Beoordelingsverslag Archief- en Informatiebeheer Ooststellingwerf over 2017

27 september 2018

De provincie oefent Interbestuurlijk toezicht (IBT) uit op wettelijke taken van uw gemeente. Het IBT omvat in beginsel alle wettelijke taken die de gemeente uitvoert, waaronder het risicovolle beleidsdomein archief- en informatievoorziening. Voor de beoordeling van dit beleidsdomein hebben wij op 16 juli 2018 de volgende informatie van u ontvangen over 2017:

- Het jaarverslag 2017;
- het besluit van het college van B&W van 3 juli 2018, met daarin de mededeling dat het verslag via een memo naar de Gemeenteraad is verzonden;
- Het verbeterplan OWO;
- Het ingevulde KPI-formulier.

De reactie van de Gemeenteraad is niet meegestuurd. Ook op uw website hebben wij hierover niets gevonden.

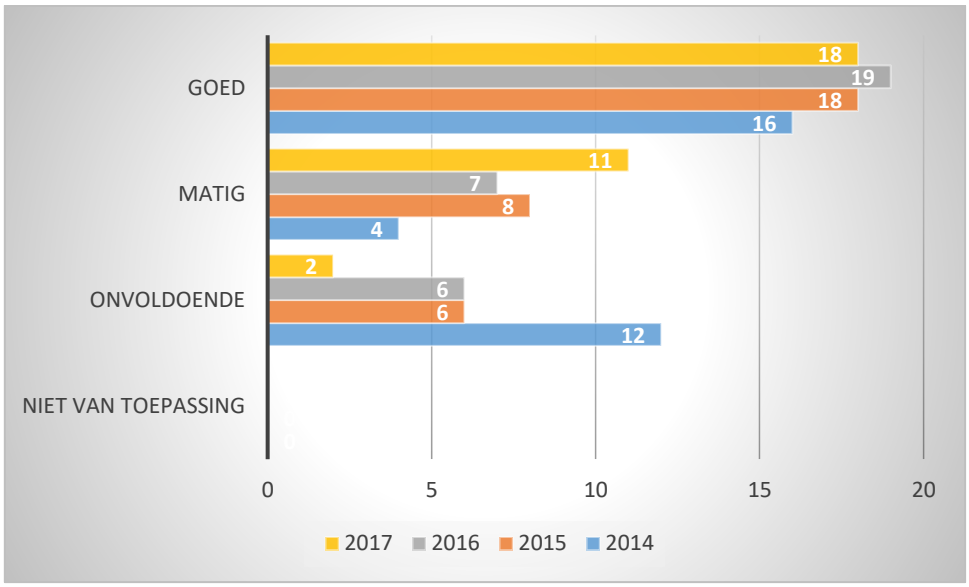
De beoordeling heeft plaats gevonden op basis van een beoordelingskader dat op 2 februari 2016 door Gedeputeerde Staten is vastgesteld. De 4 cruciale thema's zijn:

1. Het beheer van zowel analoge als digitale overheidsinformatie voldoet aan toetsbare eisen van een toe te passen kwaliteitssysteem.
2. Zowel analoge als digitale overheidsinformatie wordt in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht.
3. Zowel analoge als digitale overheidsinformatie wordt tijdig vernietigd dan wel overgebracht, openbaar gemaakt en beschikbaar gesteld.
4. Zowel analoge als digitale overheidsinformatie wordt duurzaam beheerd en is geplaatst in daartoe geëigende omgevingen

Deze thema's, die in samenwerking met Friese, Groninger en Drentse gemeenten zijn opgesteld, zijn ontleend aan de 'VNG Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's).' Per thema zijn aan KPI's een beoordeling goed (groen), matig (oranje) of onvoldoende (rood) toegekend. Samen hebben deze geleid tot een eindoordeel goed, matig of voldoende. Voor een beoordeling 'goed', moet aan alle beoordelingscriteria zijn voldaan. Een matige score betekent dat u nog niet voldoet aan alle wettelijke vereisten, zoals samengevat in het verslag en de vier cruciale thema's, maar dat er wel een passend verbeterplan is. Scoort uw gemeente onvoldoende dan betekent taakverwaarlozing. Er wordt onvoldoende voldaan aan alle wettelijke vereisten, zoals samengevat in het verslag en de vier cruciale thema's en dat er geen passend verbeterplan is gemaakt of wordt nageleefd.

