



Inspectie Overheidsinformatie en
Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De stand van de informatiehuishouding in 2022

Archiefwet

Bevindingen

*Nederlandse
Arbeidsinspectie*

*Conclusies en
aanbevelingen*

Open op orde

2023



Over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Inhoud

Samenvatting	5
Aanbevelingen	5
1. Inleiding	7
1.1. Aanleiding	7
1.2. Opzet van het onderzoek	7
1.3. Leeswijzer	8
2. Bevindingen	9
2.1. Open op Orde	9
2.2. Betrokken spelers	10
2.2.1. Cluster Documentaire Informatiehuishouding (DI)	10
2.2.2. CIO-office	11
2.2.3. Doc-Direkt	11
2.2.4. De ambtenaar als archivaris	12
2.2.5. Nederlandse Arbeidsinspectie	12
2.3. Onderdelen van de Archiefwet	13
2.3.1. Interne kaders en richtlijnen: aanwezigheid en toepassing	13
2.3.2. Kwaliteitssysteem	14
2.3.3. Voldoende deskundig personeel	15
2.3.4. Informatiesystemen	15
2.3.5. Overzicht	17
2.3.6. Opname van e-mail in informatiesystemen	17
2.3.7. Aandacht voor de maatschappelijke relevantie van informatie	17
2.3.8. Overige onderdelen Archiefwet	17
2.4. Bevindingen in verhouding tot de Monitor Overheidsinformatie	18
3. Conclusies en aanbevelingen	19
3.1. Algemeen beeld	19
3.2. Oordelen en conclusies per actor of thema	20
3.2.1. Open op Orde en cluster DI	20
3.2.2. Doc-Direkt	20
3.2.3. De ambtenaar als archivaris	21
3.2.4. Haalbaarheid van Open op Orde projecten	22
3.2.5. Onvoldoende deskundig personeel	22
3.2.6. Informatiesystemen	22
3.2.7. Kwaliteitssysteem	22
3.2.8. Overzicht	23
3.2.9. Kaders voor het informatiebeheer	23
3.2.10. Monitor Overheidsinformatie	23
3.3. Aanbevelingen	23
3.4. Vervolg	24
Bijlagen	25
Bijlage 1: Overzicht monitorresultaten en inspectiebevindingen	25
Bijlage 2: Lijst van gesprekspartners	28
Bijlage 3: Bronnen	29



Samenvatting

Dit rapport bevat het resultaat van de inspectie van de informatiehuishouding bij SZW in 2022. De Inspectie heeft geconstateerd dat de naleving van de Archiefwet bij SZW verbeterd moet worden. SZW heeft deze verbetering al ingezet.

De Inspectie ziet toe op de naleving van de Archiefwet 1995 bij de centrale overheid. In dit kader is bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) een inspectie uitgevoerd. Hierbij is onderzocht wat de staat van de informatiehuishouding bij SZW is. Op basis hiervan zijn aanbevelingen geformuleerd over hoe SZW de naleving van de Archiefwet in de informatiehuishouding kan verbeteren.

De Inspectie constateert dat het momenteel op een aantal onderdelen goed gaat. Bijvoorbeeld waar individuele medewerkers consciëntieus informatie in een DMS opslaan. Tegelijk werkt SZW aan een verbetering van het informatiebeheer. Het informatiebeheer bij SZW is echter nog niet volledig ingericht en wordt niet systematisch uitgevoerd.

Er wordt niet altijd gewerkt volgens vastgestelde externe en interne kaders en belegde verantwoordelijkheden. Ook ontbreekt een kwaliteitssysteem voor het informatiebeheer. Gezien deze situatie is het voor de Inspectie onduidelijk hoeveel informatie wordt opgeslagen op een gemeenschappelijke opslaglocatie. Daarnaast zijn deze opslaglocaties niet voorzien van de vereiste functionaliteiten.

De Inspectie ziet verder dat het cluster Documentaire Informatiehuishouding (DI), dat het informatiebeheer op tactisch/strategisch niveau uitvoert, onvoldoende heeft kunnen sturen op de naleving van de Archiefwet. Het cluster moet hiertoe worden versterkt. Ook de dienstverlening door Doc-Direkt, die de uitvoering van het informatiebeheer verzorgt, kan verbeterd worden.

Tenslotte heeft de Inspectie gekeken naar het programma ENIGMA. Dit programma voert bij SZW het rijksbrede programma Open op Orde uit. ENIGMA heeft een strategische inbedding in de organisatie. Het zet onder meer in op het informeren van medewerkers. Waarschijnlijk zal de streefdatum van eind 2026 niet voor alle Open op Orde projecten worden gehaald.

Het onderzoek heeft op een aantal onderdelen een ander beeld gegeven van de staat van de informatiehuishouding dan de door SZW ingevulde monitorvraag. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van monitorresultaten en inspectiebevindingen.

Aanbevelingen

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- Zorg er voor dat het cluster Documentaire Informatiehuishouding (DI) goed genoeg bemenst en gepositioneerd is binnen de organisatie om zijn taken te kunnen vervullen.
- Blijf sturen op voldoende dienstverlening door Doc-Direkt. Voorkom een te beperkte taakafbakening bij Doc-Direkt die leidt tot een beperkte bijdrage aan het informatiebeheer.
- Bepaal de komende jaren hoeveel meer personeel in vaste dienst nodig is voor het informatiebeheer. Zorg er voor dat er bij afronding van het programma ENIGMA voldoende personeel in de organisatie aanwezig is om het informatiebeheer te verzorgen.
- Vervolg de huidige ENIGMA inzet en acties. Wanneer niet alle acties haalbaar zijn, zorg er dan voor dat eind 2026 de belangrijkste acties gehaald worden. Bepaal welke dat zijn en stuur op afronding daarvan.
- Zet zoals voorgenomen een kwaliteitssysteem op. Bereik daar in ieder geval mee dat de organisatie meer grip heeft op het in beheer nemen van informatie, en daarover verantwoording kan afleggen.
- Breid het informatiebeheer uit van Digidoc naar andere systemen waarin informatie wordt opgeslagen. Koppel ondersteuning zoals de GoedBewaard-coaches niet alleen aan Digidoc.
- Zorg voor basiskennis van het informatiebeheer bij alle medewerkers.
- Vul het interne beleid, richtlijnen en kaders voor het informatiebeheer waar nodig aan, pas ze waar nodig aan en werk volgens hetgeen is vastgesteld.
- Weeg bij invullen van de Monitor Overheidsinformatie af tot welk antwoord de gehele situatie in de organisatie leidt, niet alleen de situatie in Digidoc.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Naar aanleiding van de constatering van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang (POK) over de informatiehuishouding bij het rijk, zijn er middelen vrijgemaakt voor verbetering van die informatiehuishouding.¹ Het merendeel van de organisaties van de centrale overheid heeft zulke middelen toegekend gekregen. Ook het toezicht door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: de Inspectie) wordt versterkt.

De komende jaren zal de Inspectie de organisaties onder haar toezicht ter plaatse gaan inspecteren. Deze inspecties komen niet voort uit een risico-afweging, incident, of andere aanleiding. De Inspectie zal van de onder haar toezicht staande organisaties eens in de zoveel tijd beoordelen in hoeverre ze de Archiefwet naleven. Op basis daarvan bepaalt de Inspectie benodigde interventies.

De Inspectie is deze inspectieronde begonnen bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

1.2. Opzet van het onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvragen

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed toetst of de informatiehuishouding van organisaties van de centrale overheid voldoet aan de eisen van de Archiefwet 1995. De Inspectie doet dit aan de hand van het door haar opgestelde Toetsingskader Informatie van de Centrale Overheid.

Het doel van de werkzaamheden van de Inspectie, en daarmee van dit inspectieonderzoek, is het bevorderen van de naleving van de Archiefwet.

De hoofdvragen in verband met dit doel zijn:

1. Wat is de staat van de informatiehuishouding bij SZW?
2. Hoe kan de informatiehuishouding verbeterd worden?

De begrippen informatiehuishouding en informatiebeheer worden hier gehanteerd als informatiebeheer en -huishouding in de zin van de Archiefwet.² Buiten dit onderzoek vallen dan ook onderdelen zoals actieve openbaarheid, die buiten het bereik van de Archiefwet vallen.

¹ Kamerbrief met reactie kabinet op rapport 'Ongekend onrecht'

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/01/15/kamerbrief-met-reactie-kabinet-op-rapport-ongekend-onrecht>

² Zoals in het Rapport De informatiehuishouding van Toeslagen, doelen we met het begrip 'informatiehuishouding' op het gehele proces van beheer van informatie, van de creatie of ontvangst van een document tot aan de vernietiging of overbrenging naar het Nationaal Archief. Dit proces omvat verschillende aspecten en stadia van beheer. Informatiehuishouding en informatiebeheer worden gebruikt als min of meer synonieme begrippen (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2021/04/22/rapport-toeslagen>).

