

Inspectieverslag archief- en informatiebeheer

Gemeente Boekel

In opdracht van: Drs. Hella (H.C.M.) Timmermans-Brandt, gemeentearchivaris

Archiefinspecteur: Drs. Harm (H.D.) Pieters

Datum: 27-06-2023

Brabants Historisch Informatie Centrum (BHIC), 's-Hertogenbosch

Inhoud

Conclusies en managementsamenvatting	3
Inleiding	4
Kwalitatieve en kwantitatieve bezetting DIV (KPI 2)	4
SIO (KPI 1.3)	5
Aanbevelingen	5
Digitaal archiveren en zaaksysteem	5
Emailarchivering	6
Overzicht archiefbescheiden (KPI 5.1)	6
MS365	6
Aanbevelingen	7
Vernietiging, hotspots en vervanging (KPI 6.1)	7
Vernietiging	7
Hotspots	7
Vervanging	7
Aanbevelingen	7
Gemeenschappelijke regelingen (KPI 1.5/1.6/1.7)	8
Aanbevelingen	8
Overbrenging (KPI 7)	8
Aanbevelingen	8

Conclusies en managementsamenvatting

Het archief- en informatiebeheer binnen de gemeente Boekel is nog onvoldoende op orde. De gemeentearchivaris constateert dat een aantal zaken zijn verbeterd ten opzichte van de vorige inspectie in 2021. Zo is er inmiddels een vervangingsbesluit genomen waardoor per ingang van 2023 binnengekomen stukken worden vervangen en er alleen nog digitaal archief wordt gevormd. Dat neemt niet weg dat er nog veel andere zaken zijn waar nog onvoldoende verbetering te zien is en waar de situatie niet anders of beter is dan in 2021. Het meest fundamentele onderwerp wat hierbij terugkomt is de positie van DIV binnen de organisatie en de bewustwording binnen de eigen organisatie van het belang van archivering. Daarnaast signaleert de gemeentearchivaris nog een aantal andere risico's. De formulering van deze risico's sluit aan bij de relevante Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹ Deze KPI's vormen een relevante toetssteen om te bepalen in hoeverre het archiefbeheer in de organisatie aan de eisen van de Archiefwet voldoet. Bij ieder risico horen aanbevelingen, die in de desbetreffende paragrafen zijn uitgewerkt. De belangrijkste thema's uit dit inspectieverslag worden hierna kort samengevat. Voor een overzicht en uitwerking van deze thema's en alle andere thema's verwijs ik naar de rest van dit inspectieverslag.

Herpositionering van DIV en bewustwording rondom archivering

De werkzaamheden van het cluster/afdeling DIV zijn vooral uitvoerend van aard en concentreren zich voor een groot deel op het zaakstelsel en het nog aanwezige papieren archief. In de toekomst zou dit veel meer een regierol moeten worden, waarbij DIV het geheel aan informatie binnen de organisatie in beeld houdt. Dat zou dan betekenen dat een deel van het uitvoerende werk elders belegd wordt of anders georganiseerd wordt. Als dit niet gebeurt loopt de gemeente het risico dat veel informatie die binnen de organisatie rondgaat buiten beeld blijft.

Het ligt voor de hand om meer te sturen op de eigen verantwoordelijkheid en bewustwording van de organisatie en individuele ambtenaar bij de archivering om als DIV echt die omslag te kunnen maken. Het introduceren van een nieuw zaakstelsel kan daarbij ondersteunend zijn, maar voor een duurzame verandering zal er veel meer nodig zijn.

Er is onvoldoende overzicht van archiefbescheiden

De werkzaamheden van DIV concentreren zich voor een groot deel op het zaakstelsel en het nog aanwezige papieren archief. Ondertussen wordt er binnen de gemeente natuurlijk ook in allerlei vakapplicaties informatie opgeslagen. Maar ook op netwerkschijven en in mailboxen kan zich informatie bevinden die onvoldoende in beeld is. Adequaat archiefbeheer en een optimale staat van informatiehuishouding zijn alleen te bereiken als er een goed overzicht is van welke informatie zich op welk moment waar bevindt. Zo maakt een organisatie inzichtelijk in welke applicaties informatie gearchiveerd moet worden, waaruit vernietigd moet worden en op welke plekken in de organisatie eventueel kopieën van deze informatie te vinden zijn. Het verkrijgen van overzicht is dan ook een belangrijke eerste stap om aan de archiefwettelijke verplichtingen te voldoen.