Op basis van de door ons ontvangen informatie concluderen wij dat u nog niet voldoet aan alle wettelijke vereisten, maar dat u voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat er geen sprake is van taakverwaarlozing. In IBT-termen is dit de classificatie matig. Deze kwalificatie betekent voor u dat de verbeteringen goed zijn opgepakt, maar nog niet hebben geleid tot de gewenste eindresultaten, zoals bedoeld door de VNG. Het is dus nadrukkelijk geen kwalitatief oordeel, maar een indicatie van de mate waarin wordt voldaan aan de wettelijke taak op het beleidsdomein archief- en informatiebeheer.

Hieronder staat vermeld op hoeveel onderdelen uw gemeente in 2017 goed, matig of onvoldoende heeft gescoord. Ter vergelijk zijn de scores over eerdere jaren ook vermeld.



Bij de beoordeling over 2018 gaan wij vooral kijken naar in hoeverre u de in het verbeterplan genoemde actiepunten hebt gerealiseerd en wat u hebt gedaan met onze opmerkingen in dit beoordelingsverslag.

Het verslag over het archiefbeheer

Het verslag heeft dezelfde opzet als over voorgaande jaren en schetst in hoofdlijnen de ontwikkelingen over 2017. Met de ingevulde KPI's als achtergrondinformatie is het mogelijk een goed oordeel te vormen. Het verbeterplan is SMART ingericht, waarvoor onze complimenten.

1. Het beheer van zowel analoge als digitale overheidsinformatie voldoet aan toetsbare eisen van een toe te passen kwaliteitssysteem

Op dit thema heeft u op vijf onderdelen goed, op drie onderdelen matig en op nul onderdelen onvoldoende gescoord In IBT-termen is de score matig. De onderdelen waarop u matig heeft gescoord worden hieronder toegelicht.

1.2 Verordening toezicht archiefbeheer	
1.3 Besluit informatiebeheer	
1.6 Mandaatregeling archiefzorg	
1.7 Uitbesteden archiefbeheer(staken)	
2.1 Kwaliteitssysteem archiefbeheer	
4.2 Functionele eisen	
10.3 Mensen, kwalitatief t.b.v. beheer	
10.4 Mensen, kwantitatief t.b.v. toezicht	

2.1. Kwaliteitssysteem archiefbeheer

Elke gemeente dient kwaliteitseisen aan het eigen informatiebeheer te stellen die passen bij haar verantwoordelijkheden en taken. Deze kwaliteitseisen moeten regelmatig worden getoetst en geëvalueerd. De aanwezigheid van zo'n kwaliteitssysteem geeft een indicatie van de bereidheid om het informatiebeheer te willen beheersen en actualiseren, het ontbreken ervan geeft een indicatie van het tegenovergestelde. U beschikt deels over een kwaliteitssysteem, omdat nog niet alle procedures en processen zijn vastgesteld. Daar legt u in 2018 de focus op volgens het verslag. Wat daarna overblijft is het regelen de organisatie van het informatiebeheer (strategisch, tactisch en operationeel) in relatie tot het informatiebeleid van de gehele organisatie en het goed regelen van het interne toezicht. Verder, de medewerkers op de hoogte brengen van de interne beheervoorschriften, het betrekken van functionaris/ vakdisciplines die bij het interne toezicht zijn betrokken en tenslotte periodieke toetsing. Het zou goed zijn deze aspecten met prioriteit op te nemen in uw verbeterplan. Terecht merkt u overigens op dat het bijhouden van een kwaliteitssysteem een continu proces is, maar het begint bij het systeem zelf. Wellicht ten overvloede: op de www.vng.nl kunt u de 'Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer (KIDO) downloaden. KIDO geeft handreikingen voor de beleidsontwikkeling, inrichting en uitvoering van informatiebeheer(processen).