In dit rapport geeft de Inspectie haar belangrijkste bevindingen, conclusies en aanbevelingen weer.

Open op Orde

Naar aanleiding van de constatering van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvang (POK) is door het kabinet erkend dat de informatiehuishouding van het rijk niet op orde is. In vervolg hierop is de rijksoverheid gestart met een verbeteringstraject.³ Bij het inspectieonderzoek houdt de Inspectie rekening met het feit dat er de komende jaren, in de periode tot en met 2026, een verbetering van het informatiebeheer zal worden gerealiseerd via het programma Open op Orde. De plannen en acties bij SZW in het kader van Open op Orde zijn dan ook onderdeel van het onderzoek.

Afbakening van het onderzoek

Het inspectieonderzoek vond plaats in 2022. Het onderzoek heeft betrekking op de onderdelen van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) die onder het zorgdragerschap (de eindverantwoordelijkheid) van de minister van SZW vallen. Dit omvat de onderdelen van het kerndepartement en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA), maar niet de zelfstandige bestuursorganen.

Het inspectieonderzoek betreft de informatiehuishouding van SZW in de breedte. Om praktische redenen zijn niet alle onderdelen van de informatiehuishouding met dezelfde intensiteit onderzocht. Zo is onder meer gebruik gemaakt van de aanwezigheid van inventarisaties door het Open op Orde programma bij SZW. Het betrof een eerste organisatiegerichte inspectie van SZW, waarbij met name aandacht is gegeven aan het beeld op hoofdlijnen, de huidige actoren in het informatiebeheer en het programma Open op Orde. Het overzicht in bijlage 1 bij dit rapport geeft een indicatie van de onderdelen van het Toetsingskader waar de nadruk op is komen te liggen. De geanalyseerde schriftelijke bronnen gaven een gedeeltelijk beeld van de stand van zaken. In gesprekken is verder ingegaan op bepaalde aspecten.

Aanpak en wederhoor

Voor dit inspectieonderzoek heeft de Inspectie schriftelijke informatie over de informatiehuishouding van SZW bestudeerd (zie bronnen in bijlage 3). Daarnaast zijn op locatie (bij SZW en Doc-Direkt) gesprekken gevoerd (deels online) en is bekeken hoe informatie beheerd wordt. In bijlage 2 bij dit rapport is aangegeven met welke functionarissen de Inspectie heeft gesproken.

De bevindingen van dit onderzoek zijn voor wederhoor voorgelegd aan SZW.

1.3. Leeswijzer

In hoofdstuk 2 zijn de bevindingen van het inspectieonderzoek weergegeven. In hoofdstuk 3 volgen de conclusies en aanbevelingen. Het rapport bevat drie bijlagen: een overzicht van monitorresultaten en inspectiebevindingen (bijlage 1), een lijst van gesprekspartners (bijlage 2) en bronnen (bijlage 3).

³ Zie Open op Orde: Generiek actieplan informatiehuishouding Rijksoverheid, 2021. Online beschikbaar via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>

2. Bevindingen

Hieronder volgen de bevindingen van het onderzoek. Er is aandacht voor de voornaamste partijen die een rol spelen op het gebied van de informatiehuishouding bij SZW. Daarop volgen bevindingen bij een selectie van de eisen uit de Archiefwet.

2.1. Open op Orde

De doorvertaling van het rijksbrede programma Open op Orde bij SZW en de uitvoering van de eigen Open op Orde plannen zijn bij SZW ondergebracht in het interne programma ENIGMA. ENIGMA bestond al voor Open op Orde, als veranderen verbeterplan voor het informatiebeheer van SZW. De projecten van Open op Orde zijn hier vervolgens ondergebracht. ENIGMA bestaat medio 2022 uit ongeveer 40 mensen, waarvan ongeveer 1/3 in dienst is bij SZW en 2/3 als externe werkzaam is bij SZW.

ENIGMA kent een organisatiebrede *governance* (besturing). De pSG leidt een *programmaboord* waarin directeuren vanuit alle SZW werkvelden zitting hebben. Onder de *programmaboord* valt het programmamanagementteam dat het programmabureau, de projecten en de pilots aanstuurt. In het bureau hebben onder meer een jurist, een privacy adviseur, een communicatie adviseur en een organisatiekundige zitting. Het programma dient om de lijnorganisatie te ontzorgen. De lijnorganisatie levert desgevraagd ook capaciteit aan het programma.

Het doel van programma ENIGMA is om het informatiebeheer structureel te verbeteren, transparanter te maken en om het bewustzijn van de omgang met openbaarheid van informatie in het departement te verankeren.⁴ Het programma is voortvarend bezig met het uitvoeren van het Actieplan ENIGMA IHH Open Op Orde SZW 2021-2026. In het actieplan, gepubliceerd op rijksoverheid.nl, zijn de projecten en acties op hoofdlijnen van ENIGMA weergegeven.⁵ De projecten gaan uit van de actielijnen van Open op Orde: Professionals informatiebeheer, Volume en aard van informatie, Informatiesystemen en Bestuur en naleving.

Bij de uitvoering wordt samengewerkt met de bestaande afdelingen op het gebied van informatiebeheer. De resultaten van het programma brengt ENIGMA onder in de staande organisatie. ENIGMA geeft aan dat als een product niet kan worden overgedragen aan de staande organisatie, bijvoorbeeld wegens gebrek aan menskracht of eigenaarschap, de decharge wordt uitgesteld totdat de borging goed is georganiseerd.

Haalbaarheid

Projecten lopen volgens ENIGMA min of meer volgens de planning. ENIGMA geeft aan dat er veel projecten afgerond moeten worden in de periode tot en met 2026, en dat waarschijnlijk niet alles voor die tijd afgerond zal zijn. Zowel ENIGMA als de

⁴ Zie het Actieplan ENIGMA, p.24.

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2022/01/22/actieplan-en-nulmeting-open-op-orde-szw>

CIO SZW en directeur OBP, verantwoordelijk voor het informatiebeheer (zie hieronder bij 2.2.3), geven aan dat het op orde krijgen van informatiesystemen een project van lange duur is, dat stevige inzet vraagt. Volgens de CIO SZW en directeur OBP zullen de belangrijkste prioriteiten van het programma eind 2026 zijn afgerond. Genoemde risico's voor het behalen van doelen zijn met name: de krappe arbeidsmarkt en de afhankelijkheid van rijksbrede ontwikkelingen voor bepaalde projecten. SZW is bijvoorbeeld nog bezig met het werven van systeemarchitecten.

ENIGMA geeft aan dat het soms moeilijk is om niet aan incidentmanagement te doen, in plaats van de eigen koers van het programma te volgen. Uitwerking van bepaalde onderwerpen, bijvoorbeeld verantwoording aan het parlement, krijgt namelijk voorrang omdat daarvoor op dat moment meer aandacht is in de buitenwereld.

GoedBewaard-coaches en coördinatoren

Een in het oog springende actie van ENIGMA is de inzet van GoedBewaard-coaches (ingehuurd via Doc-Direkt). Deze coaches gaan langs bij medewerkers om uitleg en tips te geven over het bewaren van informatie. Dit initiatief bereikt niet iedereen. De coaches bieden voornamelijk ondersteuning bij het werken met het systeem Digidoc, en niet bij de andere systemen in gebruik bij SZW (zie over de systemen in gebruik bij SZW hieronder bij 2.3.4).

Naast de coaches doen ook de 'Coördinatoren Informatiehuishouding (CIHH)' aan kennisdeling over informatiebeheer. Er is vanuit ENIGMA een coördinator per werkveld, voor de afstemming tussen interne partijen, om de organisatieonderdelen niet te overvragen en om input op te halen uit de organisatieonderdelen.

Tijdsinvestering

De verbetering van de informatiehuishouding door programma ENIGMA vraagt uiteraard ook een tijdsinvestering van de organisatie. Omdat ENIGMA een nieuw programma is met relatief veel nieuwe medewerkers, moet er tijd worden gestoken in het werven en inwerken van medewerkers. Daarnaast speelt mee dat het programma projectwerkzaamheden uitvoert, niet zozeer (ondersteuning bij) lijnwerkzaamheden. Het programma leidt tot heel wat overleg binnen de organisatie. Bij de NLA vraagt het bijvoorbeeld duidelijk om inzet vanuit het personeel. De NLA wil namelijk aangehaakt zijn bij de projecten, omdat hetgeen zij opleveren ook geschikt moet zijn voor het specifieke karakter van deze organisatie.