¹ [Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren \(KPI's\).](#)

Inleiding

De gemeentearchivaris van de gemeente Boekel heeft onderzoek verricht naar de stand van zaken van het archief- en informatiebeheer binnen de gemeente. Het resultaat daarvan is dit inspectieverslag. Het rapport sluit deels aan bij de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) van de VNG die gebaseerd zijn op de eisen die voortkomen uit de Archiefwet 1995 (Aw), het Archiefbesluit (Ab) en de Archiefregeling (Ar). Ook komt soms aanpalende wetgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) en de Wet Open Overheid (WOO) aan de orde. Op deze manier wordt inzichtelijk in hoeverre de informatiehuishouding van de gemeente aan wet- en regelgeving voldoet.

In plaats van alle KPI's te behandelen, is de aanpak risicogericht. Aan de orde komen de deelgebieden waarop de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie in gevaar is, of dreigt te komen en waarop de risico's voor de gemeente het grootst zijn. Steeds koppel ik deze risico's aan de desbetreffende KPI's die erop van toepassing zijn. Een risicogerichte benadering sluit aan bij het aangepaste beleid van het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) van de provincie Noord-Brabant met ingang van 2021.

Dit verslag is gebaseerd op de bevindingen tijdens het inspectiebezoek op 9 mei 2023 in Boekel. Tijdens dit gesprek hebben de archiefinspecteur en de gemeentearchivaris gesproken met Addy Boll (beleidsmedewerker Informatiebeheer), Caroline Kat (informatiemanager) en Remco Smits (Directeur ondersteuning en publieksdiensten).

Per onderdeel komt aan de orde welke kansen en bedreigingen er zijn en doet de gemeentearchivaris vanuit haar rol enkele aanbevelingen om het archief- en informatiebeheer in uw organisatie verder te verbeteren.

Kwalitatieve en kwantitatieve bezetting DIV (KPI 2)

Binnen de gemeente Boekel is er een groep/cluster van 3fte voor DIV-werkzaamheden. Een deel van de uitvoerende werkzaamheden van DIV is drie jaar geleden naar de frontoffice/receptie gegaan, namelijk het registreren van ingekomen post en e-mails. Begin 2023 bleek dit niet langer te functioneren en is dit werk weer door de DIV-medewerkers opgepakt.

Dit betekent in feite dat alle uitvoerende werkzaamheden weer bij het DIV-cluster liggen, zoals het registreren van ingekomen mail en ingekomen post en het kiezen van zaaktypes/zaakomschrijving in het zaakstelsel. Ambtenaren registreren en werken vervolgens verder aan zaken of sturen documenten naar DIV voor registratie. Dezelfde ambtenaren sluiten zaken af en geven een resultaattype mee. Vervolgens vindt er nog een kwaliteitscontrole vanuit DIV plaats. In vergelijking met andere gemeenten komt hier een traditioneel beeld van de rol van DIV naar voren, waarbij die rol voor aan de achterkant van het proces zit en in veel mindere mate de rol wordt genomen van regisseur bij het (digitaal) archiveren.

In de toekomst zou het werk van DIV meer moeten zijn om het geheel aan informatie binnen de organisatie in beeld te houden. Dat zou dan betekenen dat een deel van het uitvoerende werk elders

belegd wordt of anders georganiseerd wordt. Het is nog onduidelijk hoe dat organisatorisch uit gaat werken, misschien in een afdeling waarin iedereen binnen de gemeente die zich met informatiehuishouding bezighoudt samenkomt.