4.2 Functionele eisen

Bij functionele eisen in een digitale omgeving gaat het om het vastleggen van het 'gedrag'. Hierbij gaat het vooral om informatieobjecten waarvan de functionaliteiten niet vanzelf bewaard blijven bij een conversie of migratie (zoals 3D-bestanden, rekenbladen, afbeeldingen, audio- en videobestanden en websites). Uit uw beantwoording van de KPI-vragen wordt niet duidelijk in hoeverre welke afwijkende informatieobjecten in uw organisatie worden gebruikt en voor welke opslag in gestandaardiseerde open formaten die functionele eisen/gedrag behouden is gekozen.

10.4 Mensen, kwantitatief t.b.v. toezicht

Door het ontbreken van een gemeentearchivaris of gemeentelijk archiefinspecteur wordt het toezicht formeel uitgeoefend door de gemeentesecretaris. Dit toezicht komt er in de praktijk op neer dat DIV-medewerkers hun eigen werkzaamheden beoordelen en daardoor (onbewust) zaken over het hoofd kunnen zien. Het aanstellen van een gemeentearchivaris past bovendien bij de uitgangspunten van het IBT, destijds geformuleerd door de Commissie Oosting, waarbij wordt gesteld dat de provincie(s) alleen sober toezicht kunnen uitoefenen wanneer de gemeenten hun eigen rol serieus oppakken. Het is dan ook logisch dat de VNG in de KPI's vraagt of de gemeente een archivaris heeft benoemd.

2. Zowel analoge als digitale overheidsinformatie wordt in goede, geordende en toegankelijke staat gebracht

Binnen dit thema hebt u op drie onderdelen goed, op vier onderdelen matig en op een onderdeel onvoldoende gescoord. In IBT-termen is de score matig. De onderdelen waarop u matig/ onvoldoende heeft gescoord worden hieronder toegelicht.

3.1 Geordend overzicht	
3.2 Authenticiteit en context (metagegevens)	
3.3 Systeem voor toegankelijkheid	
3.4 Duurzame materialen en gegevensdragers	
3.5 Duurzame verpakkingsmaterialen bij opslag	
3.6 Systeem voor duurzaamheid	
4.4 Opslagformaten	
4.6 Converteren en migreren	

3.1. Geordend overzicht

Een gemeente zonder geordend overzicht van aanwezige archiefstukken zal niet in staat zijn om opgevraagde stukken snel te leveren, heeft geen idee of het beheer van die stukken aan de eisen voldoet en zal niet in staat zijn tijdig archiefstukken over te brengen of te vernietigen. U geeft aan over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht te beschikken. Op basis van de door u aangeleverde informatie wordt echter niet duidelijk of u het gehele informatiebeheer in kaart heeft. Denk hierbij aan de gemeentelijke website en social media, maar ook aan werkarchieven in mailpostbussen en op netwerkschijven. Voor wat betreft e-mails kan dit relatief snel achterhaald worden door het aantal geregistreerde mails te vergelijken met het totaalaantal inkomende, interne en uitgaande mails. Hiervoor zijn analysetools beschikbaar zoals Treesize.

3.2 Authenticiteit en context (metagegevens)

Dossiers of archiefstukken zijn alleen terug te vinden en te beheren als kenmerken van die stukken in metagegevens worden vastgelegd. Denk aan onderwerp, datum ontvangst of behandelaar. In een metagegevensschema (KPI-vraag 3.2.) moeten alle soorten kenmerken die een gemeentelijke administratie toekent in samenhang worden opgenomen. Dit is noodzakelijk voor de uitwisselbaarheid van gegevens, bijvoorbeeld wanneer digitale archiefbescheiden op termijn in een digitale archiefbewaarplaats moeten worden ondergebracht. Hoewel door u op diverse niveaus metadata worden vastgelegd, beschikt u nog niet over een vastgesteld metadataschema. Op basis van het verbeterplan is de verwachting dat dit schema begin 2019 gereed is. Wellicht ten overvloede wijzen wij u op de noodzaak om de authenticiteit te verbinden aan uw positie binnen de OWO-samenwerking.

