

Inspectieverslag archief- en informatiebeheer

Gemeente Boekel

Versie: 0.9

In opdracht van: dr. J.G.M. Sanders, gemeentearchivaris

Archiefinspecteur: MGA Jacobs MA

Datum: 23 juli 2021

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

1. Conclusies en managementsamenvatting

Het archief- en informatiebeheer binnen de gemeente Boekel is gedeeltelijk op orde. Dit is het afgelopen jaar ook door het Interbestuurlijk Toezicht (IBT) van de provincie Noord-Brabant vastgesteld. De organisatie laat in het *Verbeterplan* zien dat de gemeente plannen heeft om informatiehuishouding te verbeteren. Het algemene oordeel van de gemeentearchivaris over het verbetertraject is positief. De gemeentearchivaris heeft wel zorgen over de haalbaarheid ervan omdat het traject nog geen urenspecificatie bevat. Het *Verbeterplan* is ambitieus en zal de druk op mensen en middelen aanzienlijk verhogen. De belangrijkste aanbeveling is dan ook:

- **Zorg voor voldoende mensen en middelen om het *Verbeterplan* uit te voeren. Het helpt hierbij als de gemeente de herpositionering van DIV met spoed voltooit en meer bewustwording in de organisatie creëert voor het belang van een juiste archivering.**

Daarnaast signaleert de gemeentearchivaris een aantal risico's die nog niet in beeld zijn of waarvan het risiconiveau te laag is ingeschat. Deze risico's concentreren zich op een drietal deelgebieden. Deze sluiten aan bij de relevante Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).¹ Bij ieder risico horen aanbevelingen, die bij de desbetreffende paragrafen staan geformuleerd.

1.1. Risico's

1. Er is onvoldoende overzicht van archiefbescheiden (KPI 5.1 en 5.7)

Er is binnen de organisatie nog onvoldoende overzicht welke (kopieën van) archiefbescheiden zich waar in welke applicaties bevinden. Hierdoor is mogelijk een deel van de informatie buiten beeld en dreigt deze informatie niet meegenomen te worden in het verbetertraject. Overzicht is een belangrijke eerste stap om aan de voorwaarden van de Archiefwet te voldoen.

2. Verbonden partijen en uitbesteding van taken onvoldoende gedocumenteerd (KPI 1.5, 1.6 en 1.7)

Er is onvoldoende in beeld wat de afspraken zijn op het gebied van informatiebeheer met de GR's waaraan de gemeente deelneemt. Dit geldt met name voor GR's waaraan de gemeente taken heeft gemandateerd, zoals de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN), en de gemeente Meierijstad waaraan de gemeente taken heeft uitbesteed. Hierdoor is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is voor het beheer van overheidsinformatie.

3. Achterstand bij het vernietigen van archiefbescheiden (KPI 6.4)

De gemeente heeft een achterstand bij het vernietigen van archiefbescheiden. Dit is een overtreding van de Archiefwet maar hierdoor dreigt ook een schending van de AVG. De grondslag voor het bewaren van persoonsgegevens in archiefbescheiden vervalt immers als de bewaartermijn is verstreken.

2. Inleiding

De gemeentearchivaris van de gemeente Boekel heeft onderzoek laten verrichten naar de stand van zaken van het archief- en informatiebeheer binnen de gemeente. Het resultaat daarvan is dit inspectieverslag. Het rapport sluit aan bij de KPI's van de VNG die gebaseerd zijn op de eisen die voortkomen uit de Archiefwet (hierna: Aw), het Archiefbesluit (hierna: Ab) en de Archiefregeling

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

(hierna: Ar). Ook komt soms aanpalende wetgeving zoals de Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG) en de Wet Openbaarheid van Bestuur (hierna: WOB) 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. Deze risico's worden steeds gekoppeld 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 vanaf 2021.²

Voor het onderzoek is de volgende informatie en documentatie gebruikt:

- Concept verbeterplan horizontale verantwoording informatiebeheer 2021 (hierna: *Verbeterplan*)
- Een inspectiegesprek, d.d. 29 juni 2021 (hierna: *Inspectiegesprek*)
- Dienstverleningsovereenkomst Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Meierijstad en gemeente Boekel, 22 november 2016 (hierna: *DVO*) en art 2.2. van Document Uitvoeringsafspraken Sociale Zaken Meierijstad en gemeente Boekel, 2020 (hierna: *Uitvoeringsafspraken*)

Het inspectieverslag is opgedeeld in twee delen: het eerste deel is een beoordeling van het *Verbeterplan* en de haalbaarheid daarvan. Het tweede deel is een nadere analyse van de voornaamste risico's voor de staat van de overheidsinformatie van de gemeente. Per onderdeel komt aan de orde welke kansen en bedreigingen er zijn en doet de gemeentearchivaris vanuit zijn rol enkele aanbevelingen om het archief- en informatiebeheer in uw organisatie verder te verbeteren.

