

Kritische Prestatie Indicatoren (KPI) rapportage Informatie- en archiefbeheer Gemeente Scherpenzeel 2018

Inleiding

Sinds de invoering van de wet Revitalisering Generiek Toezicht (RGT) is het interbestuurlijk toezicht door de provincie op de uitvoering door gemeenten van onder meer de Archiefwet 1995 drastisch veranderd. Het doel van de verandering was om de toezichtlasten te verminderen en het stelsel van interbestuurlijk toezicht transparanter te maken. Het specifieke toezicht door de provincies is vervangen door generiek toezicht op de gemeentelijke archiefketen op basis van de Gemeentewet. Het sturende toezicht vooraf is vervangen door een meer terughoudend toezicht achteraf. Dit noemt men 'horizontale verantwoording': het college van B en W moet zich in de eerste plaats verantwoorden voor de uitvoering van taken aan de gemeenteraad. De provincies maken gebruik van dezelfde informatie bij de uitoefening van het toezicht.

Uitvoeringsprogramma 2016-2019

Het provinciale uitvoeringsprogramma 2016-2019 geeft een uitwerking van het interbestuurlijk toezicht (IBT). Dit is vertaald naar concrete onderwerpen waarmee wordt aangegeven wat de hoofdaccenten zijn voor het toezicht in de eerstkomende tijd. Het programma vormt de basis voor de te verstrekken toezichtinformatie. Zie ook www.gelderland.nl/ibt.

Bij het archieftoezicht wordt de nadruk gelegd op de wettelijke verplichtingen, waarbij de risico's het grootst zijn. Archiven worden gevormd in het kader van de bedrijfsvoering en om verantwoording af te kunnen leggen, vanwege bewijsvoering en juridische belangen. De meeste risico's worden gelopen in de archiefvormende fase. Stukken zijn onvindbaar als de metadatering niet op orde is of omdat stukken niet geregistreerd en/of beheerd worden in voldoende archiefwaardige systemen. Een van de meest wezenlijke kenmerken van digitale archivering is, dat deze aan de voorkant op orde moet zijn. Achteraf of pas op het moment van overbrenging ordenen en toegankelijk maken is nagenoeg onmogelijk en/of zeer kostbaar. Gevolgen van de risico's kunnen zijn het niet kunnen verantwoorden van genomen besluiten, onbetrouwbaarheid van de informatie en -systemen, onvindbaarheid of onvolledigheid van archiefbescheiden, inadequate bewaring en ondeskundig beheer.

KPI gemeente Scherpenzeel

De toetsing op KPI's vindt plaats in een cyclus van 3 jaar. Het eerste jaar is een nulmeting. Het daaropvolgende jaar volgt een voortgangsrapportage. In het derde jaar wordt een audit uitgevoerd op een specifiek werkproces waar een risico is geconstateerd. De voor u liggende rapportage betreft de nulmeting. Deze nulmeting is gebaseerd op de antwoorden op de gestelde vragen per e-mail, op het gesprek met de leidinggevende en de Div-medewerker van de afdeling Bedrijfsvoering en een documentenonderzoek.

Beoordeling

Bij de beoordeling wordt per KPI een kleur toegekend om de mate van het risico uit te drukken:

Groen (voldoende)	Oranje (matig)	Rood (onvoldoende)
- Risico is te laag; - Kwaliteit is voldoende	- Risico is redelijk; - Onvoldoende informatie; - Kwaliteit is matig; - Verbetering aangekondigd of in gang gezet; 1 of 2 jaar achtereenvolgens geen informatie ontvangen	- Risico is groot; - Kwaliteit is onvoldoende; - Er zijn achterstanden; - Informatie ontbreekt; 2 of meer jaar achtereenvolgens geen informatie ontvangen

Advies

Naar aanleiding van deze nulmeting zijn er een aantal punten van aandacht die leiden tot een advies te weten:

1. Actualiseer de Archiefverordening en het Besluit Informatiebeheer en stel deze formeel vast.
2. Realiseer de overbrenging van archiefbescheiden ouder dan 20 jaar.
3. Realiseer een jaarlijkse cyclus van daadwerkelijke vernietiging van (digitale) archiefbescheiden.
4. Realiseer een voorziening voor het duurzaam bewaren van digitale archiefbescheiden.
5. Realiseer voldoende personele bezetting voor de uitvoering van alle voorkomende werkzaamheden.

