gemeenten uit de regio, te beginnen met de gemeente Deventer.

4.8 Vier actielijnen

In het voorgaande zijn zeventien acties benoemd om de Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid te realiseren:

a	Analyse informatieprocessen	j	Draagvlak en commitment bij management
b	Bronnen van informatie	k	Informatiebeheer onderdeel van primair proces
c	Data in de analyse van informatieprocessen	l	Informatieambassadeurs in de business
d	Status van data vs. documenten	m	Digitale ondersteuning medewerkers
e	Prioritering	n	Gezamenlijk PvE m.b.t. informatiebeheer
f	Aanstelling Enterprise Architect	o	PvE bij vernieuwing/vervanging van applicaties
g	Common Ground bij andere gemeenten	p	Actief functioneel beheer voor Office365
h	Gemeentelijke samenwerking Common Ground	q	Samenwerking met 'peers'
i	Common Ground bij leveranciers		

Her en der overlappen deze actiepunten elkaar. Daarom brengen we in deze afsluitende paragraaf de lijst van zeventien actiepunten terug tot een aantal actielijnen.

Op grond van het bovenstaande overzicht van acties kunnen vier actielijnen worden onderscheiden, waarvan twee meer intern gericht (nummers 1 en 2) en twee meer extern gericht (de nummers 3 en 4):

ACTIELIJN 1: Commitment, Draagvlak, Bewustwording en Communicatie binnen de gemeente

Doel: Het creëren van de juiste organisatiecultuur waarbinnen informatie op waarde wordt geschat en de bijbehorende noodzaak van adequaat beheer wordt herkend, erkend en gedeeld.

Beschrijving: Het creëren van draagvlak is essentieel voor een gedegen inrichting van informatiebeheer als voorwaarde voor duurzame toegankelijkheid binnen de gemeente. Het gaat namelijk om een onderwerp dat de gehele gemeente aangaat, veel potentiële waarde heeft en ook onderdeel moet zijn van het risicomanagement. Tegelijkertijd staat het naast het primair proces, waardoor het niet altijd even prominent op de agenda van management en medewerkers staat.

Acties f, j, k en l vallen onder deze actielijn. De voorgestelde actie om te gaan werken met informatieambassadeurs binnen alle afdelingen van de gemeentelijke organisatie, is misschien wel de meest aansprekende actie binnen deze lijn. Tegelijkertijd is de realisatie van deze actie ook een voorwaarde voor duurzame toegankelijkheid. Het is dan ook goed dat de afdeling IV het initiatief neemt en zo binnen alle afdelingen aanwezig is, omdat goed informatiebeheer en denken vanuit data nog een cultuuromslag vereist. Die cultuuromslag moet op medewerkersniveau ook worden gemaakt door informatiebeheer expliciet te beschouwen als onderdeel van een ieders takenpakket; daarin ligt ook een taak voor HR. Hiernaast moet vanuit dezelfde afdeling het belang van duurzame toegankelijkheid ook voortdurend onder de aandacht worden gebracht bij het gemeentelijk management, als een strategisch beleidsterrein waaraan het management zich heeft gecommitteerd in het kader van de gemeentelijke informatiestrategie en de bredere, politieke ambities. Met het aantrekken van de Enterprise Architect heeft de afdeling IV zelf al een goede stap gezet in de verwezenlijking van deze actielijn en haar commitment in deze getoond. De nieuwe Architect is de juiste persoon om deze actielijn te ondersteunen en uit te dragen in de organisatie.

Betrokkenen: MT Zwolle, afdelingshoofden, informatieambassadeurs, Afdelingshoofd IV, afdeling HR, Enterprise Architect, applicatiebeheerders, recordmanagers, gegevensmanagers, medewerkers bij vakafdelingen.

We **waarderen** deze acties als volgt⁷:

#	Actie	Waardering
f	Aanstelling Enterprise Architect	(done)
j	Draagvlak en commitment bij management	Must have
k	Informatiebeheer onderdeel van primair proces	Must have
l	Informatieambassadeurs in de business	Must have

We onderkennen de volgende **risico's** en stellen daarbij **mitigerende maatregelen** voor:

Risico	Maatregelen
Management heeft geen aandacht (en middelen) voor het onderwerp	Duurzame toegankelijkheid een standaard onderdeel maken van regulier overleg; Wijzen op de risico's van ondermaats informatiebeheer; Het onderwerp expliciet integreren in gemeentelijk risicomanagement en compliance;

⁷ Conform het MoSCoW-schema: Must have's (harde eisen), Should have's (belangrijke wensen), Could have's (mogelijke extra's) en Would/Won't have's (eisen die afvallen omdat ze bijvoorbeeld niet haalbaar of erg duur zijn).

