

Inleiding: waar gaat deze whitepaper over?

De gemeente Duiven constateert dat de werkdruk van de medewerkers Documentaire Informatievoorziening (DIV) de laatste jaren enorm is toegenomen. Vroeger was de reactie daarop eenvoudig. Maar uitbreiding van de formatie is niet de eerste reactie in deze tijd. Slimmer organiseren van de werkprocessen wel. Maar hoe?



Duiven vroeg de Digital Groep om een voorstel te doen. Adviseur Ronald Groeneweg organiseerde een onderzoek naar de efficiëntie van de processen rond de informatiehuishouding. Het resultaat van het onderzoek was in zekere zin positief: de werkprocessen waren, rekening houdend met de staat van digitaal werken bij de gemeente, vrij efficiënt georganiseerd.

Op zoek naar objectief materiaal klopte Duiven aan bij een aantal vergelijkbare gemeenten (gemeenten met ongeveer 25.000 inwoners) en vroeg om vergelijkingsmateriaal: Hoeveel mensen werken bij jullie op DIV? Wat voor taken en werkzaamheden voeren ze uit? Hoe ver is jullie gemeente gevorderd op het pad van digitaal werken?

De resultaten van het onderzoek worden in dit document gepresenteerd.

Duiven voerde het onderzoek uit met een vragenlijst. Die vragenlijst is gestuurd aan vijftien hoofden DIV in gemeenten met ongeveer 25.000 inwoners. Het onderzoek richtte zich op drie grote onderdelen van de informatiehuishouding:

- organisatie:
welke organisatie ondersteunt de documenthuishouding?
- de digitaliseringsgraad:
hoe ver is de organisatie gevorderd op het pad naar digitaal werken?
- de ondersteuning door DIV:
welke ondersteunende werkzaamheden voert DIV uit?

1. De onderzoeksresultaten

Duiven voerde het onderzoek uit met een vragenlijst. Die vragenlijst is gestuurd aan vijftig hoofddivisies in gemeenten met ongeveer 25.000 inwoners. Het onderzoek richtte zich op drie grote onderdelen van de informatiehuishouding:

- de organisatie:
Hoe is de ondersteuning van de documenthuishouding binnen de gemeente georganiseerd? Hoeveel mensen werken direct in de documentondersteuning en archivering?
- de digitaliseringsgraad:
Hoe ver is de gemeentelijke organisatie gevorderd op het pad naar digitaal werken? Wordt alle informatie die van belang is voor bedrijfsvoering en verantwoording digitaal opgeslagen? Speelt papier nog een rol bij de afhandeling van zaken?
- de ondersteuning door DIV:
Welke ondersteunende werkzaamheden voert DIV uit? Beperken deze werkzaamheden zich tot registreren en archiveren? Doet DIV ook aan beleid? Of speelt DIV zelfs een voortrekkersrol in de digitalisering van de gemeente.

De resultaten van het onderzoek zijn in onderstaande paragrafen kort uitgewerkt.

1.1 Hoeveel medewerkers werken in de gemeentelijke organisatie?

Het aantal volledige arbeidsplaatsen in de gemeentelijke organisatie van een gemeente met 25.000 inwoners ligt tussen de 150 en 200 (fte). Het verschil is te verklaren uit het aantal taken dat de gemeente zelf uitvoert. Veel gemeenten hebben een deel van hun taken ondergebracht in gemeenschappelijke regelingen, uitvoeringsdiensten of shared service centra. Als dat het geval is, is het aantal medewerkers in gemeentelijke dienst uiteraard kleiner.

Gemiddeld hebben gemeenten van 25.000 inwoners ongeveer 180 fte aan medewerkers, het aantal medewerkers ligt ongeveer 20% hoger (215).

1.2 Hoeveel medewerkers werken bij DIV (of een vergelijkbare afdeling)?

Het aantal voltijds arbeidsplaatsen (36 uur per week) bij DIV schommelt tussen de 2,5 en 7,9 fte. Ook dat verschil is grotendeels terug te voeren op de diversiteit aan werkzaamheden. In sommige gemeenten verzorgt DIV alleen de postregistratie en dossiervorming, in andere gemeenten zijn bij DIV ook beleid, digitalisering, bodewerk en repro ondergebracht. Soms zelfs het streekarchivariaat.

Het opleidingsniveau van de medewerkers DIV is nogal wisselend. Veel DIV-medewerkers hebben gerichte vakopleidingen genoten (SOD, VVA), maar er zijn ook universitair geschoolden aan de slag in de documentaire informatievoorziening.