2.2. Betrokken spelers

Naast ENIGMA zijn de voornaamste spelers in de informatiehuishouding die de Inspectie heeft gesproken:

2.2.1. Cluster Documentaire Informatiehuishouding (DI)

Het cluster Documentaire Informatiehuishouding (DI) bij SZW is verantwoordelijk voor de uitvoering van het informatiebeheer op tactisch/strategisch niveau. Het is een klein team (2 fte op strategisch niveau en 4 fte op tactisch niveau). Het cluster is gepositioneerd binnen de kaderstellende Directie Organisatie, Bedrijfsvoering en Personeel (OBP), en wel als onderdeel van de afdeling Fysieke en Digitale Werkomgeving.

In de afgelopen periode heeft het cluster DI niet alles kunnen doen wat noodzakelijk is voor goed informatiebeheer volgens de Archiefwet. Dit wordt nader toegelicht bij 2.3 hieronder.

ENIGMA is bezig met veel projecten die in het verlengde van het werk van het cluster DI liggen. DI en programma werken dan ook intensief samen, vullen elkaar aan en bespreken de verdeling van verantwoordelijkheden.

DI voert de lijnwerkzaamheden uit, zoals leveranciersmanagement, aansturing van uitvoering door Doc-Direkt, kwaliteitsborging en kaders, tactische en strategische advisering, ondersteuning en advies bij hotspot-archivering en parlementaire enquêtes en verantwoordelijkheid voor papieren archieven. Daarnaast heeft het cluster DI de leiding over een aantal projecten die onder regie vallen van ENIGMA, zoals de implementatie van de nieuwe Archiefwet en de vernieuwing van systeem Digidoc. Het cluster heeft ook een rol als klantadviseur. Dit houdt in dat elke collega als adviseur fungeert voor een SZW onderdeel.

2.2.2. CIO-office

Het CIO-office is onderdeel van de directie CIO-office en Integrale Veiligheid (CIV). Bij de afscheiding van CIV van directie OBP is er bewust voor gekozen om het informatiebeheer bij OBP te laten. Het CIO-office is verantwoordelijk voor de kaders ten aanzien van informatievoorziening en ICT. Directie CIV is opdrachtnemer van het project databeheer, onder regie van het programma ENIGMA. De CIO en directeur OBP geven aan waar nodig samen op te trekken. De CIO is aangehaakt bij de huidige ontwikkelingen op het gebied van de informatiehuishouding.

2.2.3. Doc-Direkt

SZW heeft de uitvoering van het informatiebeheer ondergebracht bij Doc-Direkt. Dit omvat het beheer van analoge archief en het beheer van digitale informatie in Digidoc, het Document Management Systeem (DMS) van SZW. Doc-Direkt geeft informatie over de werking van dit systeem en verzorgt opleidingen daarvoor. Doc-Direkt werkt volgens een producten- en dienstencatalogus (PDC). Diensten, zoals adviesdiensten, kunnen door SZW worden aangevraagd op basis van de PDC. Doc-Direkt heeft contacten met verschillende onderdelen van SZW, zoals ENIGMA, het cluster DI en contactpersonen bij directies/afdelingen van SZW. Ook kan iedere medewerker van SZW Doc-Direkt bellen met vragen over Digidoc.

Over de dienstverlening van Doc-Direkt heeft de Inspectie wisselende geluiden opgevangen. De voornaamste punten van kritiek waren: Doc-Direkt staat op afstand van SZW en heeft minder kennis van de processen van SZW. Daarnaast heeft Doc-Direkt als SSO een eigen prioritering, die deels wordt bepaald door andere belangen dan die van SZW. De geleverde dienstverlening en/of kwaliteit is soms te beperkt. Aan de andere kant werd ook opgemerkt dat contact op langere termijn met eenzelfde Doc-Direkt medewerker prettig en effectief verloopt. Ook de inzet van de hierboven genoemde GoedBewaard-coaches wordt gewaardeerd.

2.2.4. De ambtenaar als archivaris

Ambtenaren vormen archief: zij ontvangen en creëren informatie. Ze zijn zelf tot een bepaald punt verantwoordelijk voor de opslag en het beheer van deze informatie.⁶ Ze hebben daarmee een belangrijke rol in het informatiebeheer.

SZW wil blijven werken volgens dit uitgangspunt dat iedere ambtenaar 'zijn eigen archivaris' is. Hoe de archivering door ambtenaren vorm krijgt is nog niet definitief beslist, geven de CIO SZW en directeur OBP aan. SZW is zich er van bewust dat dit uitgangspunt wat vraagt van de medewerkers, in de zin van benodigde kennis, middelen en tijd. Het geven van voorlichting aan medewerkers is onderdeel van het programma ENIGMA. Dit gebeurt o.a. met de eerder genoemde coaches.

Contactpunt voor informatiebeheer bij de directies

Bij de onderdelen van SZW die de Inspectie heeft gesproken is er steeds een contactpunt voor het informatiebeheer aanwezig. Dat fungeert als contact voor DI, DD en ENIGMA en voor vragen van en aan medewerkers binnen het SZW onderdeel. Hoe dit contactpunt is vormgegeven verschilt per DG en/of directie. Binnen een DG kan een onderdeel belast met ondersteuning en/of bedrijfsvoering in mindere of meerdere mate aandacht besteden aan het informatiebeheer. Bij DG Werk vervult Afdeling Bedrijfsvoering en Managementondersteuning (BMO) een grotere adviserende/coördinerende rol in het informatiebeheer binnen het DG. Binnen een directie kan een adviseur bedrijfsvoering of een MT secretaris als contactpersoon fungeren.

Bewustwording

Medewerkers hebben bij de Inspectie aangegeven dat het bewustzijn van het belang van informatiehuishouding de laatste tijd is gegroeid. Het proces van bewustwording is deels teweeg gebracht door maatschappelijke crises waarbij de informatiehuishouding een rol speelde, zoals de toeslagenaffaire. Daarnaast wordt met ENIGMA ook ingezet op bewustwording binnen directies. Zo zijn er een paar gezamenlijke sessies georganiseerd voor opslag van informatie, bijvoorbeeld e-mail, in het DMS.

2.2.5. Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA)

Bij de NLA zijn geen functionarissen in dienst die verantwoordelijk zijn voor het informatiebeheer in de zin van de Archiefwet. Bij vragen wendt de NLA zich tot het cluster DI. Het cluster geeft kaders en advies aan de NLA.

De keuzes en richtlijnen in het informatiebeheer bij de NLA zijn dezelfde of afgeleiden van die van het kerndepartement. Daarbij merkt de NLA op dat bepaalde kaders aangepast moeten worden aan de specifieke aard van een uitvoeringsorganisatie als de NLA.

Er zijn diverse systemen en opslagmogelijkheden bij de NLA in gebruik. De NLA geeft aan dat er bij het primaire proces aandacht is voor dossieropbouw vanuit juridische verantwoordingsprincipes. Het opslaan en kunnen terugvinden van informatie is immers van belang in handhavingprocedures. Hierdoor worden deze dossiers in principe goed bijgehouden. Bepaalde aspecten van het informatiebeheer in systemen van de NLA zijn op orde, zoals vernietiging op grond van de selectielijst

⁶ Zie de Kaderregeling SZW, met name art. 3 en verder.

in bepaalde systemen. Dat komt mede doordat de NLA eigen applicatiebeheer heeft. Ook voelen enkele medewerkers zich verantwoordelijk voor informatiebeheer in de zin van de Archiefwet, hoewel ze daar officieel geen taken hebben.

2.3. Onderdelen van de Archiefwet

Hieronder gaan we in op de onderzoeksbevindingen bij belangrijke aspecten van het informatiebeheer. Het betreft de aanwezigheid en toepassing van beleid, kwaliteitszorg, informatieprofessionals, een overzicht van informatie, informatiesystemen en opslag van e-mail. De gemaakte constatering gelden voor geheel SZW, inclusief de NLA, tenzij anders aangegeven.

2.3.1. Interne kaders en richtlijnen: aanwezigheid en toepassing

In intern beleid wordt wet- en regelgeving doorvertaald naar de organisatiepraktijk. Ook wordt er mee gestuurd op het informatiebeheer. Richtlijnen voor het informatiebeheer voorkomen dat medewerkers informatie niet opslaan of naar eigen inzicht dossiers vormen en beheren. Richtlijnen dragen bij aan het duurzaam toegankelijk beheer van informatie.

Bij SZW ontbreken bepaalde kaders voor het informatiebeheer: het betreft in ieder geval een informatiebeheerplan en een informatie-architectuur. Met uitzondering van de door ENIGMA opgestelde plannen, wordt er bij SZW niet gestuurd op (verbetering van) het informatiebeheer door middel van interne kaders. DI geeft wel aan continu te werken aan het verbeteren van het informatiebeheer.