	Wijzen op de mogelijkheden en kansen die informatie biedt voor de gemeente; Meeliften op lopende projecten binnen de gemeente rondom bijv. data en Common Ground.
Medewerkers hebben geen aandacht voor onderwerp	Faciliteren door systeemontwerp; Organisatiebrede inzet van informatieambassadeurs; Kansen en mogelijkheden van data laten zien; Medewerkers aanspreken op hun verantwoordelijkheid.
Er zijn onvoldoende medewerkers die als informatieambassadeur aan de slag willen of die hier de juiste kennis voor hebben	Informatieambassadeurs aanwijzen Informatieambassadeurs trainen

ACTIELIJN 2: Inhoudelijke analyse gemeentelijke informatiestromen

Doel: Gemeentelijke informatie scherp in beeld krijgen, waarderen vanuit het oogpunt van duurzame toegankelijkheid en technisch-organisatorische oplossingen bedenken om duurzame toegankelijkheid, al dan niet bij de bron, te realiseren.

Beschrijving: De gemeente Zwolle heeft op dit moment onvoldoende in beeld welke en hoeveel informatie duurzaam toegankelijk moet worden bewaard. Om hierin inzicht te krijgen, is het noodzakelijk om de informatieprocessen van de gemeente tot op een zeker detailniveau in kaart te brengen. De hiervoor genoemde informatieambassadeurs en/of applicatiebeheerders, die vanuit de afdeling IV zicht hebben op de gehele organisatie, kunnen hierbij van groot nut zijn.

Acties a, b, c, d en e horen bij deze actielijn. De tijdovende, maar nuttige analyse van de gemeentelijke informatieprocessen kan procesgewijs ondernomen worden; wellicht zijn combinaties met bestaande procesbeschrijvingen of initiatieven – denk bijv. aan de informatiestromen die momenteel in kaart (moeten) worden gebracht in het kader van de Omgevingswet of de WOO, en aan de ‘databrigade’ – mogelijk. Deze analyse levert ook inzicht op in de mogelijkheden en wensen rondom ‘bewaren aan de bron’. Voorwaarde voor een goed en bruikbaar resultaat is dat alle gemeentelijke informatie – dus zowel data als documenten! – worden betrokken in de analyse, die dan ook input oplevert voor databeheerbeleid en/of de integratie hiervan in het documentbeheerbeleid. Het gemeentelijke gegevensmanagement zou hiervan ook moeten profiteren door bij de uitrol van datagedreven werken meteen vanaf het begin het aspect duurzame toegankelijkheid van data mee te nemen.

Betrokkenen: Applicatiebeheerders, informatieambassadeurs en proceseigenaren van betrokken afdelingen, record managers, gegevensmanagers en eventueel de gemeentearchivaris/toezichthouder vanuit het HCO.

We **waarderen** deze acties als volgt:

#	Actie	Waardering
a	Analyse informatieprocessen	Must have
b	Bronnen van informatie	Must have
c	Data in de analyse van informatieprocessen	Must have
d	Status van data vs. documenten	Should have
e	Prioritering in de analyse	Should have

We onderkennen de volgende **risico's** en stellen daarbij **mitigerende maatregelen** voor:

Risico	Maatregelen
Proceseigenaren hebben geen tijd voor een diepgaande analyse	Gebruik maken van bestaande informatie of meeliften op bestaande informatieanalyses i.h.k.v. WOO of Omgevingswet; Begin bij een overzichtelijk proces; Start bij een proceseigenaar met interesse voor het onderwerp; begin waar de energie zit.
De analyse is niet diepgaand genoeg	Borgen van de kwaliteit van de analyse aan de hand van het kwaliteitssysteem Borgen van kwaliteit door een brede samenstelling van het 'analyseteam' uit verschillende disciplines. Al doende ontwikkelen van een protocol voor deze informatieanalyses
De analyse stopt na één of enkele processen en er ontstaat geen totaaloverzicht	Monitoren van voortgang via de P&C cyclus

ACTIELIJN 3: Verkenning van samenwerkingskansen met 'peers'

Doel: De duurzame toegankelijkheid van gemeentelijke informatie versterken door hiervoor samen te werken met partnergemeenten op landelijk, maar vooral regionaal niveau

Beschrijving: de gemeente Zwolle heeft de ambitie om op het gebied van informatievoorziening in het algemeen en duurzame toegankelijkheid in het bijzonder actief samen te werken met andere gemeenten. Dat kan zowel op landelijk niveau en in VNG-verband als op regionaal niveau en binnen bestaande samenwerkingsverbanden. Het is echter nog zaak deze expliciete ambitie te concretiseren en daadwerkelijk de samenwerkingsmogelijkheden op het gebied van duurzame toegankelijkheid te gaan verkennen, initiëren of bestendigen.