De gemeentearchivaris wijst erop dat de wens dat DIV zich meer op monitoring en beleidsontwikkeling gaan richten in plaats van op de uitvoering een wens is die al langere tijd geformuleerd wordt. In het inspectieverslag uit 2021 is een vergelijkbare wens ook naar voren gekomen. In de praktijk ziet de gemeentearchivaris deze beweging nog onvoldoende uit de verf komen. Het ligt voor de hand om meer te sturen op de eigen verantwoordelijkheid en bewustwording van de ambtenaar bij de archivering om zoals DIV echt die omslag te kunnen maken. Het introduceren van een nieuw zaakstelsel (zie ook het hoofdstuk Zaakgericht werken en zaakstelsel) kan daarbij ondersteunend zijn, maar voor een duurzame verandering zal er veel meer nodig zijn.

SIO (KPI 1.3)

Het Strategisch Informatie Overleg (SIO) wordt al wel binnen de gemeente gehouden, maar is nog niet geformaliseerd. Het organiseren van een SIO is een wettelijke verplichting, maar de inhoud en vorm van het SIO zijn grotendeels vrij. Alleen afwijkingen van het reguliere selectiebeleid, zoals het vaststellen van hotspots, moeten in een SIO besproken worden. De gemeentearchivaris kan in sommige gevallen onderdeel zijn van het SIO, naar gelang de te bespreken onderwerpen.

Aanbevelingen

- Genereer meer capaciteit binnen DIV voor een sturende rol door veel meer te gaan sturen op de eigen verantwoordelijkheid van afdelingen, teams en medewerkers als het gaat om archivering.
- Zoek naar manieren om afdelingen binnen de organisatie meer verantwoordelijk te maken voor archivering, bijvoorbeeld door informatiebeheerplannen per afdeling/team te introduceren met concrete afspraken en doelen. En door kaders te ontwikkelen voor de hele organisatie als het gaat om goed informatiebeheer.
- Gebruik de invoering van het nieuwe zaakstelsel om de eigen verantwoordelijkheid van afdelingen en medewerkers te benadrukken en te verstevigen.
- Nodig de gemeentearchivaris indien nodig uit voor het SIO. Indien de gemeentearchivaris in voorkomende gevallen niet deelneemt dan zal ze van de agenda en het besprokene op de hoogte worden gebracht.

Digitaal archiveren en zaakstelsel

Voor het zaakstelsel wil de gemeente graag naar een SAAS/cloud oplossing toe. Dat betekende een aanbestedingstraject waarin niet het huidige zaakstelsel Join is gekozen maar de keuze is gevallen op Djuma.

In 2023 is een volledige migratie voorzien naar Djuma, er is niet een scenario overwogen met een legacy oplossing voor de oude data. Hoewel er nog een achterstand is in vernietiging wordt alles meegenomen in de migratie. In Join zal zoveel mogelijk worden afgehandeld zodat je zoveel mogelijk gesloten zaken hebt.

Voor dit traject is er een projectteam met een externe projectleider. Voor de zomer van 2023 zal getest worden in een proefomgeving. In eerste instantie worden de 30/35 belangrijkste werkprocessen overgezet. Globaal zal dit project 1,5 jaar gaan duren vanaf het voorjaar van 2023. Om de hele organisatie mee te krijgen in deze overgang is al de nodige communicatie opgestart en worden demo's gegeven. Daarna zal er per vakdomein worden getest in de proefconversie omgeving. De zaaktypencatalogus (ztc) zal een combinatie worden van de geïntegreerde ztc en andere voorbeelden. Er loopt al een inventarisatie om alle werkprocessen en applicaties in beeld te krijgen.

De gemeentearchivaris wijst de gemeente op de vereisten aan conversie en migratie zoals die omschreven zijn in artikel 25 van de Archiefregeling. Hierin wordt de gemeente gevraagd om een verklaring op te stellen waaruit blijkt wel digitale archiefbescheiden zijn geconverteerd dan wel gemigreerd en hoe is getoetst of alle aan eisen rondom archivering ook nog is voldaan na deze migratie/conversie. Een belangrijk onderdeel van de verklaring is dus hoe getest is of en hoe alle data is veiliggesteld in de nieuwe omgeving. Dat kan bijvoorbeeld een testplan of een vergelijkbaar document zijn.