Beheersregels

In de beheersregels van SZW (de Kaderregeling) zijn de verantwoordelijkheden voor het informatiebeheer vastgelegd. De regeling wordt niet geheel toegepast. Enkele voorbeelden:

- De directie OBP vervult volgens de regeling een interne toezichtrol ten aanzien van het informatiebeheer. Feitelijk wordt dit nauwelijks ingevuld (zie hieronder bij Kwaliteitssysteem).
- Volgens de regeling is de directeur van een archiefvormend orgaan tot het moment van overdracht, vernietiging of vervreemding verantwoordelijk voor het archiefbeheer van zijn onderdeel. Aan deze verantwoordelijkheid geeft een directeur echter niet altijd invulling; de directie is zich er ook niet altijd van bewust.⁷

Nadere richtlijnen

Er zijn bij SZW enkele praktische richtlijnen aanwezig voor de opslag van informatie.⁸ In 2021 zijn door ENIGMA de *Zeven vuistregels voor goed informatiebeheer* op het SZW intranet gepubliceerd.⁹ Ze zijn tijdens diverse communicatiemomenten SZW-breed onder de aandacht gebracht. Voor de NLA is een eigen versie gemaakt. Het betreft onder meer richtlijnen voor welke

⁷ Zoals SZW in de Nulmeting aangeeft: 'Het verschilt erg per persoon/directie of men zich daarvan [d.w.z. de verantwoordelijkheden zoals vastgelegd in de regeling] bewust is.'

⁸ Zie i.i.g. <https://rijksportaal.overheid-i.nl/organisaties/szw/artikelen/szw-breed/obp/fdw/documentaire-informatiehuishouding.html> en <https://rijksportaal.overheid-i.nl/organisaties/szw/artikelen/szw-breed/szw-brede-programmas-en-projecten/programma-enigma/programma-enigma.html>

⁹ DI had een eerste versie van de vuistregels gemaakt.

documenten wel en welke niet in het DMS moeten worden opgeslagen en tips voor naamgeving van documenten.

Bij een organisatieonderdeel waar deze vuistregels alleen nog eenmalig waren rondgemaild, waren ze nauwelijks bekend en werd er niet mee gewerkt. SZW heeft aangegeven verdere activiteiten uit te voeren om de vuistregels bekend te maken en het opslaan van informatie volgens de regels te bevorderen. ENIGMA werkt, in overleg met de directies zelf, aan specifieke instructies voor het opslaan van informatie.

Bij DG Werk wordt dit, in samenwerking met ENIGMA, gekoppeld aan het uitwerken van andere uitgangspunten om het informatiebeheer op orde te brengen. Er wordt bijvoorbeeld ingezet op 'klein beginnen', zoals in de instructie om te beginnen bij het opslaan van de uitgaande e-mail waar men verantwoordelijk voor is. Dit gebeurt in de vorm van een pilot, om te zien of het archiveren zo meer behapbaar wordt. Deze aanpak wordt gecombineerd met herhaling van de boodschap over (het belang van) archivering.

2.3.2. Kwaliteitssysteem

De Archiefregeling (artikel 16) stelt dat de eindverantwoordelijke voor de informatiehuishouding er voor zorgt dat het beheer van zijn informatie voldoet aan de toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem. Een kwaliteitssysteem is een continu en systematisch proces van meten, verbeteren en vernieuwen van processen en producten. Een kwaliteitssysteem is, mits goed ingericht, een belangrijk sturingsinstrument.

SZW heeft nog geen kwaliteitssysteem voor het informatiebeheer. Er vinden geen reguliere audits op het informatiebeheer plaats. Alleen archivering van gevoelige informatie wordt structureel gemonitord. Er wordt een Controller Informatiebeheer geworven, die onder meer verantwoordelijk zal worden voor het ontwikkelen van een kwaliteitssysteem in 2023.

Gezien het ontbreken van een kwaliteitssysteem vindt er weinig controle plaats vanuit OBP/DI of de archiefvormende directies op activiteiten van medewerkers zoals het opslaan van documenten in het DMS. Op operationeel niveau heeft Doc-Direkt hier wel een rol in, voor wat betreft het systeem Digidoc: zo verifieert Doc-Direkt of autorisaties actueel zijn en of dossiers kunnen worden afgesloten. Ook voert Doc-Direkt soms een controle uit op het gebruik van Digidoc: Doc-Direkt levert bijvoorbeeld aan directies een overzicht op van documenten die in een andere map moeten worden opgenomen. Doc-Direkt zelf geeft overigens aan geen beeld te hebben of informatie in de juiste mappen staat en hier geen controles op uit te voeren. Er bestaan dus verschillen van inzicht over de invulling van de dienstverlening van Doc-Direkt op dit punt.

Om te voldoen aan andere wetgeving en/of belangen dan de Archiefwet, worden delen van het informatiebeheer in bepaalde opzichten op orde gebracht. Het gaat o.a. om audits op basis van de Wet politiegegevens, audits door de ADR op financiële gegevens, de wens om informatie op orde te hebben in subsidiedossiers, voor handhavingzaken e.d. Dit levert niet per definitie duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie op, maar zorgt er wel voor dat informatie wordt opgeslagen in een gecontroleerde omgeving. Ook is er controle op welke informatie aanwezig moet zijn voor een bepaald verantwoordingsdoel. Deze audits betreffen altijd slechts

afgebakende, specifieke onderdelen van de informatie van SZW.

2.3.3. Voldoende deskundig personeel

Informatieprofessionals zijn een noodzakelijke voorwaarde voor het beheer van overheidsinformatie. Het Archiefbesluit (artikel 14) vereist de aanstelling van voldoende, deskundig personeel.

Monitor overheidsinformatie

In de monitor overheidsinformatie 2021-2022 van de Inspectie geeft SZW aan onvoldoende deskundig personeel voor het informatiebeheer te hebben. In de vorige monitoren (2017-2018, 2019-2020) had SZW aangegeven voldoende personeel te hebben. SZW heeft dit verschil als volgt toegelicht: het besef van de behoefte aan personeel is veranderd, omdat het informatiebeheer de afgelopen anderhalf jaar een ontwikkeling heeft doorgemaakt. Daarnaast heeft SZW te maken gehad met personeelsverloop. Ook leidt het programma ENIGMA tot extra taken zoals afstemming over projecten.

Heden en toekomst

Er is nu relatief veel personeel (in tijdelijke of vaste dienst) bij het programma ENIGMA. Het cluster DI zelf is niet gegroeid. DI leest en overlegt wel mee met ENIGMA, naast de lijnwerkzaamheden die DI blijft uitvoeren. Bij de NLA is er nog geen personeel aangenomen. SZW-breed wordt onderzocht wat de organisatie nodig heeft.

De CIO en directeur OBP geven aan dat er meer mensen in vaste dienst zullen komen voor het informatiebeheer. Zij verwachten op een gegeven moment een afname van de capaciteit bij het programma en een toename van personeel voor het informatiebeheer in de lijn.

2.3.4. Informatiesystemen

Informatiesystemen vormen een belangrijk instrument in het beheer van overheidsinformatie. Voor dit beheer zijn naast de vereiste systeemfunctionaliteiten een goed gebruik en gebruiksvriendelijkheid van het systeem essentieel.

SZW maakt gebruik van diverse systemen en opslaglocaties:

- DMS Digidoc
- diverse processen kennen eigen primair processystemen
- netwerkschijven (gezamenlijke netwerkschijven worden doorgaans niet meer actief gebruikt, maar kunnen wel te bewerken archief bevatten. Individuele netwerkschijven worden gebruikt.)
- rijksamenwerkingsruimtes, die voor diverse doeleinden worden gebruikt, ook interne doelen zoals het opslaan van niet-wijzigen documenten en plannings
- het e-mailprogramma
- soms zelfs aparte devices zoals usb-sticks.

Deze opsomming is niet gegarandeerd volledig. Daarnaast staat informatie ook op websites, social media en chatberichten.

Gebruik van Digidoc

Alleen Digidoc is in beheer bij de partijen die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het informatiebeheer bij SZW (DI en Doc-Direkt). De andere systemen zijn uitsluitend onder ICT-beheer (extern of intern belegd).

Niet iedereen binnen SZW gebruikt Digidoc. Bij de SZW onderdelen die informatie in Digidoc opslaan, werken medewerkers soms in eerste instantie met andere systemen en opslagplaatsen. In dat geval worden documenten vervolgens soms wel en soms niet in Digidoc geplaatst. Beleidsdirecties werken veel met Digidoc, aangezien het gebruikt wordt voor stukken die via paraferingsroutes worden gedeeld met bewindspersonen e.a. Bij twee SZW onderdelen waarmee de Inspectie gesprekken heeft gevoerd, de NLA en bij Directie Dienstverlening Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU), zijn andere systemen dan Digidoc de belangrijkste systemen in gebruik.