1.3 Heeft de gemeente nog een aparte postkamer?

Als een afdeling DIV in een gemeente minder medewerkers dan gemiddeld heeft, beschikt deze gemeente over het algemeen over een postkamer die los staat van DIV. Of zij heeft de fysieke postwerkzaamheden (openen, rondbrengen en ophalen, verzorgen uitgaande post) bij de bodes ondergebracht. Fysieke postwerkzaamheden zijn over het algemeen vrij intensief.

Een opvallende uitzondering overigens is de gemeente Duiven zelf: die heeft een relatief lage DIV-bezetting en een relatief breed takenpakket waarin ook de postwerkzaamheden zijn opgenomen.

1.4 Huurt de gemeente externe medewerkers in voor registratie, dossiervorming of digitalisering van delen van het archief?

Voor de meeste gemeenten is de toptijd van het inhuren van extern personeel voorbij: ze huren niet of nauwelijks in. Als ze wel inhuren, is dat voor het scannen van documenten met terugwerkende kracht en vergelijkbare werkzaamheden. Digitalisering is dan niets anders dan het digitaal maken van papieren informatie en heeft niets te maken met de begeleiding van de invoering van digitaal werken en alles wat daarbij hoort.



Een minderheid van de gemeenten (ongeveer dertig procent) heeft een of meerdere medewerkers ingehuurd voor het wegwerken van archiefachterstanden en vergelijkbare werkzaamheden.

1.5 Welke specifieke eigenschappen van een gemeente leveren DIV meer of juist minder werk op?

Enkele gemeenten noemen 'specifieke eigenschappen' waardoor hun DIV-afdeling *meer* werk uit te voeren heeft. Een belangrijke factor is het verzorgen van dienstverlening voor een 'shared service' die de gemeente voor een aantal gemeenten in de omgeving verleent, zoals de uitvoering van regelingen rond de sociale zekerheid of de regionale belastingsamenwerking.

Uiteraard komt ook het tegenovergestelde voor: de gezamenlijke dienst wordt dan vanuit een andere gemeentelijke organisatie ondersteund en de eigen DIV-afdeling is bescheiden van omvang.

Ook intern heb je vergelijkbare situaties. DIV heeft dan door decentralisatie van werkzaamheden minder werk. Een voorbeeld hiervan is de omgevingsvergunning die bij

verschillende gemeenten van begin tot eind, inclusief vastlegging en dossiervorming, door de vergunningafdeling zelf wordt afgehandeld. DIV is in dat proces dan helemaal uit beeld.

1.6 Hoe is de inkomende post geregeld?

Ongeveer een derde van de gemeenten stuurt de post nog niet digitaal de organisatie in. De oude routine van registreren, op papier doorsturen, rappelleren, terugontvangen, afboeken en in het dossier voegen is daar nog in stand.

Tweederde van de gemeenten stuurt de post wel digitaal de organisatie in. Soms nog gevolgd door het papieren exemplaar – in dat geval is er dus sprake van dubbel werk of op zijn minst een dubbel afhandelcircuit.

Gemiddeld worden per gemeente ongeveer veertig inkomende documenten per dag gescand en digitaal de organisatie in gestuurd.

1.7 Welke werkzaamheden voert DIV uit?

In de vragenlijst is een opsomming gemaakt van de werkzaamheden die DIV zou kunnen uitvoeren. Vervolgens is gevraagd of de uitvoering van die werkzaamheden bij de ondervraagde gemeente ook daadwerkelijk bij DIV is belegd.

Voor een aantal werkzaamheden is het duidelijk: op welke wijze ook wordt gearchiveerd (digitaal, papier, een combinatie), de formele dossiervorming is in alle gevallen een taak van DIV. Voor de andere 'traditionele taken' van DIV is dat niet meer altijd vanzelfsprekend:

- Voor de *postbehandeling* is bij 92% van de gemeenten de afdeling DIV nog verantwoordelijk, al komt steeds meer voor dat medewerkers in de organisatie zelf hun (uitgaande) post in het documentmanagementsysteem registreren.
- Het *beheer van het (semi)-statisch archief* is in 85% van de gemeenten een taak van DIV.
- *Ondersteuning van digitaal werken* is een belangrijke taak van DIV geworden. Bij 85% van de gemeenten heeft DIV een actieve rol in de deelname aan projecten rond digitalisering, in even zoveel gemeenten verzorgt DIV het applicatiebeheer van het documentmanagementsysteem.
- Bij driekwart van de gemeenten verzorgt DIV ook *gebruikersondersteuning* bij digitaal werken.
- In zeventig procent van de gemeenten is DIV daarnaast verantwoordelijk voor het *opstellen en onderhoud van beleid en instrumenten* op het gebied van de informatiehuishouding.
- DIV is in veel gevallen, maar wel op verschillende manieren, verantwoordelijk voor het *vastleggen van e-mails* in het documentmanagementsysteem.