De thema's die aan de orde komen zijn:

- De beoordeling en haalbaarheid van het *Verbeterplan*
- Vernietiging, vervanging en hotspots (KPI 6.1, 6.3 en 6.4)
- Overzicht van archiefbescheiden (KPI 5.1. en 5.7)
- Verbonden partijen en mandatering (KPI 1.5, 1.6 en 1.7)

3. Beoordeling *Verbeterplan*

3.1. Haalbaarheid (zie ook KPI 2 t/m 4)

Het *Verbeterplan* bevat nog geen urenplanning. Daardoor is momenteel niet inzichtelijk in hoeverre de plannen met de huidige bezetting haalbaar zijn. Uit het *Inspectiegesprek* kwam bovendien het beeld naar boven van een DIV-afdeling in transitie. Er is sprake van een herpositionering van de afdeling: de verantwoordelijkheid van DIV verschuift van de traditionele archivering aan de achterkant van het proces naar de inrichting van het informatiesysteem en het voeren van regie bij het digitaal archiveren. Deze transitie is echter nog niet voltooid. De ambtenaar is weliswaar verantwoordelijk voor een

² Interbestuurlijk Toezicht Provincie Noord-Brabant, *Systematisch toezicht archief en informatiebeheer*, <https://www.brabant.nl/bestuur/kwaliteit-openbaar-bestuur/interbestuurlijk-toezicht/toezichtgebieden/archief-en-informatiebeheer/systematisch-toezicht>.

correcte archivering van de eigen zaak maar in praktijk is DIV hier toch nog veel tijd mee kwijt. Het ligt voor de hand om meer te sturen op de eigen verantwoordelijkheid en bewustwording van de ambtenaar bij de archivering om zo bij de afdeling DIV meer capaciteit te genereren voor het verbetertraject.

3.2. Huidig *Verbeterplan*

De gemeente Boekel heeft in navolging van de beoordeling van het IBT een verbeterplan opgesteld. Dit *Verbeterplan* sluit aan bij de KPI's van de VNG en is een overzichtelijke weergave van de punten waarop verbetering noodzakelijk is, inclusief een globale planning. De gemeente deelt de knelpunten in op risiconiveau 'hoog', 'middel' of 'laag' en stemt de planning daarop af. De gemeente bepaalt de volgende knelpunten als risiconiveau 'hoog':

- Aanbesteding zaaksysteem (KPI 2.1)
Het huidige zaaksysteem Join is 'end of life'. Voor een deugdelijk informatiebeheer in de toekomst is het van belang dat de gemeente dit vervangt.
- Vernietiging en hotspots (KPI 6.4)
Op het gebied van vernietiging is er sprake van een achterstand. De gemeente wil deze achterstand op korte termijn inlopen.
- Overbrenging van archiefbescheiden (KPI 7.1)
De gemeente heeft op een aantal punten de verplichte overbrengingstermijn van 20 jaar overschreden. Boekel wil de archieven die overgebracht moeten worden op een zo kort mogelijke termijn overbrengen zodat er geen sprake meer is van overschrijdingen.

3.3. Prioritering *Verbeterplan*

De gemeentearchivaris is van mening dat dit inderdaad knelpunten zijn waarvoor een hoog risiconiveau zou moeten gelden. Het is goed dat de gemeente deze knelpunten in kaart heeft gebracht en plannen maakt om de risico's weg te nemen of te verkleinen. In aanvulling op de knelpunten die Boekel signaleert, ziet de gemeentearchivaris nog een aantal risico's die ook op risiconiveau 'hoog' ingeschaald zouden moeten worden. Het gaat om de volgende knelpunten, steeds gerelateerd aan de desbetreffende KPI:

- Geordend overzicht analogoog en digitaal en opbouw duurzaam digitaal informatiebeheer (KPI 5.1 en 5.7)
Momenteel beschikt de gemeente niet over een overzicht van welke (kopieën) van archiefbescheiden zich in welke applicaties bevinden. Hierdoor is er een aanzienlijk risico dat informatie buiten beeld raakt. Boekel signaleert dit probleem zelf ook, maar kwalificeert het risiconiveau als 'middel'. Aangezien een geordend overzicht aan de basis ligt van een goed informatiebeheer en het ontbreken daarvan het op zicht op de overige knelpunten moeilijker maakt, ziet de gemeentearchivaris dit als knelpunt met een hoog risico.
- Verbonden partijen en mandatering (KPI 1.5, 1.6 en 1.7)
De gemeente Boekel maakt onderdeel uit van diverse gemeenschappelijke regelingen (hierna GR's) waaraan taken zijn gemandateerd. Ook heeft de gemeente taken op het gebied van sociale zaken gemandateerd aan de gemeente Meierijstad. De gemeente heeft hierbij onvoldoende vastgelegd hoe de archiefwettelijke taken ten aanzien van het beheer van informatie zijn belegd. Hierdoor is niet altijd duidelijk wie verantwoordelijkheid draagt voor

welk deel van de informatie. De gemeentearchivaris ziet dit als een knelpunt met een hoog risico.

3.4. Kansen

- De gemeente heeft in het *Verbeterplan* goed in kaart gebracht welke problemen er zijn ten aanzien van het informatiebeheer en hiervoor verbeterplannen geformuleerd.
- Er is extra budget vrijgemaakt om (een deel van) de problemen aan te pakken.

3.5. Bedreigingen

- Een aantal problemen ten aanzien van het informatiebeheer zijn over het hoofd gezien of te laag ingeschat.
- Er is nog geen urenplanningen voor de verbeterplannen gemaakt. Hierdoor is onvoldoende toetsbaar of de deadlines haalbaar zijn.
- De plannen zijn niet allemaal op een SMART-manier uitgewerkt. Hierdoor is de stand van zaken en de haalbaarheid van de plannen onvoldoende inzichtelijk.

3.6. Aanbevelingen

- Voeg de hierboven onder 3.3. genoemde risico's toe aan het *Verbeterplan* en classificeer deze in risiconiveau 'hoog'.
- Werk de verbeterplannen uit conform de SMART-methode.
- Voeg een urenplanning toe aan de plannen zodat inzichtelijk is in hoeverre het *Verbeterplan* met de huidige bezetting haalbaar is.
- Genereer meer capaciteit voor DIV door meer te sturen op de eigen verantwoordelijkheid van ambtenaren bij de archivering.

4. Overzicht en ordening van archiefbescheiden (KPI 5.1 en 5.7)

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 informatie gearchiveerd moet worden, waaruit vernietigd moet worden en op welke plekken in de organisatie 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. Zonder overzicht is het aannemelijk dat er informatie buiten beeld is waarvan het beheer onvoldoende is.

De gemeente heeft het grootste deel van de afgehandelde zaken ondergebracht in zaaksysteem Join. Het zaaksysteem voldoet nog als kernapplicatie voor het beheren van archiefbescheiden maar het is momenteel wel erg zwaar om te beheren. Daarom heeft Boekel besloten het zaaksysteem op termijn te vervangen. Momenteel bevinden zich ook nog archiefbescheiden in netwerkschijven en in vakapplicaties. De gemeentearchivaris ziet het verkrijgen van overzicht en het ordenen van archiefbescheiden als een belangrijke voorwaarde voor de succesvolle implementatie van een nieuw zaaksysteem. In het *Verbeterplan* is het verkrijgen van overzicht weliswaar als ambitie opgenomen maar het krijgt vooralsnog onvoldoende prioriteit.

4.1. Kansen

- De gemeente heeft de ambitie om een overzicht van archiefbescheiden op te stellen.

- Boekel is van plan een nieuw zaakstelsel aan te besteden. Dit kan een belangrijke impuls zijn voor het informatiebeheer.

4.2. Bedreigingen

- Zonder overzicht van (kopieën) van archiefbescheiden is er een aanzienlijk risico dat informatie buiten beeld is en onvoldoende wordt beheerd.
- Zonder een duidelijk overzicht is van welke archiefbescheiden de organisatie in welke applicatie beheert, is de implementatie van een nieuw zaakstelsel niet goed mogelijk.

4.3. Aanbevelingen

- Stel op korte termijn een geordend overzicht op van analoge en digitale archiefbescheiden en neem hierin ook vakapplicaties, netwerkschijven en e-mailboxen op en geef dit een hoge prioriteit in het *Verbeterplan*.