Acties g, h en q horen bij deze actielijn. Common Ground is bij uitstek een onderwerp dat zich leent voor samenwerking. In eerste instantie gaat er dan om van andere gemeenten te leren, maar de volgende stap is actief deel te nemen aan de ontwikkelprocessen die gemeenten – al dan niet via de VNG en het VNG-initiatief 'Samen organiseren' – doorlopen. De gemeente Zwolle kan actief sturen op het onderdeel duurzame toegankelijkheid binnen de Common Ground-gedachte door aan te haken bij de landelijke (architectuur)initiatieven die er ook vanuit de archiefgemeenschap lopen om te komen tot werkbare oplossingen. Daarnaast is Zwolle erbij gebaat om actief de samenwerking op te zoeken met de gemeente Deventer en, in tweede instantie, andere gemeenten uit de regio. Dat kan op het gebied van Common Ground (waarbij ook gemeenten als Emmen en Enschede strategische partners met expertise op dit gebied kunnen zijn), maar om de samenwerking goed van de grond te laten komen, kan het ook nuttig zijn te beginnen met concrete acties als een gezamenlijk Programma van Eisen voor duurzame toegankelijkheid binnen nieuwe applicaties. Met een partner als Dimpact moeten de mogelijkheden voor duurzame toegankelijkheid van informatie (inclusief data!) worden verkend.

Betrokkenen: afdelingshoofd IV (in eerste instantie), sectiehoofden/record managers/gegevensmanagers (voor inhoudelijke discussie in tweede instantie), strategisch adviseur bij het HCO.

We **waarderen** deze acties als volgt:

#	Actie	Waardering
g	Common Ground bij andere gemeenten	Could have
h	Gemeentelijke samenwerking Common Ground	Should have
q	Samenwerking met 'peers'	Must have

We onderkennen de volgende **risico's** en stellen daarbij **mitigerende maatregelen** voor:

Risico	Maatregelen
Bereidheid tot samenwerking is gering	Belang van samenwerking benadrukken: niet alleen inhoudelijke maar ook financiële voordelen; Starten met een klein, kansrijk project om de samenwerking een goede basis te geven en pas daarna grotere, risicovollere projecten aangaan.
Andere gemeenten houden vast aan de eigen werkwijze	Samen objectieve criteria vaststellen om werkwijzen te vergelijken en tot de beste oplossing te komen; Aanbesteding van nieuwe systemen afwachten om op dezelfde manier te gaan werken; Nieuwe wettelijke plichten (WOO, Omgevingswet, Archiefwet) aangrijpen om op dezelfde manier te gaan werken.
Andere gemeenten hebben niet gewenste ambitieniveau	Commitment vooraf bespreekbaar maken; Kijken naar eventuele partners buiten de directe regio (Almelo, Hengelo, Enschede, Meppel, Emmen, Apeldoorn, Lelystad, Harderwijk); Indien mogelijk in 2022 aansluiten bij de digitale ambities in de nieuwe coalitieakkoorden.
De slagkracht van samenwerkingspartners is verschillend	Eerst partners zoeken met dezelfde capaciteit als Zwolle; daarna pas uitbreiden met andere gemeenten

ACTIELIJN 4: Ontwikkelen van 'tooling' voor duurzame toegankelijkheid

Doel: De technische voorwaarden creëren om duurzame toegankelijkheid mogelijk te maken.

Beschrijving: Deze vierde en laatste actielijn concentreert zich op de technische mogelijkheden voor duurzame toegankelijkheid. Techniek moet enerzijds maximaal ondersteunend zijn aan het primair proces en de hierbij betrokken medewerkers conform het principe 'archiving by design'. Anderzijds moet vanuit de afdeling IV het nodige gebeuren om dit te realiseren.

Acties i, m, n, o en p horen bij deze lijn. Gedegen leveranciersmanagement, al dan niet in het kader van Common Ground, is een voorwaarde om te kunnen beschikken over de juiste systemen. Om aan deze systemen ook de juiste eisen te kunnen stellen is het nodig deze, al dan niet in samenwerking met anderen, in beeld te brengen. De lopende implementatie van Office365 kan in dit kader nuttige ervaring opleveren. Om niet in de valkuil te trappen een mooi, maar onbruikbaar systeem te implementeren is het van belang de medewerkers die het systeem gaan gebruiken te betrekken bij de keuze en inrichting en om nieuwe wetstrajecten als de WOO en Omgevingswet ook in ogenschouw te nemen.

Betrokkenen: Applicatiebeheerders, record managers, gegevensmanagers, informatieambassadeurs, leveranciersmanagers, HCO voor archiefexpertise.