3.6. Systeem voor duurzaamheid

Voor wat betreft analoge archiefbescheiden is de duurzaamheid door u gegarandeerd. Voor duurzaamheid van digitale archiefbescheiden is een bewaarstrategie nodig. Het is goed dat u op de hoogte bent van de noodzaak om een bewaarstrategie te ontwikkelen. Op basis van het verbeterplan constateren wij dat deze eind 2019 zal zijn vastgesteld.

4.4 Opslagformaten

U schrijft nu bepaalde opslagformaten nog niet verplicht voor. Het is positief om te lezen dat u dit meeneemt in de op te stellen bewaarstrategie. Wij gaan er overigens van uit dat u niet wacht op de bewaarstrategie om bepaalde opslagformaten voor schrijven.

4.6 Converteren en migreren

Volgens de VNG (zie KPI-vraag 4.6) dreigt op dit punt taakverwaarlozing. De afgelopen vijf jaar heeft er binnen uw organisatie conversie en/of migratie plaatsgevonden, zonder dit te documenteren. Hierdoor kan niet worden getoetst of aan de eisen voor geordende en toegankelijke staat is voldaan, of zelfs wat de status is van een document. De tijdigheid van een conversie of migratie kan alleen worden vastgesteld in relatie tot een ICT-protocol waarin is beschreven wanneer en waarom een conversie of migratie wenselijk is. Dit zou uiteindelijk onderdeel moeten uitmaken van de eerdergenoemde bewaarstrategie. Indien gewenst kunnen wij u een model-verklaring van conversie/migratie mailen.

3. Zowel analoge als digitale overheidsinformatie wordt tijdig vernietigd dan wel overgebracht, openbaar gemaakt en beschikbaar gesteld

Bij dit thema heeft u op zeven onderdelen goed, op twee onderdelen matig en op nul onderdelen onvoldoende gescoord. In IBT-termen is de score matig. De onderdelen waarop u matig hebt gescoord worden hieronder toegelicht.

5.1 Archiefselectielijst en stukkenlijst	
5.2 Vernietiging en verklaringen	
5.3 Vervanging, besluiten en verklaringen	
6.1 Overbrenging na 20 jaar	
6.2 Verklaringen van overbrenging	
8.1 Beschikbaarheid originelen en dubbelen	
8.2 Beperking openbaarheid na 20 jaar	
8.3 Beperking openbaarheid na 75 jaar	
8.6 Regulering fysiek bezoek en gebruik	

5.3 Vervanging, besluiten en verklaringen

Vervanging van papieren door digitale archiefbescheiden (gevolgd door vernietiging van het papieren exemplaar) is op dit moment een van de meest urgente maar ook meest risicovolle bewerkingen van archief. Het niet of niet volgens de regels toepassen van vervanging leidt in de praktijk tot informatieverlies en in het ergste geval tot volledig verlies van het archief. Het is goed dat in uw organisatie nog geen vervanging plaatsvindt totdat, het handboek vervanging, naar verwachting in september 2018, wordt vastgesteld.

6.1 Overbrenging na 20 jaar

Op het archiefblok 1990-1999 na zijn alle archieven toegankelijk gemaakt en formeel overgebracht naar de archiefbewaarplaats. Volgens het verbeterplan zijn de werkzaamheden aan genoemd archiefblok medio 2019 afgerond. Overbrenging na 20 jaar is noodzakelijk voor de wettelijke openbaarheid van archieven. Een goede manier om die wettelijke openbaarheid te vergroten is door de archiefinventarissen (tegen geringe kosten) te plaatsen op de website www.friesarchiefnet.nl. Wij begrijpen niet waarom u ervoor heeft gekozen deelname het FriesArchiefNet actief te beëindigen waardoor uw archieven niet meer voor een breed publiek toegankelijk zijn.