Rapportage

1. Lokale regelingen

VRAAG	Voldoen de gemeentelijke regelingen aan de wettelijke eisen?
GRONDSLAG	Aw art. 4, 30.1, 30.2, 40; Awb titel 10.1, Wgr art. 27; Modelverordening VNG (2017)
RESULTAAT	ORANJE

- **Archiefverordening**

Volgens de Archiefwet zijn gemeenten verplicht een Archiefverordening vast te stellen. De verordening bevat bepalingen over de zorgplicht van het college voor de archiefbescheiden en bepalingen over het toezicht van de gemeentearchivaris op de archiefbescheiden die (nog) niet naar de bewaarplaats zijn overgebracht. In 2015 is door de raad een Archiefverordening vastgesteld. Over deze verordening is in 2016 al gemeld dat bepalingen ontbreken en dat die nu worden teruggevonden in hoofdstuk 2 van het Besluit Informatiebeheer (beheer van de bewaarplaats).

- **Besluit Informatiebeheer**

Volgens de Archiefverordening stelt het college een Besluit Informatiebeheer vast. Een besluit Informatiebeheer bevat beheersregels voor de archiefbescheiden die niet naar de archiefbewaarplaats zijn overgebracht. Het Besluit Informatiebeheer is in 2015 door het college vastgesteld. In 2016 is al aangemerkt dat het Besluit bepalingen bevat die gaan over het beheer van naar de bewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden (hoofdstuk 2).

- **Wijziging Overheidstaken**

Wijzigingen van overheidstaken en het daarbij behorende archieftaken hebben zich niet voorgedaan.

- **Gemeenschappelijke regelingen**

Register Gemeenschappelijke regelingen

De gemeente houdt een register bij op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen.

Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst de Vallei (OddV)

Afgelopen jaar is een audit uitgevoerd op het informatiebeheer van de OddV. Hieruit bleek dat het informatiebeheer van de uitvoering van Wabo-taken niet op orde is. De resultaten van deze audit heeft de gemeente in oktober 2017 ontvangen.

- **Uitbesteden Archiefbeheer**

Het beheer van de overgebrachte archieven is uitbesteed aan de gemeente Ede volgens de dienstverleningsovereenkomst van 2016.

2. Interne kwaliteitszorg en toezicht

VRAAG	Werkt de gemeente structureel aan de kwaliteit(verbetering) van haar informatiehuishouding?
GRONDSLAG	Aw art. 32.1, 32.2, 32.3; Ar art. 16, Link met NEN-ISO 15489:2001 en ISO 30300 en 30301
RESULTAAT	GROEN

- **Kwaliteitssysteem archiefbeheer**

Artikel 16 van de Archiefregeling 2010 draagt de gemeente op te werken met een kwaliteitssysteem. Een kwaliteitssysteem is een geheel aan maatregelen om een vooraf bepaalde kwaliteit te bereiken. Hierbij moet gedacht worden aan het vastleggen van verantwoordelijkheden, procedures, voorzieningen, werkvoorschriften en dergelijke. De Archiefregeling geeft in zijn toelichting als goed voorbeeld van een kwaliteitssysteem voor archivering de NEN ISO 15489 – standaard.