We **waarderen** deze acties als volgt:

#	Actie	Waardering
i	Common Ground bij leveranciers	Could have
m	Digitale ondersteuning medewerkers	Must have
n	Gezamenlijk PvE m.b.t. informatiebeheer	Could have
o	PvE bij vernieuwing/vervanging van applicaties	Should have
p	Actief functioneel beheer voor Office365	Should have

We onderkennen de volgende **risico's** en stellen daarbij **mitigerende maatregelen** voor:

Risico	Mitigerende acties
Leveranciers zijn niet bereid functionaliteit voor duurzame toegankelijkheid te ontwikkelen	Een gezamenlijke aanbesteding organiseren (eventueel via de VNG) om de vraag te vergroten en functionaliteit betaalbaar te maken.
Het gekozen systeem voldoet aan de eisen voor duurzame toegankelijkheid, maar is niet gebruiksvriendelijk	Vooraf onderzoek doen naar wat haalbaar en acceptabel is voor medewerkers om de juiste balans te vinden tussen 'archiving by design' en de verantwoordelijkheid van medewerkers
PvE van Zwolle wijkt af van andere PvE's, waardoor samenwerking wordt verhindert	Zoveel mogelijk gebruik maken van standaard functionaliteit In een vroeg stadium afstemmen met andere gemeenten, al dan niet via de VNG Volgen en implementeren van landelijke ontwikkelingen (bij de VNG en/of bij leveranciers).

4.9 Prioritering, planning en tussentijdse evaluatie

Voor de uitvoering van de vier boven uitgewerkte actielijnen gaan we, gezien de afhankelijkheden en de ontwikkelingen op de verschillende terreinen, uit van de periode 2020-2030. Deze periode van tien jaar maakt het mogelijk om duurzame toegankelijkheid goed te regelen en in te bedden in de gemeentelijke organisatie, mits de uitvoering van de actielijnen voortvarend ter hand wordt genomen.

Wij adviseren om de hierboven uitgewerkte actielijnen uit te voeren in de bovenstaande volgorde, dus van actielijn 1 naar 4. Dat betekent dat de uitvoering van de vier lijnen van 'interne' acties naar 'externe' acties verloopt. De gedachte hierachter is dat het verstandig is om eerst zelf orde op zaken te stellen, omdat daardoor het doel van de samenwerking met externe partners en de eisen die Zwolle op termijn wil stellen aan systemen en aan de bijbehorende leveranciers scherper afgebakend en geformuleerd kunnen worden. Wel is enige overlap daarbij verstandig; de verkenning naar buiten toe kan immers ook nuttige inzichten opleveren voor de eigen organisatie.

Actielijn 1 behelst de grootste verandering binnen de gemeente Zwolle. Een cultuurverandering kost tijd en daarom is het raadzaam om zo snel mogelijk met deze actielijn te beginnen. Dit is bovendien een *structurele* actielijn: het is van belang voortdurend aandacht te genereren voor duurzame toegankelijkheid. De overige actielijnen volgen min of meer uit deze lijn, die de basis vormt voor duurzame toegankelijkheid binnen de gemeente. Actielijn 1 moet daarom prioriteit hebben op de korte termijn, en zal de hele periode 2020-2030 beslaan.

Actielijn 2 kan eveneens per direct ingezet worden, het liefst in combinatie met projecten rondom de WOO en/of Omgevingswet. Deze lijn voedt actielijn 3, aangezien de interne informatieanalyse vragen oproept die gemeenschappelijk aangepakt dienen te worden. Tot op zekere hoogte is dit vice-versa ook het geval, namelijk waar de principes van Common Ground een leidraad kunnen zijn voor de informatieanalyse en de toekomstige vormgeving van het Zwolse informatielandschap. Te zijner tijd moet actielijn 2 bovendien aansluiten op actielijn 4, waar actielijn 2 een voorwaarde voor is: volgend op de informatieanalyse moeten technische oplossingen in beeld komen. Deze lijn zal grofweg de periode 2020-2023 beslaan.

Actielijn 3 is van groot belang, want als er geen intergemeentelijke samenwerking van de grond komt, wordt Zwolle geremd in haar ontwikkeling en is de kans groot dat er geen werkbare oplossing worden gevonden voor onderwerpen die te groot zijn voor de gemeente alleen, zoals Common Ground. Deze lijn is bovendien een voorwaarde om actielijn 4 te realiseren. Actielijn 3 kan van start gaan in 2021 voor wat betreft de verkenning en dan doorlopen tot in 2024; daarna moet het verkennen en voorbereiden overgaan in committeren en moeten samenwerkingsverbanden uitgewerkt en vastgelegd worden tussen ca. 2024 en 2026.

Actielijn 4 heeft de laagste prioriteit conform het adagium 'eerst organiseren, dan automatiseren', maar is ook afhankelijk van actielijn 3. Het adopteren van de juiste systemen is daarnaast afhankelijk van de technische ontwikkelingen en van de ontwikkelingen in de ICT-markt en het verstandig zowel de techniek als de markt zich zo ver mogelijk uit te laten ontwikkelen alvorens in te stappen. Bovendien biedt de benodigde tijd om samen met partners de juiste eisen te stellen en een sterke marktpositie af te dwingen. Voor deze actielijn gaan we dan ook uit van de periode: 2025-2030. De enige actie die hierop een uitzondering is, is uiteraard het actieve functioneel beheer binnen de lopende implementatie van Office 365.