Als DIV de centrale mailbox van de gemeente beheert (in ongeveer de helft van de gevallen), worden die mails over het algemeen direct digitaal in het systeem gezet.

Als DIV daarnaast belast is met het opnemen van mails die medewerkers aanbieden, gebeurt dat in de meerderheid van de gevallen door uitprinten van de mail en vervolgens

scannen van de uitgeprinte versie naar het documentmanagementsysteem. Dubbel werk dus.

Ook de *uitgaande post* is nog lang niet de verantwoordelijkheid van medewerkers in de organisatie zelf geworden. In 70% van de gevallen vult DIV de registraties die medewerkers in het systeem maken nog aan, in bijna 100% van de gemeenten heeft DIV een controlerende taak als het gaat om uitgaande post. In een kwart van de gemeenten wordt de uitgaande post volledig verzorgd door DIV.

1.8 Welke ondersteunende systemen gebruikt DIV?

Bij de meeste gemeenten van 25.000 inwoners vind je de 'klassieke' documentmanagementsystemen ter ondersteuning van registratie en dossiervorming. Ruim de helft (54%) van de gemeenten werkt met Corsa, een derde met Decos. Het aantal modules van deze systemen dat wordt gebruikt, is vrij gering. Bij de andere gemeenten zijn DocMan (de voorloper van Verseon) en IRS4ALL in gebruik.



1.9 Hoe ver is de gemeente gevorderd op het pad van digitaal werken?

Aan de hoofden DIV is ook gevraagd aan te geven wat (volgens hen) de stand van zaken op het gebied van digitaal werken is bij hun gemeente. Hoe ver zijn ze? Op welke termijn verwachten ze volledig digitaal te werken? Wanneer gaan ze ook hun dossiervorming digitaal doen? Welke rol speelt DIV? En welke gevolgen heeft dat voor de medewerkers DIV?

Van de ondervraagde hoofden DIV kenschetst liefst zeventig procent de situatie van hun gemeente als 'deels digitaal, deels papier, zowel afhandeling als dossiervorming'. Vijftien procent noemt zichzelf 'volledig digitaal', de resterende vijftien procent zegt de documenthuishouding nog '(vrijwel) volledig op papier' te ondersteunen.

Nog geen tien procent van de gemeenten vormt alle dossiers digitaal, zeventig procent past zowel papieren als digitale dossiervorming toe, iets minder dan een kwart van de gemeenten vormt een volledig papieren archief.

Als het gaat om de invoering van digitaal werken, heeft bij een kwart van de gemeenten DIV, naar eigen zeggen, een leidende rol. Bij ongeveer een vijfde van de gemeenten wordt DIV uitgenodigd om mee te doen, bij de rest van de gemeenten moet DIV zijn best doen om een plaats aan de tafel van digitaal werken te bemachtigen.

Meer dan de helft van de ondervraagden zegt dan ook dat de gevolgen van digitalisering onbekend zijn. Je leest erover in de bladen, maar je ondervindt ze niet aan den lijve. Een kwart zegt tot nu toe helemaal geen bijzondere gevolgen te hebben ondervonden. Slechts enkele hoofden DIV van gemeenten geven aan dat meer digitaal werken al heeft geleid tot instroom van *andere* medewerkers die *andere* taken uitvoeren.

De digitalisering heeft voor DIV weinig merkbare gevolgen gehad omdat die nog niet ver genoeg gevorderd is: digitalisering is op een aantal punten doorgevoerd maar het traditionele werk moet ook nog steeds worden uitgevoerd. De meeste gemeenten verkeren dus in een hybride situatie (deels papier en deels digitaal). Het enige echte verschil dat ze zien is toename van de werkdruk.