Wellicht ten overvloede wijzen wij u op de wettelijke verplichting particuliere archieven op te nemen in uw archiefcollectie. Bij het vaststellen van de gemeentelijke selectielijst heeft de VNG op haar website hierbij uitleg gegeven over hotspots. Ter illustratie noemen wij een citaat uit de *Handreiking gebruik Selectielijst voor gemeenten en (inter)gemeentelijke organen 2017. Horende bij de vastgestelde selectielijst van 23 juni 2017, Staatscourant nr. 38013* zoals die is gepubliceerd op de site van de VNG (zie blz. 28): “De gevonden hotspots worden na vaststelling uitgezonderd van vernietiging en eventueel, voor zover ze niet in de overheidsarchieven te vinden zijn, geacquireerd van niet-overheden zoals verenigingen en stichtingen. Dit proces wordt periodiek doorlopen.” In de selectielijst zelf staat bij voetnoot 10 ook nog eens uitgelegd dat de hotspot-monitor dus mogelijk gevolgen heeft voor het acquisitiebeleid [van uw gemeente]. In uw jaarverslag over 2018 zien wij graag informatie over de door u vastgestelde hotspots, uw acquistiebeleid en over de particuliere archieven die u in 2018 hebt opgenomen in uw collectie.

4. Zowel analoge als digitale overheidsinformatie wordt duurzaam beheerd en is geplaatst in daartoe geëigende omgevingen

Op dit thema heeft u op vier onderdelen goed, op twee onderdelen matig en op een onderdeel onvoldoende gescoord. In IBT-termen is de score matig. De onderdelen waarop u matig/ onvoldoende heeft gescoord worden hieronder toegelicht.

4.1 Opbouw digitaal informatiebeheer	
7.2 Archiefbewaarplaats	
7.3 Archiefruimten	
7.4 E-depot	
9.1 Onderdeel gemeentelijk rampenplan	
9.2 Plan veiligheid, calamiteiten en ontruiming	
10.2 Mensen, kwantitatief t.b.v. beheer	

4.1 Opbouw digitaal informatiebeheer

Het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer, kortweg RODIN, is een handzaam toetsingsinstrument en wordt niet voor niets door de VNG genoemd in de KPI’s. Het kan gebruikt worden voor het bepalen van, sturen op en verantwoording afleggen over de kwaliteit van de beheeromgeving waarin digitale informatie bij organisaties ontstaat of wordt ontvangen. Het is gebaseerd op de belangrijkste wet- en regelgeving, normen en standaarden op het gebied van duurzaam informatiebeheer. RODIN biedt houvast bij de inrichting, het gebruik en de beoordeling van een bestaande of zich nog ontwikkelende beheeromgeving waarin digitale informatie conform wettelijke eisen gecontroleerd en duurzaam beheerd moet worden zodat de betrouwbaarheid en toegankelijkheid daarvan gegarandeerd is. Toepassing

van het referentiekader geeft inzicht in de mate waarin u op het gebied van digitaal informatiebeheer ‘in control’ is. RODIN kan gebruikt worden als onderdeel van het in de Archiefregeling vereiste kwaliteitssysteem voor de (digitale) archivering en van andere vormen van kwaliteitsmanagement. U schrijft dat u deels met RODIN werkt, echter zonder verdere toelichting op het deels of mogelijke alternatieven.

7.4 E-depot

Nog geen enkele organisatie in Fryslân beschikt over een e-depot, velen zijn zich echter wel aan het oriënteren. Op basis van de beschikbare informatie leiden wij af dat dit bij u nog niet het geval is. Het is aan te bevelen dit aspect mee te nemen bij het opstellen van een bewaarstrategie (zie 3.6). Wij wijzen u er wellicht ten overvloede op dat één van de mogelijkheden, nl. het aansluiten bij het nationaal e-depot, de opmerkelijke consequentie heeft dat uw gemeente aan een GR met Tresoar moet deelnemen.

9.2 Plan veiligheid, calamiteiten en ontruiming

U bent bezig met het opstellen van een calamiteiten- en ontruimingsplan voor de archiefbewaarplaats, waarvoor alle lof. Afronding ervan is voorzien medio 2018.

R.W. Steensma en J.B. de Vries, toezichthouders