Emailarchivering

In principe moeten medewerkers zelf e-mails bewaren en registreren in het zaakstelsel. Daar wordt verder niet op gecontroleerd, maar technisch is daar geen enkele belemmering.

Wat gebeurt er met mailboxen van medewerkers die uit dienst gaan? Bij bestuurders is gekozen voor een termijn van 10 jaar. Naar aanleiding van vragen van burgers is duidelijk geworden dat niet alle relevante mails terug te vinden zijn in het zaakstelsel. Er loopt nog een interne discussie over het gebruik van e-mail waarbij er bijvoorbeeld wordt gedacht aan het inzetten van functionele mailboxen.

Overzicht archiefbescheiden (KPI 5.1)

Adequaat archiefbeheer en een optimale staat van informatiehuishouding is alleen te bereiken als er een goed overzicht is van welke informatie zich op welk moment waar bevindt. Zo maakt een organisatie inzichtelijk in welke applicaties welke informatie wordt gearcheveerd en waaruit vernietigd moet worden en op welke plekken in de organisatie kopieën van deze informatie te vinden zijn. Het verkrijgen van een overzicht is dan ook een belangrijke eerste stap om aan de archiefwettelijke verplichtingen te voldoen.

De gemeente is in het kader van het samenstellen van een nieuwe zaaktypencatalogus (ztc) al bezig met het inventariseren van alle werkprocessen/applicaties. Dat kan ook een basis zijn voor het overzicht dat vereist is.

MS365

Net als veel andere overheidsorganisaties onderzoekt de gemeente momenteel een verdere introductie van MS365 en Teams. Daarbij is in ieder geval nu het uitgangspunt dat er niet binnen Teams/Sharepoint zelf gearcheveerd zal gaan worden. Wel zal er een koppeling worden gerealiseerd met Djuma zodat documenten vanuit Teams/Sharepoint in een zaak binnen Djuma gearcheveerd kunnen worden.

Mogelijk onderdeel van de verdere uitrol van MS365 is het opschonen van netwerkschijven. Er zijn nog diverse afdelingsschijven en persoonlijke schijven waar naar schatting nog voor de afgelopen 10 à 15 jaar informatie op staat.

Aanbevelingen

- Zorg voor een verklaring van migratie en/of conversie in het kader van de overgang van Join naar Djuma. Overleg in een vroeg stadium met de archivaris over de inhoud van deze verklaring.
- Ontwikkel beleid ten aanzien van het gebruik van e-mail binnen de organisatie en borg daarin dat relevante e-mails op een goede manier worden gearchiveerd.
- Het opruimen van informatie op netwerk- en persoonlijke schijven is een omvangrijk en tijdsintensief traject. Ontwikkel hiervoor een aanpak en onderzoek of de uitvoering haalbaar is met de reguliere bezetting bij DIV of dat externe inhuur nodig is.
- Maak het overzicht archiefbescheiden compleet en denk daarbij niet alleen aan zaakstelsel maar ook aan netwerkschijven en mailboxen.

Vernietiging, hotspots en vervanging (KPI 6.1)

Vernietiging

Er zijn achterstanden bij de digitale vernietiging binnen het zaakstelsel. Die achterstand wordt op korte termijn ingelopen. Voor andere informatiebronnen, zoals vakapplicaties, netwerkschijven en mailboxen geldt ook een achterstand in vernietiging. Het te lang bewaren van (kopieën van) archiefbescheiden is een overtreding van de Archiefwet en vormt ook een aanzienlijk risico op overtreding van de AVG. Na het verstrijken van de vernietigingstermijn is er voor de gemeente immers geen grondslag meer om persoonsgegevens in deze archiefbescheiden te mogen bewaren. Het bemoeilijkt daarnaast de uitvoering van de WOO: ook informatie die eigenlijk vernietigd had moeten zijn, maar toch nog aanwezig is, blijft immers onder de WOO vallen.