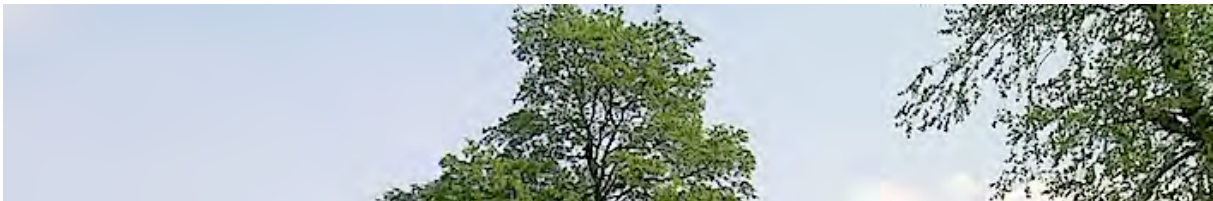
De toekomstverwachting van veel hoofden DIV voor digitaal werken: het zal niet snel gaan! De huidige hybride situatie beschouwen ze wel als een overgangssituatie, maar het zal geen korte overgangssituatie zijn. Van de gemeenten die nu nog niet digitaal werken, verwacht 90% dat het nog jaren duurt voordat ze volledig digitaal werken. Slechts een enkele gemeente verwacht de stap naar volledig digitaal in 2012 te zullen maken.

Ook volledig digitale dossiervorming verwacht bijna niemand op korte termijn. Slechts een zeer kleine minderheid van de gemeenten (15%) heeft een aanvraag voor een machtiging voor vervanging *in voorbereiding*. De rest denkt er sowieso nog niet over.

1.10 Werkt de gemeente zaakgericht?

Slechts vijftien procent van de gemeenten zegt zaakgericht te werken. Ongeveer evenveel gemeenten treffen voorbereidingen om zaakgericht werken in te voeren. Ruim de helft van de gemeenten legt alles nog op documentniveau vast.

Vreemd is dat natuurlijk niet: een overgrote meerderheid van de Nederlandse gemeenten realiseert de ondersteuning van de documentaire informatievoorziening met een traditioneel postregistratie- of documentmanagementsysteem en niet met een zaakstelsel.



2. Wat betekent dit?

De resultaten van het onderzoek leveren een aantal aardige conclusies op:

- Een ruime meerderheid van de gemeenten (70%) bevindt zich in een overgangssituatie van papier naar digitaal en verwacht niet op korte termijn de stap naar volledig digitaal te maken. Dat betekent dat gemeenten de komende jaren steeds verder achter gaan lopen op de digitale wereld om hen heen.
- Zolang de stap naar digitaal werken niet wordt gemaakt, is DIV een groot deel van haar tijd kwijt aan traditionele werkzaamheden als postregistratie, postverzending en dossiervorming op papier. Daardoor lijkt het wel mee te vallen met de veranderingen die digitaal werken met zich meebrengt. Het levert eigenlijk alleen *meer* werk op!
- Als DIV zo druk is met het uitvoeren van de traditionele werkzaamheden, kan zij nauwelijks tijd of aandacht besteden aan (meedoen aan) de invoering van digitaal werken. Daardoor blijft DIV slecht voorbereid op digitaal werken en loopt DIV steeds verder achter op de digitaliserende rest van de gemeente. DIV komt als het ware steeds verder buiten de processen te staan.
- Ontwikkelingen als Omgevingsvergunning en Regionale Samenwerking leiden tot een verschuiving van de werkzaamheden rond de dossiervorming. Soms naar een andere organisatie, soms decentraal binnen de eigen organisatie. Ze leiden niet per definitie tot *meer* digitaal werken. En ze leiden er zeker niet toe dat DIV een voorname rol gaat spelen bij digitaal werken – ze dragen er zelfs toe bij dat DIV steeds meer over het hoofd wordt gezien.
- Documentgericht werken staat binnen de meeste gemeenten nog centraal. Dossiervorming (bij elkaar harken van documenten en documentregistraties) vindt over het algemeen nog achteraf plaats. Er is nauwelijks sprake van zaakgericht werken. De tijdsinvestering voor archivering achteraf kan bij een DIV-afdeling oplopen tot veertig, vijftig procent! En documentgericht digitaal werken levert maar weinig tijdsbesparing op. Met andere woorden: pas als digitaal werken samengaat met een vorm van zaakgericht werken, maak je echt stappen voorwaarts.



Los van het uitgevoerde onderzoek kunnen we uit onze praktijk van digitaal werken de volgende constatering toevoegen:

- De juiste tools voor zaakgericht werken, zoals een eigentijds zaakstelsel en een zaaktypencatalogus die bij de gemeente past, ontbreken in veel gevallen.
- Op managementniveau is er vaak weinig draagvlak voor digitaal werken: de investeringen die het vraagt en de veranderingen die het met zich meebrengt worden vaak als te grote nadelen gezien in vergelijking met de *eventueel* te incasseren voordelen.
- In gemeentelijke organisaties is vaak onvoldoende kennis en ervaring beschikbaar om projecten *voor de invoering van digitaal werken in de hele organisatie* uit te voeren.
- De DIV-afdelingen van veel gemeenten lopen niet over van enthousiasme voor digitaal werken.