De gemeente Scherpenzeel geeft aan niet te beschikken over een kwaliteitssysteem. Toch zijn er zeker wel elementen binnen de organisatie van het archief- en informatiebeheer die onder de noemer van een kwaliteitssysteem vallen, zoals een Strategisch Informatieoverleg (SIO), een benoemd archivaris, diverse werkinstructies voor de medewerkers DIV, een Handboek Vervanging, een dienstverleningovereenkomst voor de uitbesteding archiefbeheerstaken, uitgebreide metagegevensschema's, het aanhouden van de Gemma-softwarecatalogus, een calamiteitenplan, een informatiebeveiligingsplan en de jaarlijkse toetsing van het gemeentelijke informatiebeheer met behulp van het Kritische Prestatie-indicatorenmodel van de VNG en audit.

- **Metadatering**

Metadatering, ofwel informatie over de informatie vormt een belangrijk aspect van het informatiebeheer. Hiervoor zijn standaarden beschikbaar. In de gemeente Scherpenzeel zijn er twee uitgebreide metagegevensschema's: [1] voor het archief- en collectiebeheer applicatie Atlantis en [2] voor het DMS Verseon op basis van het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO).

- **Gekwalificeerde gemeentearchivaris**

Het college heeft een gekwalificeerde gemeentearchivaris benoemd.

- **Verslag toezicht archiefbeheer en verslag beheer archiefbewaarplaats**

De gemeentearchivaris brengt regelmatig verslag uit aan het college van het toezicht op het beheer van de niet-overgebrachte archiefbescheiden en zijn bevindingen daarbij.

Ook brengt de gemeentearchivaris regelmatig verslag uit van het toezicht op het beheer van de niet-overgebrachte archiefbescheiden in een periodiek overleg met de gemeente Scherpenzeel.

3. Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid papieren en digitale archiefbescheiden

VRAAG	Geschiedt de ordening planmatig, waarborgen het systeem en de materialen de authenticiteit, context en toegankelijkheid en de duurzaamheid van de archiefbescheiden?
GRONDSLAG	Aw art. 3, 21.1, 21.2; Ab art. 11, 12; Ar art. 3-15, 17-20, 23 en 24; NEN-ISO 23081-1:2006 en NEN-ISO 23081-2:2007
RESULTAAT	ORANJE

- **Geordend overzicht**

In 2016 was aangegeven dat het doel was om alle archiefwaardige informatie/archief in het DMS Verseon op te nemen. Maar door de veelheid van procesapplicaties en systemen heeft men er om reden van efficiency voor gekozen om het archiefbeheer op te delen in 'deeldomeinen' (Belastingen, Personeel en Organisatie, Sociaal Domein) waarmee werkafspraken worden gemaakt. De verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer wordt op deze wijze diep in de organisatie gelegd (proces-georiënteerd informatiebeheer) waarbij DIV een controlerende rol heeft. Door de huidige personeelssituatie vindt deze controle minder vaak dan gepland plaats.

Over 2017 wordt aangegeven dat er veranderingen zijn doorgevoerd ten opzichte van de gehanteerde werkwijze uit 2016. Te benoemen is de totstandkoming van een applicatieoverzicht.

- **Authenticiteit en context**

Het door de Archiefregeling voorgeschreven metadateringsschema voor niet overgebrachte archiefbescheiden was aanwezig maar erg summier. Inmiddels is er een volwaardig metadateringsschema voor het DMS Verseon tot stand gebracht. Voor overgebrachte archieven is een metadateringsschema opgesteld voor de beschikbaarstelling van informatieobjecten in archief- en collectiebeheerprogramma Atlantis.

- **Systeem voor toegankelijkheid**

Het gebruikte systeem voor de toegankelijkheid van niet-overgebrachte archiefbescheiden is DMS Verseon. Atlantis wordt gebruikt voor overgebrachte archiefbescheiden. Daarnaast worden de archiefbescheiden van Wabo-taken tijdelijk opgeslagen in een mappenstructuur op een lokale schijf. De genoemde systemen voldoen aan de eisen om de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar te maken waarbij wel gemeld moet worden dat de mappenstructuur kwetsbaar is.

- **Systeem voor duurzaamheid en gebruik van duurzame materialen en gegevensdragers**

De gemeente maakt gebruik van duurzame (fysieke en audiovisuele) materialen en gegevensdragers bij het opmaken en beheren van (te bewaren) archiefbescheiden.