5. Verbonden partijen (KPI 1.5/1.6/1.7)

5.1. Gemeenschappelijke regelingen

De gemeente Boekel beschikt over een recent geactualiseerd en gepubliceerd overzicht van verbonden partijen.³ Hierin zijn ook de dienstverleningsovereenkomsten en gemeenschappelijke regelingen opgenomen waaraan Boekel deelneemt. Aan een deel van de GR's heeft de gemeente enkel taken overgedragen (gedelegeerd). Dat betekent dat de GR verantwoordelijkheid draagt voor het archiefbeheer van deze taken, zorgdrager is en deze informatie niet hoeft terug te leveren aan de gemeente. Aan andere GR's, zoals de Omgevingsdienst Brabant Noord (ODBN), heeft de gemeente enkel taken gemandateerd. Dat betekent dat de gemeente Boekel verantwoordelijk blijft voor het archiefbeheer van deze taken en zorgdrager is. De gemeente moet dan ofwel de archiefbescheiden terug ontvangen en zelf beheren, ofwel de ODBN opdragen de archivering uit te voeren. In beide gevallen dient de gemeente een regeling te treffen met de ODBN met de afspraken ten aanzien van de archivering. De ODBN geldt hier als voorbeeld van een verbonden partij met door de gemeente gemandateerde taken. Hetzelfde is uiteraard ook van toepassing op andere GR's waaraan de gemeente taken geeft gemandateerd. Er is momenteel geen actueel overzicht van de getroffen voorzieningen die met de verbonden partijen zijn getroffen voor de zorg van de archiefbescheiden. Dit probleem speelt bij meerdere gemeenten dus het is verstandig om dit probleem in goed overleg met de desbetreffende GR's en de andere deelnemende gemeenten op te pakken. Tijdens het *Inspectiegebrek* bleek dat de gemeente weinig problemen ervaart bij het uitwisselen van archiefbescheiden van en naar de omgevingsdienst. De archivering daarvan binnen de eigen organisatie verloopt ook goed.

5.2. Dienstverleningsovereenkomst Sociale Zaken

De gemeente heeft op het gebied van sociale zaken taken uitbesteed aan de gemeente Meierijstad in een *DVO*. In de *Uitvoeringsafspraken* staat dat Boekel het ondertekenen van de vernietigingslijst aan

³ Opgenomen in: *Programma begroting 2021*, p. 67 e.v., <https://www.boekel.nl/data/downloadables/2/9/2/begroting-2021-gemeente-boekel.pdf>.

de gemeentesecretaris van Meierijstad heeft gemandateerd.⁴ Een dergelijke bepaling in een online toegankelijk mandaatbesluit en/of mandaatregister ontbreekt echter. In de *Uitvoeringsafspraken* bepaalt de gemeente Boekel bovendien in art. 2.2, lid a: 'Gemeente Meierijstad is verantwoordelijk voor het digitaal archiveren van de klantendossiers van de gemeente Boekel. Dit gebeurt conform landelijke wet- en regelgeving (Archiefwet e.d.)'. De verantwoordelijkheid voor archivering ligt conform art. 1, lid d Aw ligt altijd bij de gemeente onder wiens verantwoordelijkheid de archiefbescheiden zijn ontstaan: de zorgdrager. De verantwoordelijkheid voor de archiefbescheiden op het gebied van sociale zaken ligt dus, in tegenstelling tot wat in de *Uitvoeringsafspraken* is bepaald, in alle gevallen bij de gemeente Boekel. Mandatering van taken en verantwoordelijkheden uit de Aw en het Ab is mogelijk maar dan dient in een mandaatbesluit precies duidelijk te worden gemaakt op welke verantwoordelijkheden het mandaat van toepassing is met daarbij de relevante verwijzingen naar Aw en Ab.

5.3. Kansen

- Er is goed in beeld aan welke GR's de gemeente deelneemt. Dit maakt het inzichtelijk maken van de informatiestromen makkelijker.
- De uitwisseling van informatie met de omgevingsdienst verloopt goed. De archivering van deze informatie binnen de gemeente Boekel verloopt ook soepel.

5.4. Bedreigingen

- Er is geen duidelijk overzicht van afspraken tussen de gemeente en GR's over het informatiebeheer en teruglevering van informatie. Hierdoor is er een risico dat informatie waarvan de gemeente zorgdrager is buiten beeld raakt. Dit is een aanzienlijk risico voor de duurzame toegankelijkheid van informatie en voor de informatievoorziening aan de gemeenteraad en burger.
- Het is onduidelijk welke archieftaken aan de gemeente Meierijstad zijn gemandateerd. Hierdoor is er een risico dat archiefbescheiden onvoldoende worden beheerd.