Medewerkers ervaren beperkingen bij het gebruik van het systeem Digidoc. Het is onvoldoende gebruiksvriendelijk. De performance van het systeem is niet altijd goed en soms problematisch. Ook is het niet mogelijk om tegelijkertijd in één document te werken. Mede daardoor worden er onderling versies rondgemaild. Dit kan een onoverzichtelijke situatie opleveren wanneer deze versies in Digidoc gezet worden. Of een onvolledige weergave van het proces, wanneer versies niet in Digidoc worden toegevoegd.

Cursussen

Er is geen introductie cursus informatiebeheer voor nieuwe medewerkers. Op aanvraag is een cursus Digidoc beschikbaar die wordt omschreven als een 'knoppencursus'. Er is behoefte aan een verplichte cursus voor nieuwe medewerkers en een breder cursusaanbod dat beter toegespitst is op de behoeften. SZW geeft aan hierover in gesprek met Doc-Direkt te zijn.

Opslag in systemen

De Inspectie heeft kunnen waarnemen dat er informatie wordt opgeslagen in de systemen die bij SZW in gebruik zijn. De Inspectie heeft niet vernomen, noch kunnen nagaan, hoe volledig de opgeslagen informatie is. In een intern onderzoek naar de archivering van de hotspot Covid-19 informatie heeft het cluster DI geconcludeerd dat eind 2021 informatie die cruciaal was voor reconstructie van het handelen van SZW in de Covid-19 crisis nog niet volledig was veiliggesteld.¹⁰

Functionaliteiten

ENIGMA heeft een inventarisatie gedaan van de systemen die SZW gebruikt en bijbehorende functionaliteiten. Daaruit blijkt dat metadatering, vernietiging, overbrenging, exportmogelijkheid e.d. in bepaalde systemen wel mogelijk zijn, in andere niet. In ongeveer de helft van de systemen/opslaglocaties wordt bijvoorbeeld de selectielijst niet toegepast op de informatie in het systeem bij vernietiging. De voornaamste reden hiervoor is het ontbreken van de desbetreffende functionaliteit. Het komt bijvoorbeeld ook voor, bij de NLA, dat vernietiging is opgeschort in afwachting van een gewenste wijziging van de vernietigingstermijn.

¹⁰ Rapportage archivering hotspot Covid-19-informatie, p.3.

2.3.5. **Overzicht**

Een organisatie moet een overzicht hebben van de overheidsinformatie waarvoor ze zorgt draagt en weten waar die informatie zich bevindt. Het hebben van overzicht is essentieel voor verdere beheersactiviteiten.

SZW heeft geen overzicht van waar welke informatie zich bevindt. Het maken van dit overzicht is wel onderdeel van de Open op Orde acties die ENIGMA uitvoert.

2.3.6. **Opname van e-mail in informatiesystemen**

De overheid deelt veel informatie via e-mail. De opslag en archivering van e-mail vormt een van de grotere huidige uitdagingen in het informatiebeheer.

De Inspectie heeft in verschillende gesprekken gehoord dat individuele geïnterviewden zich er van bewust zijn dat belangrijke mails moeten worden opgeslagen in het gebruikte systeem, zoals Digidoc, en dit ook doen. In een enkel geval is de opslag van e-mail onderdeel van de standaard werkwijze van een team. De Inspectie heeft waargenomen dat er e-mail wordt opgeslagen in Digidoc en andere systemen. Zoals hierboven bij de bespreking van systemen is aangegeven, kon de Inspectie hieruit niet afleiden hoe volledig de opslag is. In hun interne onderzoek naar de archivering van de hotspot Covid-19 informatie heeft het cluster DI geconcludeerd dat eind 2021 het archiveren van e-mail niet naar behoren gebeurde. Er was een relatief laag aandeel gearchiveerde e-mails (15%), binnen een DG-werkveld bijvoorbeeld gemiddeld tien e-mails per werkdag.¹¹

2.3.7. **Aandacht voor de maatschappelijke relevantie van informatie**

Een organisatie kan bijhouden welke dossiers van groter belang zijn voor de maatschappij en deze informatie met extra zorg beheren. Dit kan de organisatie werk besparen in een later stadium. Het samenstellen van informatie voor parlementaire enquêtes en/of dossiers die als hotspot van vernietiging worden uitgezonderd vraagt soms in een later stadium veel inzet.

De Inspectie heeft in een aantal gesprekken gevraagd of er extra aandacht wordt besteed aan het beheer van informatie uit werkvelden of dossiers met grotere maatschappelijke relevantie. Bij DG Werk is in een vroeg stadium begonnen met het begeleiden van de archivering van het dossier Oekraïne in Digidoc. DI heeft geen zicht op organisatieonderdelen waar grotere risico's liggen of informatie van groter maatschappelijk belang. Vanuit de hotspotmonitor besteedt het cluster wel om de paar jaar aandacht aan de archivering van maatschappelijk relevante dossiers. Dit gebeurt achteraf. Voor de Covid-19 hotspot vindt archivering al in een vroeger stadium plaats. De ambitie van DI is om een meer regelmatige hotspotmonitor in te richten, waarbij jaarlijks gekeken wordt naar hotspots.

2.3.8. **Overige onderdelen Archiefwet**

In bijlage 1 bij dit rapport is aangegeven hoe de bevindingen zijn per onderdeel van het toetsingskader van de Inspectie.

¹¹ Rapportage archivering hotspot Covid-19-informatie, p.18.

2.4. Bevindingen in verhouding tot de Monitor Overheidsinformatie

SZW geeft tweejaarlijks een beeld van de informatiehuishouding van SZW door het invullen van de Monitor Overheidsinformatie. De Inspectie heeft geconstateerd dat het beeld van de informatiehuishouding in de monitor op een aantal punten verschilt van het beeld dat de inspectie ter plaats opleverde. Een voorbeeld: uit de monitor komt naar voren dat SZW interne kwaliteitstoetsen uitvoert op het informatiebeheer. Het inspectieonderzoek leverde op dat er alleen een incidentele toets op een gedeelte van het informatiebeheer was uitgevoerd (naast het invullen van de monitor zelf).¹² Verdere verschillen blijken uit het overzicht in bijlage 1.

De verschillen zijn deels te verklaren door het feit dat de monitor een algemeen beeld weergeeft voor de gehele organisatie. Dit leidt tot generalisering in de antwoorden. Soms geeft SZW aan dat het voldoet aan een bepaalde vereiste, omdat dit in Digidoc is opgenomen. Dit geldt dan in feite slechts voor een gedeelte van de informatie die onder de Archiefwet valt. Er zijn ook verschillen in het informatiebeheer tussen de onderdelen van SZW, zoals boven beschreven. De NLA werkt bijvoorbeeld vooral met andere systemen dan Digidoc. Soms nuanceert SZW het gegeven positieve antwoord in de toelichting in de monitor. Deze nuancering kan niet worden meegenomen in het eindoordeel van de monitor (de kleurenrapportage). Dat geeft al snel een vertekend beeld van de informatiehuishouding van SZW.

¹² De Rapportage archivering hotspot Covid-19-informatie.

3. Conclusies en aanbevelingen

Hieronder staan de belangrijkste oordelen en conclusies van de Inspectie over de informatiehuishouding bij SZW. Deze gaan onder meer in op de positionering en effectiviteit van de verschillende 'spelers'. Op de conclusies volgen aanbevelingen aan SZW. Ook vermeldt de Inspectie welk vervolg zij wil geven aan het inspectieonderzoek.

3.1. Algemeen beeld

De informatiehuishouding bij het Rijk is niet op orde, dat is de laatste tijd breed onderkend. Het is geen groot nieuws dat dit ook geldt voor de informatiehuishouding bij SZW. Dat is dan ook niet de belangrijkste conclusie van dit inspectieonderzoek. Het gaat er om waar verbetering nodig is, welke maatregelen daarvoor worden getroffen en in hoeverre maatregelen voldoen.

Het algemene oordeel van de Inspectie is als volgt. Er is bij SZW duidelijk een verbetering ingezet. Voorafgaand aan de realisatie van die verbetering gaat het momenteel op een aantal onderdelen al goed. Bijvoorbeeld waar individuele medewerkers consciëntieus informatie in een DMS opslaan. Of waar een systeem al voorzien is van bepaalde functionaliteiten, zodat bijvoorbeeld vernietiging van digitale informatie mogelijk is. Dit zijn echter alleen onderdelen: het informatiebeheer bij SZW is nog niet volledig ingericht en wordt niet systematisch uitgevoerd. Dat blijkt ook uit de door SZW zelf ingevulde nulmeting voor Open op Orde. Gezien deze situatie is het voor de Inspectie onduidelijk hoeveel informatie door medewerkers 'uit zichzelf' wordt opgeslagen op een gemeenschappelijke opslaglocatie. Hier en daar gebeurt dat ogenschijnlijk goed. Maar dat geldt dus voor specifieke onderdelen of personen.