Op grond van de waardering van de verschillende acties in de voorgaande paragraaf, zijn er in totaal acht acties te bestempelen als 'must haves', vijf als 'should haves' en drie als 'could haves'; daarnaast is aanstelling van de Enterprise Architect (actie f) inmiddels een feit:

#	Actie	Actielijn	Waardering
a	Analyse informatieprocessen	2	Must have
b	Bronnen van informatie	2	Must have
c	Data in de analyse van informatieprocessen	2	Must have
j	Draagvlak en commitment bij management	1	Must have
k	Informatiebeheer onderdeel van primair proces	1	Must have
l	Informatieambassadeurs in de business	1	Must have
m	Digitale ondersteuning medewerkers	4	Must have
q	Samenwerking met 'peers'	3	Must have
d	Status van data vs. documenten	2	Should have
e	Prioritering in de analyse	2	Should have
h	Gemeentelijke samenwerking Common Ground	3	Should have
o	PvE bij vernieuwing/vervanging van applicaties	4	Should have
p	Actief functioneel beheer voor Office365	4	Should have
g	Common Ground bij andere gemeenten	3	Could have
i	Common Ground bij leveranciers	4	Could have
n	Gezamenlijk PvE m.b.t. informatiebeheer	4	Could have
f	Aanstelling Enterprise Architect	1	(done)

Hiervan zouden ons inziens in ieder geval de ‘must haves’ en de ‘should haves’ uitgevoerd moeten worden, oftewel dertien actiepunten. Deze dienen op hun beurt te worden gerangschikt al naar gelang het belang van de actie zelf en de eventuele volgorde van de betreffende actie in verhouding tot acties binnen dezelfde actielijn⁸. Op grond hiervan komen wij tot de volgende volgorde van acties:

- Volgorde acties behorende bij Actielijn 1: (f,) j, k, l
- Volgorde acties behorende bij Actielijn 2: e, a, c, b, d
- Volgorde acties behorende bij Actielijn 3: q, h
- Volgorde acties behorende bij Actielijn 4: p, m, o

Op grond van bovenstaande overwegingen bij de vier actielijnen en de bijbehorende acties, komende wij tot de volgende meerjarenplanning op hoofdlijnen:

	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Actielijn 1	(f,) j	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l	j, k, l
Actielijn 2	e	a, c	a, c, b, d	b, d							
Actielijn 3		q	q	q	q, h	q, h	q, h				
Actielijn 4	p	p			m, o	m, o	m, o	m, o	m, o	m, o	m, o

Deze planning biedt de mogelijkheid om sturing te geven aan de realisatie van de visie op duurzame toegankelijkheid. Wij gaan ervan uit dat de genoemde acties kunnen worden uitgevoerd binnen de bestaande taken en financiële kaders van de nieuwe gevormde afdeling IV en met inzet van medewerkers van andere afdelingen waar nodig⁹. De dertien genoemde acties zijn wat ons betreft noodzakelijk. Mochten deze om financiële, organisatorische of technische redenen niet realiseerbaar zijn, dan ligt het voor de hand om terug te vallen op het ‘minimumscenario’ van de acht ‘must haves’. Dan worden belangrijke acties m.b.t. Common Ground, databeleid, systemen en leveranciersmanagement echter niet uitgevoerd en komt uiteindelijk de ambitie van Zwolle als open en transparante datagedreven gemeente onder druk te staan.

Het ligt voor de hand dat de afdeling IV de geformuleerde actielijnen en bijbehorende acties gebruikt bij het opstellen van haar jaarplannen, en onderdeel laat zijn van de P&C-cyclus van de gemeente. Los van deze gebruikelijke monitoring komt in bovenstaande meerjarenplanning eind 2023 naar voren als een goed evaluatiemoment. Op dat jaar lopen drie van de vier actielijnen, die dan kunnen worden geïntensiveerd of afgebouwd al naar gelang het resultaat van de evaluatie; ook kan worden bepaald wat de inzet moet zijn binnen actielijn 4, die van start gaat in 2024. Een tweede natuurlijk evaluatiemoment is eind 2026, wanneer actielijn 3 is afgerond en actielijn 4 bijna halverwege looptijd is. Dan is er enerzijds voldoende tijd geweest om de technische ontwikkelingen en de marktontwikkelingen te inventariseren en anderzijds nog ruim voldoende tijd om bij te sturen.

⁸ Afhankelijkheden tussen de actielijnen onderling zijn ondervangen door de voorgestelde volgorde van uitvoering van intern gerichte naar extern gerichte actielijnen.

⁹ Zie het volgende en laatste hoofdstuk voor de eventuele rol van de financiële bijdrage van de gemeente Zwolle aan het HCO in het kader van e-Depotdienstverlening.

5. Gevolgen voor de korte en middellange termijn

5.1 Inleiding

In het voorgaande is een Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid geformuleerd en is een implementatiestrategie bij deze visie ontwikkeld. Voor het realiseren van deze visie is, zoals gezegd, waarschijnlijk al gauw zo'n tien jaar nodig. Dat roept de vraag op wat deze visie betekent voor de duurzame toegankelijkheid van informatie in de periode vóór de realisatie van de visie, oftewel in de komende tien jaar.