5.5. Aanbevelingen

- Voor wat betreft de GR's waaraan taken zijn gemandateerd: maak duidelijke afspraken over de zorg en het beheer van archiefbescheiden en stel deze op schrift. Stem deze afspraken zoveel mogelijk af met de overige deelnemers aan deze GR's.
- Herzie de afspraken in artikel 2.2. van de *Uitvoeringsafspraken* en maak hierin duidelijk welke taken uit de Aw of het Ab de gemeente mandateert. Leg deze mandaten ook vast in een openbaar mandaatbesluit en/of mandaatregister. Voor het overzicht is het handiger om de archiefbescheiden van sociale zaken van Boekel op te nemen in de vernietigingslijsten en verklaringen van vernietiging van de gemeente Boekel. De daadwerkelijke uitvoering van vernietiging kan de gemeente vervolgens opdragen aan Meierijstad.

⁴ Zie hiervoor: art. 12, lid 2 van de *Dienstverleningsovereenkomst Sociale Zaken en Werkgelegenheid gemeente Meierijstad en gemeente Boekel*, 22 november 2016 en art 2.2. van *Document Uitvoeringsafspraken Sociale Zaken Meierijstad en gemeente Boekel*, 2020.

6. Vernietiging, hotspots en vervanging (KPI 6.1)

6.1. Vernietiging en vervanging

Bij het op orde brengen van het gemeentelijk informatiebeheer speelt vernietiging een belangrijke rol. In het *Verbeterplan* geeft de gemeente aan dat er een achterstand is bij het vernietigen van archiefbescheiden. 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 WOB: ook informatie die eigenlijk vernietigd had moeten zijn, maar toch nog aanwezig is, blijft immers onder de WOB vallen.

Vooraf het vernietigen van digitale archiefbescheiden is een aandachtspunt. Vakapplicaties, netwerkschijven en e-mailboxen bevatten bovendien vaak (kopieën van) archiefbescheiden. Deze vakapplicaties beschikken niet altijd over een vernietigingsmogelijkheid.

6.2. Hotspots

De gemeente beschikt over een aanzet tot een hotspotmonitor in de vorm van een lijst van onderwerpen. Boekel heeft de hotspotmonitor echter nog niet formeel vastgesteld. Het document kan momenteel dan ook niet als grondslag dienen om archiefbescheiden te bewaren die eigenlijk voor vernietiging in aanmerking komen.

6.3. Vervanging

Vervanging van archiefbescheiden is het maken van reproducties conform de wettelijke voorschriften die de juridische plaats in nemen van het (vaak papieren) origineel. De gemeente Boekel werkt grotendeels digitaal maar is ook nog veel papieren archief in omloop. Dat betekent dat er sprake is van hybride archivering: archiefbescheiden en dossiers bestaan uit een combinatie van digitale en fysieke originelen. Omdat hybride archivering lastig is om goed uit te voeren en er een hoog risico is dat zaken of dossiers onvolledig zijn, is het van belang dat de gemeente vervanging inzet om de vorming van hybride archief te voorkomen. Een vervangingsbesluit kan zo een belangrijk instrument zijn om het informatiebeheer te verbeteren. Een vervangingsbesluit is in principe van toepassing vanaf een te bepalen moment in de toekomst. Op basis van een handboek vervanging is het echter ook mogelijk om afgebakende (delen van) series archiefbescheiden uit het verleden te vervangen om zo de hybride status van dossiers op te heffen.

6.4. Kansen

- De gemeente signaleert dat de achterstand op het gebied van vernietiging problematisch en heeft middelen vrijgemaakt om de achterstanden weg te werken.
- Er is een lijst beschikbaar met thema's die in aanmerking komen als hotspot.

6.5. Bedreigingen

- Hybride archivering maakt een goed beheer van archiefbescheiden erg lastig.
- De achterstanden op het gebied van vernietiging zorgen voor een mogelijke overtreding van de AVG en maken de uitvoering van de WOB lastiger.
- Vakapplicaties beschikken niet altijd over een vernietigingsmogelijkheid

6.6. Aanbevelingen

- Neem bij de aanschaf van nieuwe applicaties de voorwaarde op dat archiefbescheiden in de applicatie beheert en vernietigd kunnen worden conform de eisen van de Aw.
- Stel een plan op om de achterstanden bij de vernietiging in te lopen.
- Stel een hotspotmonitor vast.
- Stel een handboek vervanging op en laat de gemeentearchivaris hierover advies uitbrengen.

7. Conclusies

Zie voor algemene conclusies hoofdstuk 1 'Conclusies en managementsamenvatting'.