Wanneer SZW medewerkers informatie hebben opgeslagen, houdt dit nog niet persé in dat deze informatie correct gearchiveerd wordt. Het belangrijkste informatiesysteem dat door SZW wordt gebruikt is ingericht om informatie conform de Archiefwet te beheren. Dat geldt niet voor andere systemen.

SZW heeft ook geen kwaliteitssysteem ingericht. Verder vertoont de ondersteuning van het informatiebeheer door Doc-Direkt gebreken. Tenslotte is ook op het niveau van beleid verbetering nodig bij SZW: interne kaders ontbreken of worden niet toegepast en er is onduidelijkheid in verantwoordelijkheden. Dit heeft consequenties voor de uitvoering. Op deze onderdelen zal SZW in ieder geval moeten inzetten voor verbetering van de informatiehuishouding. De energie van het programma ENIGMA zal hierbij helpen.

De Inspectie heeft bij SZW ook een aantal maatregelen gezien die andere organisaties zouden kunnen overnemen. Het gaat om effectief ogende maatregelen om het informatiebeheer dichter bij de medewerker vorm te geven. Zo worden richtlijnen voor het opslaan van informatie in overleg met de verschillende SZW-onderdelen uitgewerkt. De richtlijnen worden zo toegespitst op de situatie van de

SZW-onderdelen. En naast de centrale eenheid voor informatiehuishouding is er bijvoorbeeld bij een DG dat de Inspectie sprak een afdeling die ondersteuning biedt bij het informatiebeheer. Dit is beschreven in 2.2 en 2.3.

Daarnaast ziet de Inspectie ook aspecten van de informatiehuishouding waar zich risico's voordoen en de Inspectie de behoefte tot verbetering wil benadrukken. Dat wordt beschreven in onderstaande conclusies & aanbevelingen.

3.2. Oordelen en conclusies per actor of thema

3.2.1. Open op Orde en cluster DI

Besluitvormingsstructuur

Voor ENIGMA, het Open op Orde programma van SZW, is een uitgebreide *governance* ingericht. Dit is een besluitvormingsstructuur op strategisch niveau, waarin SZW breed vertegenwoordigd is. Het is van belang dat SZW de aandacht voor de informatiehuishouding op strategisch niveau vasthoudt, ook wanneer het programma ENIGMA is afgerond.

Het cluster DI

Het cluster DI, dat bij SZW verantwoordelijk is voor de uitvoering van het informatiebeheer, heeft de afgelopen jaren onvoldoende kunnen sturen op de naleving van de Archiefwet. DI is een klein cluster. In de komende jaren is het zaak dat het cluster beter uitgerust wordt voor het uitvoeren van het informatiebeheer. DI heeft *empowerment* nodig: het cluster moet voldoende bemenst zijn en in staat worden gesteld om zijn taken te vervullen. Voor SZW is de huidige positionering van het cluster binnen de kaderstellende directie OBP stevig genoeg. Voor de Inspectie staat voorop dat DI ook op strategisch niveau goed moet kunnen opereren.

Afstemming

Bij de huidige organisatiestructuur is goede afstemming en communicatie cruciaal, zowel binnen de programmaonderdelen als tussen programma en lijnorganisatie. De Inspectie kreeg de indruk dat de samenwerking tussen ENIGMA en DI goed verloopt. Het is van belang dat SZW aandacht blijft besteden aan de afstemming en onderlinge afbakening van taken. Een voorbeeld van dit laatste: Er ontstaan verschillende contactpersonen voor SZW medewerkers bij ENIGMA en DI. Dit zijn de klantadviseurs van DI, de GoedBewaard-coaches vanuit ENIGMA/Doc-Direkt en coördinatoren vanuit ENIGMA. Een netwerk van vraagbakens voor de informatiehuishouding is een nuttige ontwikkeling. Daarbij moet wel duidelijk zijn welke contactpersoon waarvoor bevraagd kan worden.

3.2.2. Doc-Direkt

Het werken met gecentraliseerde diensten (Shared Service Organisaties) is ondertussen onlosmakelijk onderdeel van de overheid. De Inspectie is voornemens om in een apart inspectietraject aandacht te besteden aan de dienstverlening door SSO's zoals Doc-Direkt. De waarde die Doc-Direkt kan hebben voor het informatiebeheer bij SZW bleek uit de gesprekken die de Inspectie heeft gevoerd. De Inspectie heeft echter ook de nadelen van deze dienstverlening gezien: medewerkers van Doc-Direkt staan meer op afstand van de organisatie die zij bedienen en kennen de organisatie niet altijd goed. De organisatie Doc-Direkt heeft eigen belangen. Deze situatie leidt tot minder betrokkenheid bij het informatiebeheer van SZW: Doc-Direkt voert uit zonder meer. Advisering aan SZW

over de staat van de informatiehuishouding is niet vanzelfsprekend, maar krijgt vorm op basis van een PDC-dienstverlening. Dat betekent dat de dienstverlening aan SZW soms te scherp wordt afgebakend en daarmee te beperkt is. Ook wordt de kwaliteit van de dienstverlening niet altijd als voldoende ervaren. Het is in eerste instantie aan SZW als opdrachtgever van Doc-Direkt om hier op te letten in afspraken met Doc-Direkt. Liefst ziet de Inspectie daarnaast dat Doc-Direkt zelf ook een signalerende en proactieve rol vervult richting SZW. Anders worden SZW medewerkers onvoldoende ondersteund. En bestaat het risico dat gebreken in het informatiebeheer ongezien blijven.

3.2.3. De ambtenaar als archivaris

Bij SZW medewerkers, bijvoorbeeld beleidsmedewerkers, is veel belegd: ze moeten zich er van bewust zijn dat ze documenten in de zin van de Archiefwet ontvangen en opstellen, ze maken gebruik van informatiebeheersystemen én zijn zelf de 'archivaris' van hun documenten, zonder dat het hun vak is. Dit is SZW-overstijgende problematiek. De mate waarin medewerkers op de juiste wijze met informatie omgaan is afhankelijk van diverse zaken. Zoals de gebruiksvriendelijkheid van systemen, de bekendheid met geldende regels, de mate van aanwezigheid van ondersteuning, en een incentive om de regels toe te passen.

Om de ambtenaar als zijn eigen archivaris te laten functioneren zijn dan ook bepaalde maatregelen nodig. De Inspectie heeft geconstateerd dat SZW zich hiervan bewust is en begonnen is maatregelen te nemen. SZW dient in de gaten te houden of medewerkers met de voorziene maatregelen voldoende geëquipeerd zijn voor die handelingen waarvoor zij verantwoordelijk zijn. De Inspectie heeft op dit moment de volgende aandachtspunten:

Ondersteuning

- De ondersteuning van SZW medewerkers door GoedBewaard-coaches is een goed initiatief. De ondersteuning is nu echter voornamelijk beperkt tot het gebruik van Digidoc. De Inspectie adviseert om ook ondersteuning te bieden bij de opslag van informatie in andere systemen. Daarnaast kan de aanwezigheid van de coaches beter bekend worden gemaakt binnen de organisatie.
- Naast de advisering door het centrale cluster DI, kent SZW verschillende vormen van ondersteuning voor het informatiebeheer per SZW onderdeel. Dit betekent dat er een afdeling en/of contactpersoon is, die is belast met taken op het gebied van het informatiebeheer. Het is van belang dat er overal stevige ondersteuning bestaat. Dat is nu niet altijd het geval. De aandacht voor het informatiebeheer lijkt momenteel af te hangen van factoren als de organisatie van de directie en interesse en/of verantwoordelijkheidsgevoel van medewerkers op bepaalde posities.

Informatie en richtlijnen

- Nieuwe medewerkers, maar ook medewerkers die al in dienst zijn, zijn niet altijd voorzien van voldoende informatie over hun verplichtingen ten aanzien van het informatiebeheer. Verplichte en toegespitste cursussen zijn daarvoor in ieder geval nodig.
- SZW is begonnen met het toelichten en uitwerken van richtlijnen voor het opslaan van informatie bij de directies. SZW moet dit zeker vervolgen. Een richtlijn vaststellen en online plaatsen of rondmailen is onvoldoende.