In dit afsluitende hoofdstuk bespreken we daarom kort de gevolgen en eventuele risico's die een visie voor de langere termijn met zich meebrengen voor de lopende operatie op de kortere termijn. Daarbij gaan we achtereenvolgens in op duurzame toegankelijkheid van Zwolse digitale informatie op de korte termijn en op de rolverdeling op het gebied van duurzame toegankelijkheid tussen de gemeente en het HCO die daaruit volgt voor de korte termijn.

5.2 Digitale duurzame toegankelijkheid op de korte termijn

Vanuit een risicobenadering zijn er feitelijk twee hoofdcriteria op grond waarvan kan worden bepaald of de gekozen visie en strategie een risico inhouden op de korte termijn:

1. De noodzaak vanuit de Archiefwet om digitale informatie duurzaam toegankelijk te maken en te houden;
2. De noodzaak vanuit de toekomstige WOO om digitale informatie duurzaam toegankelijk te publiceren.

Wat betreft de verplichtingen vanuit de Archiefwet is in de loop van dit onderzoek gebleken dat de gemeente Zwolle wettelijk gezien niet of nauwelijks digitale informatie duurzaam toegankelijk hoeft te maken in de komende tien jaar. Bij het meeste archief dat de afgelopen jaren is ontstaan, is papier nog leidend geweest. Pas vanaf 2010 zijn er volledig digitale dossiers aangelegd (eventueel aangevuld met scans op grond van een vervangingsbesluit) in de e-Suite, eerst voor de uitvoering van de WABO, en later ook voor andere werkprocessen. Deze dossiers hoeven wettelijk gezien dus pas op zijn vroegst in 2030 overgedragen te worden. De gemeente Zwolle heeft dan ook nog geen digitaal archief overgedragen naar het HCO. De komst van de nieuwe Archiefwet is in dit kader ook geen risico. Deze wet treedt volgens betrokkenen waarschijnlijk niet vóór 2023 in werking, en bovendien wordt de verkorting van de overbrengingstermijn naar tien jaar, die deze nieuwe wet met zich brengt, niet met terugwerkende kracht ingevoerd. Voor de dossiers die ontstaan onder deze nieuwe Archiefwet geldt de overbrengingsplicht dus op zijn vroegst in 2033. Dit alles staat uiteraard los van de wettelijke plicht om informatie altijd in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren en van de eventuele behoefte bij de gemeente Zwolle zelf om digitaal archief eerder dan wettelijk noodzakelijk over te brengen, bijvoorbeeld om schadelijke migraties van informatie te voorkomen.

Wat betreft de noodzaak om informatie actief te publiceren onder de WOO geldt eveneens dat dit de komende periode nog niet (direct) aan de orde is. Deze wet zal niet vóór 2022 in werking treden en kent

bovendien de mogelijkheid van een gefaseerde invoering over een periode van vier tot acht jaar¹⁰. De WOO wordt evenmin met terugwerkende kracht ingevoerd.

Dit betekent dat er vanuit een risicoperspectief de komende periode geen direct risico is voor de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie. Let wel: dit betekent geenszins dat de lopende projecten op het gebied van digitaal informatiebeheer niet uitgevoerd zouden moeten worden of dat er geen andere onderwerpen zijn die de komende jaren aandacht behoeven! Het laat tevens onverlet dat de gemeente Zwolle de Wob moet kunnen uitvoeren en moet voldoen aan de eisen van de Archiefwet betreffende de goede, geordende en toegankelijke staat van informatie en daartoe de noodzakelijke maatregelen neemt. Het betekent enkel en alleen dat – los van de noodzakelijke dagelijkse gang van zaken – het adopteren van de bovenstaande lange termijnvisie en de bijbehorende implementatiestrategie geen direct risico vormt voor duurzame toegankelijkheid van digitale informatie op de korte termijn. Deze constatering kan echter wel gevolgen hebben voor de samenwerking tussen de gemeente en het HCO de komende jaren.

5.3 De rolverdeling tussen de gemeente en het HCO

Op dit moment is het HCO voor de gemeente Zwolle de beheerder van de duurzaam te beheren papieren informatie. Daarnaast is in het verleden afgesproken dat het HCO deze taak ook zou gaan vervullen voor *digital born* informatie. Hiertoe beschikt het HCO over een e-Depotvoorziening vanuit het Nationaal Archief en heeft het (enige) kennis en ervaring op het gebied van digitaal archiveren opgebouwd. Bovendien ontvangt het HCO van de gemeente jaarlijks een financiële bijdrage voor digitale dienstverlening op grond van het rekenmodel dat hiervoor gezamenlijk is ontwikkeld door de RHC's. Bij gebrek aan overbrenging van digitaal archief op dit moment en gezien de onzekerheid over de toekomstige rol op dit gebied van het HCO, is met deze middelen een reserve opgebouwd die, indien nodig, in de toekomst kan worden aangesproken voor het realiseren van digitale archiefdiensten.