Het kan, met andere woorden, nog weleens een hele tijd gaan duren voordat Nederlandse gemeenten een eenvoudige vorm van volledig digitaal (en zaakgericht) werken gaan invoeren.



3. Hoe nu verder?

De meeste Nederlandse gemeenten vinden 'volledig digitaal werken' een belangrijke doelstelling voor hun bedrijfsvoering. Digitaal werken strekt zich dan ook uit over de hele documenthuishouding: van het moment van aanmaken van documenten, dossiers en zaken tot de archivering ervan. Vaak is een vorm van zaakgericht werken ook onderdeel van de digitale ambities. En *uiteeraard* zien de meeste gemeenten digitaal werken als de belangrijkste voorwaarde voor Het Nieuwe Werken .

De weg naar digitaal werken bewandelen de meeste gemeenten geleidelijk. Het is niet ongewoon dat er meer dan tien jaar zit tussen het eerste gescande poststuk en het moment dat de gemeente zegt: "Wij werken volledig digitaal!" Waarom? Omdat geleidelijkheid de weg van de minste weerstand is. Kennelijk.

Gemeenten (maar ook andere overheden) gaan daarbij gemakshalve voorbij aan het feit dat geleidelijk invoeren van digitaal werken automatisch met zich meebrengt dat gedurende langere tijd een dubbele informatiehuishouding in stand moet worden gehouden: eentje gebaseerd op papier en eentje gebaseerd op digitaal.

Daar zit een flinke adder onder het gras: een dubbele informatiehuishouding vraagt namelijk automatisch om meer ondersteuning. Ondersteuning die in de meeste gevallen moet worden geboden door een DIV-afdeling die daardoor (ook 'automatisch') extra werk zal krijgen maar slechts zelden extra menskracht. Want digitaal werken draagt de belofte in zich dat het met minder mensen kan in plaats van meer.

Wie de overgang naar digitaal zaakgericht werken sneller maakt, incasseert ook veel sneller de veelgeprezen voordelen ervan:

- Geen dossiervorming achteraf: als je al bij de start van de zaak het zaakdossier laat ontstaan en dat afhandelt, is er geen dossiervorming achteraf meer. Archiveren is dan niet meer dan het wijzigen van de status en het uitzetten van de wijzigrechten.
- Minder registratiewerk: als je zaakdossiers afhandelt, hoef je per document veel minder gegevens vast te leggen.
- Vollediger dossiers: als je de medewerkers van de organisatie een digitaal zaakdossier ter afhandeling aanbiedt, is de drempel om hun digitale documenten in het dossier te stoppen veel lager.
- Minder ruimtebeslag: digitale dossiers hoef je niet op de plank te zetten.

Het is begrijpelijk dat gemeenten eerst zoeken naar verbeteringen in de huidige processen om bijvoorbeeld de hoeveelheid werk voor een DIV-afdeling in de hand te houden. Maar verbetertrajecten voor processen in een hybride situatie kennen altijd een maximale winst. En je moet je afvragen hoeveel energie je moet investeren in de verbetering van een werkwijze die toch achterhaald is. Een hybride situatie levert blijvend teveel werk en tekortschietende dossiervorming op. Daar ontkom je niet aan. Lang blijven hangen in een hybride situatie brengt enorm veel verborgen kosten met zich mee en levert bovendien een kwalitatief ondermaats product op: onvolledige dossiers die niet aansluiten bij de wensen van de organisatie.

De belangrijkste aanbeveling is: voer een simpele manier van procesondersteuning zo snel mogelijk organisatiebreed in (zaakgericht werken) zodat registreren en archiveren onderdeel worden van ieder proces, in plaats van tijdrovende aparte processen te blijven. Koppel documenten en dossiers aan elkaar bij de start van het proces: dat voorkomt overbodig registratiewerk van documenten.



Als je die simpele manier van procesondersteuning hebt gerealiseerd, hoef je als DIV-medewerker niet meer achter de feiten aan te hollen.

En dan zeg je uiteindelijk toch: digitaliseren met vaart, het is de moeite waard!

Naschrift:

Het is mooi om te vermelden dat Duiven in de herfst van 2011 heeft besloten daadwerkelijk vaart te maken met de digitalisering!

De auteurs

Ronald Groeneweg is adviseur bij de [Digital Groep](#).

Wilco Nieuwenhuis is senior-medewerker DIV bij de gemeente Duiven.

Wilco Nieuwenhuis tel. 031 627 9271

Mail: w.nieuwenhuis@duiven.nl

Ronald Groeneweg tel. 06 47 144 980

Mail: ronald.groeneweg@digital.nl