4. Digitale archiefbescheiden in het bijzondere

VRAAG	Werkt de gemeente inzake digitale archiefbescheiden systematisch aan digitaal informatiebeheer en voldoet ze aan de specifieke wettelijke voorschriften?
GRONDSLAG	Ar. art. 17, 21, 22, 24- 26
RESULTAAT	GROEN

De gemeente hanteert de functionele eis dat de software die in gebruik is voorkomt in de GEMMA-softwarecatalogus.

- **Functionele eisen**

De gemeente Scherpenzeel geeft aan dat er functionele eisen qua inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag i.v.m. authenticiteit van de digitale archiefbescheiden zijn vastgesteld en geïmplementeerd. Voor het beheer van digitale kopieën in beheerprogramma Atlantis zijn er wel functionele eisen opgesteld en geïmplementeerd.

- **Aanvullende metagegevens**

Voor DMS Verseon en archief- en applicatiebeheerprogramma Atlantis zijn er aanvullende (technische) metadata

- **Opslagformaten**

Er worden opslagformaten gebruikt die aan een open standaard voldoen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verwacht. De gemeente Scherpenzeel maakt ook gebruik van de Gemma softwarecatalogus waarin per softwareproduct is aangegeven wat de certificering is en welke standaarden worden ondersteund. De aanname dat de software voldoet aan kwaliteitseisen (zie ook punt 2) is dan ook gegrond. Ook heeft de gemeente vastgesteld lokaal beleid in de vorm van het ICT-beveiligingsplan en wordt software up-to-date gehouden.

- **Voorzieningen compressie en encryptie**

Compressie- en/of encryptietechnieken worden in de praktijk niet toegepast.

- **Converteren en migreren**

Grootschalige conversie en migratie van bestanden komt in de praktijk niet voor.

5. Vernietiging, vervanging en vervreemding van archiefbescheiden

VRAAG	Weegt de gemeente zorgvuldig af wanneer het bezit van bescheiden niet meer van belang is voor bedrijfsvoering, democratische controle en cultuurhistorie?
GRONDSLAG	Aw art. 3, 5, 7-9; Ab art. 2-5, 6.1, 6.2, 7- 8; Ar art. 26b; BW art. 2:10 lid 4
RESULTAAT	ORANJE

- **Archiefselectielijst en stukkenlijst**

Selectie en vernietiging van papieren archiefbescheiden vindt plaats. Hierbij wordt geselecteerd met behulp van de selectielijsten van voor vernietiging in aanmerking komende archiefbescheiden van de VNG.

- **Vernietiging en verklaringen**

Van de vernietiging van papieren archiefbescheiden wordt een verklaring opgemaakt. Vernietiging van digitale archiefbescheiden vindt niet plaats. Dit is in strijd met de archief- en privacywetgeving.

- **Vervanging, besluiten en verklaringen**

Vervanging is het digitaliseren van papieren archiefstukken waarna het originele papieren exemplaar vernietigt wordt en het digitale exemplaar de plaats van het papieren origineel inneemt.

De gemeente heeft een besluit genomen tot vervanging van papieren archiefbescheiden door gedigitaliseerde exemplaren die in Verseon worden opgeslagen en beschikt daartoe over een Handboek substitutie (vervanging) archiefbescheiden. Het handboek stelt uitgebreide, specifieke eisen aan de vervanging van papieren archiefbescheiden door digitale exemplaren. Het vervangingsbesluit heeft betrekking op documenten die zijn ontvangen of opgemaakt vanaf 1 oktober 2017.

- **Vervreemding, besluiten en verklaringen**

Vervreemding van archiefbescheiden komt in de praktijk niet voor.

6. Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats

VRAAG	Brengt de gemeente het principe van de Archiefwet 'te bewaren archiefbescheiden na 20 jaar overbrengen, tenzij met redenen omkleed' correct in de praktijk?
GRONDSLAG	Aw art. 3, 5, 7-9, 12-13; Ab art. 2-5, 6.1, 6.2, 7-8, 9.1, 9.3 en 12; Ar art. 26b
RESULTAAT	ROOD

Voor archiefbescheiden ouder dan twintig jaar kan op verzoek van de zorgdrager machtiging tot opschorting van de overbrenging van die archiefbescheiden worden verleend door gedeputeerde staten (Aw art. 13.3). De machtiging tot opschorting wordt verleend voor een periode van ten hoogste tien jaar, na afloop waarvan verlenging kan worden verkregen (Aw art. 13.4).

De archieven van het gemeentebestuur tot en met 1985 zijn overgebracht. De overbrenging van het archiefblok 1986 tot en met 1995 is onderdeel van de dienstverleningsovereenkomst met de gemeente Ede en wordt voorbereid. Volgens planning zou de overbrenging eind 2017 een feit zijn. De machtiging is niet aangevraagd waarmee de gemeente niet voldoet aan de verplichting tot overbrenging naar de bewaarplaats na 20 en uiterlijk 30 jaar.

7. Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

VRAAG	Zijn de fysieke en digitale bewaaromstandigheden op orde?
GRONDSLAG	Aw art. 21.1; Ab art. 13; Ar art. 27-46, 57 en 59
RESULTAAT	ORANJE

- **Archiefbewaarplaats**

Door het college als archiefzorgdrager is het archiefdepot onder het gemeentehuis van Ede als archiefbewaarplaats van de gemeente Scherpenzeel aangewezen. Vastgesteld is dat deze bewaarplaats aan wettelijk gestelde eisen voldoet. Er zijn geen plannen betreffende bouw, verbouwing, inrichting of verandering van inrichting van de archiefbewaarplaats.

- **Archiefruimten**

De gemeente beschikt over een archiefruimte voor nog niet overgebrachte archiefbescheiden. Vastgesteld is dat deze bewaarplaats aan wettelijk gestelde eisen voldoet. Er zijn geen plannen betreffende bouw, verbouwing, inrichting of verandering van inrichting van de archiefbewaarplaats.

- **E-depot**

De gemeente beschikt (nog) niet over een e-depotvoorziening waardoor beschikbaarstelling van digitale archiefbescheiden aan het publiek niet mogelijk is. Momenteel wordt wel wordt deelgenomen aan een traject marktorientatie en zijn presentaties bijgewoond van verschillende aanbieders van een e-depotvoorziening, samen met collega's van de gemeenten Ede en Barneveld. Dit traject zal leiden tot een advies aan de gemeente.

8. Ter beschikking stelling van naar archiefbewaarplaats overgebrachte

archiefbescheiden

VRAAG	Voldoet de gemeente in de praktijk aan de openbaarheidseisen van de Archiefwet?
GRONDSLAG	Aw art. 3, 14, 15-19; Ab art 9.3 en 10; Gemw art. 147.1
RESULTAAT	GROEN

De na twintig jaar naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden zijn voor eenieder kosteloos te raadplegen op de studiezaal van het gemeentearchief. Waar wettelijk verplicht is de openbaarheidstermijn langer gesteld. Welke archiefbescheiden dit betreft is onderdeel van de verklaring van overbrenging van archiefbescheiden naar de bewaarplaats.

9. Rampen, calamiteiten en veiligheid

VRAAG	Heeft de gemeente plannen voor het behoud van de (te bewaren) archiefbescheiden bij bijzondere omstandigheden?
GRONDSLAG	Wet veiligheidsregio's art. 3; Handreiking regionaal risicoprofiel, punt 6 Vitaal Belang
RESULTAAT	GROEN

De archiefbewaarplaats maakt deel uit van de (integrale) calamiteitenplan van de gemeente Ede. De gemeente Scherpenzeel beschikt zelf over een Bedrijfshulpverleningsplan Locatie 'De Buitenplaats' met specifieke aandacht voor de archiefbescheiden (2014) en een Informatiebeveiligingsplan (2016).