Uit het bovenstaande volgt dat het HCO de komende jaren hooguit een zeer beperkte rol zal spelen op het gebied van digitale duurzame toegankelijkheid voor de gemeente Zwolle, omdat hiertoe vooralsnog geen noodzaak bestaat¹¹. Hoe dit in de toekomst zal zijn, is afhankelijk van veel verschillende factoren, zoals de technische mogelijkheden voor bewaren aan de bron inclusief preservatiefunctionaliteit, de ontwikkelingen rondom Common Ground en het wettelijke kader, en de samenwerking tussen Zwolle en regionale samenwerkingspartners of -verbanden. Feit is dat de gemeente Zwolle op grond van bovenstaande strategische uitgangspunten in de toekomst eerder meer dan minder zelf zal willen gaan doen op het gebied van duurzame toegankelijkheid van digitale informatie. Bovendien speelt op de achtergrond mee dat het HCO zich momenteel, mede in samenwerking met de provincie Overijssel, sterk richt op cultuurhistorische en museale taken.

Over de toekomstige relatie tussen de gemeente en het HCO op digitaal gebied – voor analoog archiefmateriaal staat de bestaande relatie geenszins ter discussie – valt op dit moment dus weinig met zekerheid te zeggen. Maar dit gegeven kan wel richting geven voor de kortere termijn. Op dit moment heeft de gemeente Zwolle voor de duurzame toegankelijkheid van informatie nog geen behoefte aan het e-Depot van het HCO en het is de vraag of die behoefte er in de toekomst wel is. Daardoor ligt het

¹⁰ Nadere uiteenzetting incidentele ICT- en organisatiekosten in Uitvoeringstoets WOO, p. 30.

¹¹ De focus ligt hier op de gemeente Zwolle; voor de andere partner in de GR, de gemeente Deventer, en voor overige overheidsorganen die via een dienstverleningsovereenkomst diensten afnemen van het HCO kan dit uiteraard anders zijn.

niet voor de hand om de bestaande relatie tussen de gemeente en het HCO op dit moment te intensiveren of verder te investeren in e-Depotontwikkeling en capaciteit voor digitaal informatiebeheer bij het HCO. Het is verstandiger om de bestaande relatie tussen de gemeente en het HCO en de daarbij behorende operationele afspraken rondom digitale dienstverlening te continueren op hetzelfde niveau of (financieel) af te bouwen, als dat juridisch haalbaar is. De gemeente betaalt nu immers een jaarlijkse bijdrage voor digitale dienstverlening aan het HCO die niet wordt gebruikt en beter kan worden aangewend voor informatiebeheertaken binnen de gemeente of binnen samenwerkingsverbanden met andere regionale partners¹².

Een dergelijke inrichting van de (financiële) relatie tussen de gemeente en het HCO biedt de ruimte aan de gemeente om de komende jaren vrij aan de slag te gaan met de implementatie van de visie zonder teveel te hoeven denken vanuit de bestaande organisatorische en financiële kaders en regelingen en om zo een tunnelvisie te vermijden. Uiteraard zou het HCO als regionaal kenniscentrum voor digitaal informatiebeheer wel actief mee moeten denken in deze implementatie. Gaandeweg de implementatie zal de rol van het e-Depot en het HCO duidelijker worden. Wellicht blijkt dan dat het e-Depot bijvoorbeeld een rol moet gaan spelen in de implementatie van de Common Ground-gedachte in Zwolle of dat het HCO zich juist meer moet gaan richten op het beheer van cultuurhistorische collecties.

Om dit te kunnen laten gebeuren is het op dit moment van belang dat er voldoende ruimte is om hierin vrij na te denken en dat kan worden bevorderd door de band tussen de gemeente het HCO de komende jaren niet nauwer te laten zijn dan strikt noodzakelijk. Het lijkt dan ook verstandig om over vijf jaar – of zoveel eerder of later als nodig – de situatie opnieuw te evalueren om eventueel tot nieuwe conclusies te komen met betrekking tot de rolverdeling tussen beide partners. Absolute voorwaarde bij dit alles is uiteraard dat de boven verwoorde implementatiestrategie wordt gevolgd: deze gaat immers de benodigde input opleveren voor deze tussentijdse evaluatie.

5.4 Conclusie

De situatie overziend kunnen we concluderen dat de in dit rapport verwoorde visie en de bijbehorende implementatiestrategie voorwaardelijk zijn voor de gemeente Zwolle om haar digitale ambities waar te maken op de langere termijn. Voor de kortere termijn leveren geen directe juridische risico's op, aangezien er grofweg de komende tien jaar geen wettelijke verplichting bestaat om Zwols digitaal archief duurzaam toegankelijk te maken en houden. Dit laat onverlet dat de gemeente de lopende projecten rondom digitaal informatiebeheer moet continueren en daarbij ook oog moet hebben voor nieuwe onderwerpen (zoals het archiveren van databases, e-mail en social media, websites, algoritmes, het anonimiseren van documenten, het inzetten van enterprise search tools, etc.). Het betekent enkel dat de gemeente op deze termijn nog geen wettelijke plicht tot duurzame beschikbaarstelling van digitaal archiefmateriaal heeft.