Hotspots

Al een geruime periode is er een interne lijst met een aanzet tot een hotspotmonitor. Deze is echter niet als hotspotmonitor formeel vastgesteld. Het document kan momenteel dan ook niet als grondslag dienen om archiefbescheiden te bewaren die eigenlijk voor vernietiging in aanmerking komen.

Vervanging

Eind 2022 is er door de gemeentearchivaris een positief advies gegeven over het handboek vervanging voor doorlopende vervanging. Sinds 1 januari 2023 wordt dit door de gemeente in de praktijk gebracht. Vanuit DIV wordt er nog veel tijd gestoken in kwaliteitscontroles op dit proces.

Er zal daarnaast nog een handboek vervanging en vervangingsbesluit moeten komen om retrospectieve vervanging mogelijk te maken. Daarmee kunnen fysieke archiefbescheiden alsnog onderdeel worden van digitale archiefblok(ken) en wordt hybride archiefvorming voorkomen. De gemeente geeft aan dat het nodig zal zijn om externe capaciteit in te huren om dit traject te voltooien.

Aanbevelingen

- Loop de achterstanden in bij vernietiging. Vraag eventueel een doorlopende machtiging vernietiging aan om het vernietigingsproces voor meer werkprocessen te vergemakkelijken.

- Inventariseer in welke applicaties te vernietigen gegevens zijn te vinden en maak een plan om ook hier de achterstanden in te lopen.
- Stel een hotspotmonitor vast op basis van de interne lijst.

Gemeenschappelijke regelingen (KPI 1.5/1.6/1.7)

Er is een actuele lijst vanuit de afdeling Juridische Zaken waarin alle taken in het kader van uitbesteding en gemeenschappelijke regelingen in beeld zijn gebracht. Verder is de stand van zaken op dit punt niet anders dan in het vorige inspectieverslag uit 2021. De gemeentearchivaris adviseert de gemeente om met gemeenschappelijke regelingen, indien nodig, nadere afspraken te maken over archivering.

De gemeente heeft in het sociaal domein een DVO met de gemeente Meierijstad, dat binnenkort vernieuwd zal worden. In de nieuwe DVO zal niet langer staan dat de ondertekening van de vernietigingslijst met betrekking tot deze archiefbescheiden gemandateerd is aan de gemeente Meierijstad. Voortaan zal deze vernietigingslijst vanuit de gemeente Meierijstad verstrekt worden aan de gemeente Boekel waarna de verdere afhandeling daar zal worden gedaan. Hiermee voldoet de gemeente weer aan haar eigen zorgplicht als zorgdrager voor deze archiefbescheiden.

Aanbevelingen

- Bij het overzicht archiefbescheiden (KPI 5.1) horen ook de gegevens over archiefbescheiden die in het kader van gemeenschappelijke regelingen worden gevormd. Zorg dat het overzicht ook op dit punt compleet is.
- Maak indien nodig nadere afspraken over archivering binnen het kader van gemeenschappelijke regelingen.

Overbrenging (KPI 7)

Er zijn geen achterstanden meer als het gaat om de overbrenging van fysieke archiefblokken. Het archiefblok van het gemeentebestuur over de periode 1990-1999 is eind 2021 overgedragen aan het BHIC. Het archiefblok met Hinderwetvergunningen uit de periode 1970-2000 is onlangs overgedragen. Het volgende tienjarenblok van het gemeentebestuur (2000-2009) zal verkort worden tot 2008. Na 2008 is er sprake van hybride archiefvorming en dat vraagt nog nader onderzoek.

Ten slotte staat er nog een archiefblok met bouwvergunningen uit de periode 1989-2008 in het depot. Deze vergunningen worden via het BHIC digitaal aangeboden, maar dat is niet op basis van vervanging. Eventueel zou dit blok vervroegd overgebracht kunnen worden. De bouwvergunningen uit de periode 2008-2010 zullen nog worden bijgescand.

Aanbevelingen

- Onderzoek het eventueel vervroegd overbrengen van de bouwvergunningen.
- Onderzoek de aard van de hybride archivering in de overgangperiode naar volledig digitaal werken en maak een plan van aanpak om een duidelijke scheiding te maken tussen papieren archief en digitaal archief.