10. Middelen en mensen

VRAAG	Kan de gemeente beredeneerd aangeven, gelet op haar wettelijke taken voor de archiefzorg en het archiefbeheer, hoeveel middelen en mensen zij hiervoor ter beschikking stelt alsmede hun kwaliteitsniveau?
GRONDSLAG	Aw art. 30.2 en 32, WGA (nu BRAIN) Rekennorm formatie gemeentelijke archiefinspectie
RESULTAAT	ROOD

- **Kennis- en opleidingsniveau**

Het kennis- en opleidingsniveau van de medewerkers is goed.

- **Personeelsbezetting**

Het wegwerken van papieren en digitale achterstanden in de organisatie vraagt nog wel de nodige aandacht waar het om de inzet van personeel gaat. Dat is al in 2013 aangegeven.

Dat er nog steeds structurele achterstanden zijn in dossiervorming, selectie en vernietiging en beschikbaarstelling lijkt zijn oorzaak te hebben in langdurige afwezigheid van medewerkers door ziekte.

Conclusie

Het informatie- en archiefveld is volop in beweging. In de brief van de Provincie Gelderland met betrekking tot KPI 2018 toezichtinformatie aandacht gevraagd wordt, zijn o.a.:

- *De stand van zaken met betrekking tot en de urgentie van de ontwikkeling van, aansluiting bij of inhuur van een e-depot, voor overbrenging van permanent te bewaren digitale archiefbescheiden en/of voor uitplaatsing van afgesloten zaken.*
- *De invoering, per 25 mei 2018, van de Algemene Verordening Gegevensbescherming. Is de informatievoorziening voldoende ingericht op toepassing van deze regelgeving?*

- De actualiteit van de gemeentelijke archiefverordening en andere regelgeving met betrekking tot archiefvorming en -beheer;
- De actualiteit van bepalingen in gemeenschappelijke regelingen en andere 'verbonden partijen', alsmede van die in dienstverleningsovereenkomsten over de vorming, het beheer en het toezicht op de informatie;
- Het inzichtelijk hebben van archiefwaardige bestanden in het centrale informatiesysteem en in decentrale en externe applicaties;
- De stand van zaken met betrekking tot de overbrenging van daarvoor in aanmerking komende analoge en digitale archiefbescheiden, w.o. websites;
- De vernietiging van daarvoor in aanmerking komende digitale bescheiden vanuit archiefwettelijk en privacy-oogpunt;
- De toepassing van een toetsbaar kwaliteitssysteem in de informatiehuishouding;
- De instelling van een strategisch informatieoverleg (SIO), waarin over zaken met betrekking tot het informatie- en archiefbeheer multidisciplinair overlegd wordt.

Uit het onderzoek blijkt dat het archief- en informatiebeheer in grote lijnen goed geregeld is (zie tabel hieronder). Toch zijn er twee domeinen die de toezichthouder aanmerkt als taakverwaarlozing. Het eerste is de overbrenging van het bestuurlijke archief van de gemeente Scherpenzeel naar de bewaarplaats (zie 6). Het tweede punt betreft de opgelopen achterstanden in de informatiehuishouding door personeelstekort wegens langdurig ziekteverzuim (zie 10). Beide punten brengen grote risico's met zich mee voor de transparantie van gevoerd beleid, het afleggen van verantwoording en het beschikbaar stellen van de juiste informatie. In een advies zijn verbeteracties geformuleerd.

	Rood	Oranje	Groen
1. Lokale regelingen		X	
2. Interne kwaliteitszorg en toezicht			X
3. Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid papieren en digitale archiefbescheiden		X	
4. Digitale archiefbescheiden in het bijzonder			X
5. Vernietiging, vervanging en vervreemding van archiefbescheiden		X	
6. Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats	X		
7. Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots		X	
8. Ter beschikking stelling van naar archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden			X
9. Rampen, calamiteiten en veiligheid			X
10. Middelen en mensen	X		