3.2.4. Haalbaarheid van Open op Orde projecten

Met het uitvoeren en voltooien van Open op Orde projecten zal het informatiebeheer bij SZW aanzienlijk op orde worden gebracht. Het is echter duidelijk dat er enkele risico's zijn die het behalen van de beoogde resultaten in de weg zitten, zoals de schaarste aan deskundig personeel. Alle aspecten en projecten van Open op Orde zijn belangrijk, maar sommige aspecten zijn essentiëler voor verbetering van het informatiebeheer dan andere. Het gaat volgens de Inspectie bij SZW in ieder geval om het ondersteunen en informeren van medewerkers en het op orde krijgen van systemen. Dit laatste aspect, de verbetering van informatiesystemen, verdient ook extra aandacht vanwege de omvang van de opgave. Wanneer SZW merkt dat het niet mogelijk is om alle resultaten uit het ENIGMA actieplan te behalen, vóór afloop van de toekenning van programmagelden, dient SZW te bepalen wat prioriteit heeft. SZW meent dat de belangrijkste resultaten voor eind 2026 wel behaald kunnen worden. SZW zou dan ook moeten bepalen welke dit zijn. Vervolgens kan SZW sturen op het behalen van deze resultaten. Een resultaat is nog niet bereikt wanneer het programma een product heeft opgeleverd, maar wanneer dit is ingebed in de organisatie.

3.2.5. Onvoldoende deskundig personeel

Pas naar aanleiding van Open op Orde is SZW gaan constateren: we hebben onvoldoende deskundig personeel voor het informatiebeheer. Ook de Inspectie concludeert dit. Er vindt bij SZW nu vooral werving plaats van tijdelijk/extern/programmapersoneel. SZW heeft het voornemen om op een gegeven moment meer mensen vast in dienst te nemen. De Inspectie is verheugd over dit voornemen, aangezien ook zij van mening is dat er meer vast personeel nodig is. Dit geldt voor heel SZW, inclusief de NLA die geen functionarissen in dienst heeft voor het informatiebeheer in de zin van de Archiefwet, en daardoor ook op DI leunt. De staande organisatie moet ook tijdig worden voorbereid op de periode na ENIGMA. Niet alleen projectwerk, ook lijnwerkzaamheden verdienen naar mening van de Inspectie een stevigere, structurele ondersteuning. En niet alleen projectleiders en coördinatoren zijn van belang, maar ook "handjes" die uitvoerend werk kunnen doen.

3.2.6. Informatiesystemen

Bij SZW is Digidoc het enige systeem dat bedoeld en ingericht is om informatie conform de eisen van de Archiefwet op te slaan. Dienstverlening is daaromheen gebouwd. Daarnaast hanteert de organisatie echter ook andere systemen waarin informatie wordt opgeslagen, die onder het bereik van de Archiefwet valt. Ook daar moet beheer in de zin van de Archiefwet voor geregeld worden. Dat is nu alleen soms, gedeeltelijk het geval (bijvoorbeeld bij de NLA). Daarnaast moet bij de doorontwikkeling van Digidoc voldoende rekening worden gehouden met gebruikerservaringen voor verbetering van het systeem.

3.2.7. Kwaliteitssysteem

SZW heeft nog geen kwaliteitssysteem voor het informatiebeheer. Mede daardoor is op dit moment gedeeltelijk onduidelijk in hoeverre het informatiebeheer op orde is. Het is bijvoorbeeld onduidelijk hoeveel informatie wel en hoeveel niet in beheer is genomen. SZW dient dan ook uitvoering te geven aan het voornemen om een kwaliteitssysteem op te zetten. Het opbouwen van een vorm van intern toezicht op het informatiebeheer is onder meer van belang om:

1. de organisatie in staat te stellen om te sturen op verbetering van dat beheer en

2. de organisatie in staat te stellen om verantwoording af te leggen over de staat van de informatiehuishouding.

De Inspectie verwacht dat het inrichten van een kwaliteitssysteem SZW bij bovenstaande punten zal helpen.

3.2.8. Overzicht

Om informatie duurzaam toegankelijk te houden moet bekend zijn welke informatie waar aanwezig is binnen de organisatie. Bij SZW ontbreekt dit overzicht. Aangezien deze archiefwettelijke eis aan de basis van het informatiebeheer ligt, spoort de Inspectie SZW aan om dit over een jaar op orde te hebben.

3.2.9. Kaders voor het informatiebeheer

SZW dient te bepalen wat het mist aan kaders voor het uitvoeren van het informatiebeheer en dit aan te vullen. I.s.m. het CIO Office moet worden bepaald welke integrale kaders nodig zijn (kaders die informatiebeheer combineren met aspecten als proces- en systeemarchitectuur, informatiebeveiliging e.d.). Vermijd ook dat er vastgestelde kaders of verantwoordelijkheden zijn waar geen uitvoering aan wordt gegeven.

3.2.10. Monitor Overheidsinformatie

Uit het overzicht in bijlage 1 blijkt duidelijk dat de door SZW ingevulde Monitor Overheidsinformatie een meer positief beeld van de informatiehuishouding geeft dan de werkelijke situatie. Voor de resultaten in de kleurenrapportage zijn verschillende redenen, o.a. de systematiek van de Monitor. Het is aan de Inspectie om zich hier op te beraden. Voor SZW geldt in ieder geval dat bij invullen van de monitor moet worden afgewogen of het antwoord 'ja, we voldoen hieraan' de beste keuze is, wanneer een bepaald aspect van de naleving van de Archiefwet alleen in Digidoc is geregeld.

Verder is gebleken dat de NLA een organisatie met een eigen karakter en governance is. De NLA gebruikt meerdere informatiesystemen die SZW niet kent. De NLA kan dan ook beter apart de monitor invullen, zoals andere grote uitvoeringsorganisaties.

3.3. Aanbevelingen

De Inspectie doet de volgende aanbevelingen aan de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid:

- Zorg er voor dat het cluster Documentaire Informatiehuishouding (DI) goed genoeg bemenst en gepositioneerd is binnen de organisatie om zijn taken te kunnen vervullen.
- Blijf sturen op voldoende dienstverlening door Doc-Direkt. Voorkom een te beperkte taakafbakening bij Doc-Direkt die leidt tot een beperkte bijdrage aan het informatiebeheer.
- Bepaal de komende jaren hoeveel meer personeel in vaste dienst nodig is voor het informatiebeheer. Zorg er voor dat er bij afronding van het programma ENIGMA voldoende personeel in de organisatie aanwezig is om het informatiebeheer te verzorgen.

- Vervolg de huidige ENIGMA inzet en acties. Wanneer niet alle acties haalbaar zijn, zorg er dan voor dat eind 2026 de belangrijkste acties gehaald worden. Bepaal welke dat zijn en stuur op afronding daarvan.
- Zet zoals voorgenomen een kwaliteitssysteem op. Bereik daar in ieder geval mee dat de organisatie meer grip heeft op het in beheer nemen van informatie, en daarover verantwoording kan afleggen.
- Breid het informatiebeheer uit van Digidoc naar andere systemen waarin informatie wordt opgeslagen. Koppel ondersteuning zoals de GoedBewaard-coaches niet alleen aan Digidoc.
- Zorg voor basiskennis van het informatiebeheer bij alle medewerkers.
- Vul het interne beleid, richtlijnen en kaders voor het informatiebeheer waar nodig aan, pas ze waar nodig aan en werk volgens hetgeen is vastgesteld.
- Weeg bij invullen van de Monitor Overheidsinformatie af tot welk antwoord de gehele situatie in de organisatie leidt, niet alleen de situatie in Digidoc.

3.4. Vervolg

De Inspectie zal SZW over circa 2 jaar weer bezoeken. Daarbij zal de Inspectie ook de voortgang in de opvolging van de aanbevelingen bezien.

In de tussentijd vraagt de Inspectie SZW om 1 jaar na ontvangst van deze aanbevelingen de tussenstand in de voortgang voor te leggen aan de Inspectie.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht monitorresultaten en inspectiebevindingen

Toelichting

Hieronder is een overzicht opgenomen van de onderdelen van het Toetsingskader Informatie van de centrale overheid van de Inspectie, gekoppeld aan:

- de meest recente monitorresultaten voor SZW, de Monitor Overheidsinformatie 2021-2022
- de bevindingen uit het inspectieonderzoek
- de aanwezigheid van Open op Orde-acties op dit gebied.

NB: Voor het volledige toetsingskader, zie de website van de Inspectie: Toetsingskader Informatie van de centrale overheid (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2017/12/21/toetsingskader-informatie-van-de-centrale-overheid>)

Toelichting kleuren

Onder Monitor: de kleurscores zijn berekend op basis van de ingevulde vragenlijst uit de monitor Overheidsinformatie 2021-2022. De kleurscores zijn gebaseerd op het toetsingskader 'Informatie van de centrale overheid'. De antwoorden, die de organisatie zelf heeft gegeven, zijn gewaardeerd met de kleuren groen (voldoet), geel (redelijk), oranje (matig) of rood (voldoet niet). In de rapportage die elke organisatie ontvangt van de monitorresultaten is per onderdeel ook een specifieke toelichting bij de kleurscore opgenomen.

De kleurscores zijn toegekend aan de hand van de antwoorden op gesloten vragen. Er is bij het toekennen van de kleuren geen rekening gehouden met eventuele relativerende toelichtingen van de organisatie. Uiteraard heeft de Inspectie wel notie genomen van deze toelichtingen, die een bepaalde score kunnen verklaren of nuanceren.