Dat betekent echter ook dat het e-Depot en de digitale dienstverlening van het HCO voorlopig niet noodzakelijk zijn. Wij adviseren daarom om de banden tussen de gemeente en het HCO op het gebied van digitale duurzaamheid op te schorten of te verruimen en, indien mogelijk, de gemeentelijke financiële bijdrage die daarbij een rol speelt anders te benutten in het belang van duurzame toegankelijkheid. Dit kan in het kader van de implementatie van deze visie. Aangezien in dit onderzoek het principe 'bewaren bij de bron' naar voren is gekomen als een uitgangspunt voor het toekomstige

¹² Dit staat nog los van de vraag – die mogelijk nader onderzoek verdient – of een Gemeenschappelijke Regeling als het HCO wel gerechtigd is om een grote reserve aan te houden.

informatiebeheer, en digitaal archiefbeheer daarmee verschuift van het e-depot van het HCO naar de systemen van de gemeente Zwolle zelf, ligt het voor de hand de financiële bijdrage die gemoeid is met de digitale dienstverlening van het HCO in te zetten voor het toekomstige informatiebeheer bij de gemeente zelf.

Het is goed denkbaar dat de relatie tussen de gemeente en het HCO in de toekomst alsnog geïntensiveerd moet worden, wanneer blijkt dat het HCO wel degelijk de vraag krijgt vanuit de aangesloten instellingen om de duurzame toegankelijkheid van hun digitale informatie te borgen. Daarvoor moeten echter eerst nog de nodige technische, organisatorische, juridische en financiële ontwikkelingen uitkristalliseren. Dit laatste zal moeten gebeuren tijdens de implementatie van de Zwolse visie op duurzame toegankelijkheid.

Bijlage A Deelnemers aan het onderzoek

Geïnterviewde personen¹³

#	Datum	Naam	Organisatie
1	16-7-2020	Peter van Capelleveen	Gemeente Zwolle
2	21-7-2020	Marrie Hol	Gemeente Zwolle
3	5-8-2020	Marc Schuil	HCO
4	14-8-2020	Heika van Es	Gemeente Zwolle
5	18-8-2020	Margreet Vink-Bos	HCO
6	2-9-2020	Liesbeth Borsboom	Gemeente Zwolle

Deelnemers aan de workshops

#	Naam	Organisatie
1	Marjolein Achtereekte	Gemeente Zwolle
2	Peter van Capelleveen	Gemeente Zwolle
3	Heika van Es	Gemeente Zwolle
4	Debby Gillet	Gemeente Zwolle
5	Marrie Hol	Gemeente Zwolle
6	Saskia Landman	Gemeente Zwolle
7	Onno Looijestijn	Gemeente Zwolle
8	Marc Schuil	HCO
9	Margreet Vink-Bos	HCO
10	Maria Willems	Gemeente Zwolle
11	Yvonne Wolf	Gemeente Zwolle

¹³ Voorafgaand aan de interviews heeft een aantal kennismakingsgesprekken plaatsgevonden met een bredere kring van medewerkers uit de afdeling Informatievoorziening.

Bijlage B Bestudeerde documentatie

#	Documentnaam	Versie	Datum
1	Handreiking kwaliteitssysteem informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO)	onbekend	April 2016
2	Kwaliteitssysteem Informatiebeheer	1.3	16 december 2019
3	Informatiebeheer beleid voor Microsoft365 sites. Tactisch beleid.	1.0	29 mei 2020
4	Visie op het informatiebeheer voor Office 365. Metadata en classificaties	0.2	2 juli 2019
5	Projectplan DASA spoor 3	1.0	2 juni 2020
6	Office365 adoptieplan. Dasa spoor 3		Juni 2020
7	Interne notitie 'De Wet open overheid'	onbekend	onbekend
8	Strategisch gegevensmanagement. Waar staat Zwolle nu en welke stappen zou ze moeten zetten?	0.4	24 oktober 2019
9	Roadmap datagedreven Zwolle. Een recept voor datagedreven denken	1.0	16 mei 2019
10	Rapportage voorbereidende fase kwartiermaken datagedreven werken gemeente Zwolle. Een impuls naar een datagedreven organisatie	0.2 (concept)	13-12-2018
11	'Visie en Strategie Informatievoorziening Zwolle Digitaal 2019-2022'	0.99	28 mei 2019
12	Programmaplan Datagedreven werken. Van strategie naar Programmaplan	1	1 september 2020
13	Dataframework gemeente Zwolle	1	3 februari 2020
14	Memo Opdracht Invoering Dataclassificatie	nvt	3 april 2020