De kleurscores geven een indicatie voor de prestaties van de organisatie. De kleurenrapportage kan worden gebruikt als zelfevaluatie. Het is geenszins een formele beoordeling door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

Onder Inspectiebevinding: dezelfde kleurrange is aangehouden als bij de monitor. De kleur is bepaald op grond van de inspectiebevindingen. Onder 1.2 (Opzet van het onderzoek) is toegelicht hoe inspectiebevindingen tot stand komen. In het vak wordt beknopt toegelicht waarom een bepaalde kleurscore is toegekend. Wit: niet nader onderzocht tijdens de inspectie.

Toetsingskader	Aspect	Monitor	Inspectiebevinding	Open op Orde (OoO)
TK1 Organiseer de besturing	Beleid		Zie rapport, onder 2.3.1.	Valt deels onder OoO.
	Verantwoordelijkheden zijn belegd		Zie rapport, onder 2.3.1.	Valt deels onder OoO.
	Voldoende deskundig personeel	Geen afzonderlijk onderdeel van de kleurrapportage.	Zie rapport, onder 2.1, 2.2, 2.3.3.	Valt deels onder OoO.
	Maatregelen bij organisatiewijziging	Geen onderdeel van de monitor.	Geen schriftelijke informatie ontvangen	
TK2 Kwaliteitssysteem			Zie rapport, onder 2.3.2.	Onderdeel van OoO acties.
TK3, TK4 Overzicht van informatie	Overzicht van verblijfplaatsen van informatie en de aldaar opgeslagen informatie		Zie rapport, onder 2.3.5.	Onderdeel van OoO acties.
TK5 Orderingsstructuur			Er is een vorm van orderingsstructuur in Digidoc.	Onduidelijk.
TK6 Metadata	Informatie is voorzien van metadata		Gedeeltelijk. Zie rapport onder 2.3.4.	In beeld bij OoO.
TK7 Bewaren en vernietigen	Vastgestelde en toegepaste selectielijst(en)	Monitor heeft slechts betrekking op: vastgestelde selectielijst(en).	Selectielijst wordt niet geheel toegepast. Zie rapport onder 2.3.4.	In beeld bij OoO.
	Volledigheid selectielijsten		Niet nader onderzocht.	
TK8 Vernietiging	Vernietiging op basis van vastgestelde bewaartermijnen en conform procedure		Gedeeltelijk. Zie rapport onder 2.3.4.	In beeld bij OoO.

Toetsingskader	Aspect	Monitor	Inspectiebevinding	Open op Orde (OoO)
TK9 Veilige opslag van informatie		Geen afzonderlijk onderdeel van de kleurrapportage.	Niet nader onderzocht.	
TK10, TK12 Informatie is duurzaam toegankelijk			Gedeeltelijk.	In beeld bij OoO.
	Vervanging		Er zijn vervangingsbesluiten. Vervanging niet nader onderzocht.	
TK11 Overbrenging		Monitor heeft slechts betrekking op: papieren achterstanden in overbrenging.	Overbrenging van digitale informatie is nog niet ingericht maar grotendeels nog niet urgent.	In beeld bij OoO.

Tabel 1 – Overzicht van monitorresultaten en inspectiebevindingen bij SZW. De inspectiebevindingen verschillen op onderdelen van de monitorresultaten.

Bijlage 2: Lijst van gesprekspartners

SZW – Programma ENIGMA

- Plv. programmamanager ENIGMA
- Projectleider
- Projectleider

SZW – leidinggevenden informatiebeheer

- Directeur OBP
- CIO, Directeur CIV

SZW – cluster DI

- Clustercoördinator
- Senior adviseur bedrijfsvoering

Doc-Direkt

- Relatiebeheerder
- Manager team functioneel beheer
- Afdelingshoofd bewerken

SZW – Primaire processen: DG Werk

- Hoofd Afdeling Bedrijfsvoering en Managementondersteuning (BMO)
- Adviseur bedrijfsvoering, BMO
- Medewerker directie Kinderopvang, Afdeling Stelsel, Toeslag & Kennis

SZW – Primaire processen: DSU

- Senior adviseur Bedrijfsvoering, Directie Dienstverlening Samenwerkingsverbanden en Uitvoering (DSU), Afdeling Sturing, Verantwoording en Control
- Medewerker uitvoering subsidies, Directie DSU/ Uitvoering Van Beleid / Team NOW 1

SZW – Primaire processen: DSI

- MT lid, coördinator voorbereiding implementatie veranderopgave inburgering, afdelingshoofd ketenregie
- Coördinerend beleidsmedewerker, MT secretaris, directiecontroller
- Beleidsmedewerker inburgering

NLA – Strategisch informatiebeheer

- Directeur Informatievoorziening (IV) en Opsporing
- Teamleider I-Regie

NLA – Tactisch informatiebeheer

- Senior adviseur informatiemanagement, afdeling I-Regie
- Informatiemanager afdeling Informatiemanagement en -voorziening (IMV)

NLA – team informatievoorziening (IV)

- Coördinator SharePoint
- Teamleider IV

Bijlage 3: Bronnen

Hieronder volgt een overzicht van **de voornaamste geraadpleegde bronnen**.

Gepubliceerde bronnen

Actieplan ENIGMA

Actieplan ENIGMA IHH Open Op Orde SZW 2021-2026, 2022. Online beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2022/01/22/actieplan-en-nulmeting-open-op-orde-szw>

Introductiedossier SZW

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, *Introductiedossier*, december 2021. Online beschikbaar via:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/11/01/introductiedossier-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid>

Kaderregeling SZW

Kaderregeling documentaire informatievoorziening Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2014, *Staatscourant* 2014, 7398. Gewijzigd per *Staatscourant* 2018, 57682 en *Staatscourant* 2018, 66199. Online beschikbaar via:

<https://wetten.overheid.nl/BWBR0034937/2022-01-01>

Nulmeting SZW

Nulmeting Sociale Zaken en Werkgelegenheid informatiehuishouding Open op Orde, 2021. Online beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid/documenten/rapporten/2022/01/22/actieplan-en-nulmeting-open-op-orde-szw>

Selectielijst SZW

Selectielijst Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor de periode vanaf (2002) 2006, *Staatscourant* 2015, 8231. Online beschikbaar via:

<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-ministerie-van-sociale-zaken-en-werkgelegenheid-szw-voor-de>

Toetsingskader Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Toetsingskader Informatie van de centrale overheid, 2017. Online

beschikbaar via <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2017/12/21/toetsingskader-informatie-van-de-centrale-overheid>

Interne documenten van SZW

- Informatie op het rijksintranet over ENIGMA, informatiehuishouding en Open op Orde. Onder meer de *Zeven vuistregels voor goed informatiebeheer* zijn hier te vinden. Online beschikbaar via: <https://rijksportaal.overheid.nl/organisaties/szw/artikelen/szw-breed/szw-brede-programmas-en-projecten/programma-enigma/programma-enigma.html>
- *Zeven vuistregels voor goed informatiebeheer bij SZW*, 2021
- *Zeven vuistregels voor goed informatiebeheer bij NLA*, 2021
- *Twopager SZW 1.1*, 2022
- *Meerjaren IV-agenda SZW 2023-2025*, 2022
- *Factsheet chatbeleid SZW*, 2022

- *Inventarisatie informatiesystemen, 2021*
- *Implementatieplan Informatiehuishouding Open op Orde bij NLA, 2022*
- *Overall ingevulde vragenlijst Nulmeting IHH, 2021*
- *Cluster DI, Rapportage archivering hotspot Covid-19-informatie, 2022*
- *Strategische samenwerkingsovereenkomst 2019-2024 tussen de ministeries van BZK, SZW en Financiën (als afnemers) en Doc-Direkt (als leverancier), 2019 Dienstverleningsafspraken tussen Doc-Direkt en SZW, 2021*
- *Visie cluster documentaire informatiehuishouding, 2022*
- *Programmaplan ENIGMA, 2020*

Interne documenten Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Monitor

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Kleurrapportage Monitor 2017-2018 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (niet gepubliceerd), 2018

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Kleurrapportage Monitor 2019-2020 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (niet gepubliceerd), 2020

Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, *Kleurrapportage Monitor 2021-2022 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid* (niet gepubliceerd), 2022

Overige interne documenten

Wiki Digidoc, Informatie over het werken met Digidoc, rijksintranet. Online beschikbaar via:

<https://samenwerkruimten.rijksweb.nl/teamsites/wikidigidoc/SitePages/Introductiepagina.aspx>

Online beschikbare documenten zijn het laatst geraadpleegd in oktober 2022.





Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed |
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16476 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | <https://www.inspectie-oe.nl>

februari 2023