

VERSLAG TEN BEHOEVE VAN HORIZONTALE VERANTWOORDING

Uitvoering Archiefwet 1995 op grond van de VNG Kritische Prestatie-Indicatoren Archieven Gemeente Gooise Meren; Nulmeting 2016 betreffende de zorg voor en het beheer van niet-overgedragen archiefbescheiden

**Opgesteld door Esther Balkestein, archiefinspecteur, namens Niels van Driel, gemeentearchivaris
Augustus 2016**

Aan: college van B & W gemeente Gooise Meren

1.1 Inleiding

Elke overheidsorganisatie moet verantwoording kunnen afleggen over haar handelen met behulp van haar archieven. Niet voor niets wordt het archief het bedrijfsgeheugen genoemd van een organisatie. Om de kwaliteit van dit geheugen te waarborgen is het noodzakelijk dat de gemeente haar informatiehuishouding op orde heeft en dat gemeentelijke archiefbescheiden vindbaar, beschikbaar, interpreteerbaar, authentiek en volledig zijn. Onder archiefbescheiden wordt verstaan: 'het geheel van op één of meer informatiedragers vastgelegde met elkaar samenhangende gegevens, die worden ontvangen of gecreëerd op grond van de taken en/of de werkprocessen van de gemeente'. De verschijningsvorm van archiefbescheiden kan zowel analoog als digitaal zijn. Archiefbescheiden zijn onderverdeeld in permanent te bewaren of op termijn te vernietigen.

Ingevolge Artikel 3 van de Archiefwet 1995 is de gemeente verplicht de onder haar berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. De gemeentearchivaris houdt toezicht op het beheer van de nog niet-overgebrachte archieven bij de gemeente Gooise Meren. Dit is een wettelijke taak op basis van artikel 32 van de Archiefwet 1995. De uitvoering van die taak is nader uitgewerkt in de gemeentelijke Archiefverordening. In de praktijk voert de archiefinspecteur het toezicht uit namens de gemeentearchivaris.

1.2 Kritische Prestatie-Indicatoren Archieven

De Kritische Prestatie-Indicatoren voor archief- en informatiebeheer (archief-KPI's) zijn ontwikkeld door de VNG. Door het jaarlijks invullen van deze standaardvragenlijst kan gemeten worden in hoeverre de gemeente voldoet aan de Archiefwet- en -regelgeving en zijn de ontwikkelingen op het gebied van informatie- en archiefbeheer te volgen. Op basis van het KPI-verslag kan het college van B & W verantwoording over de gevoerde zorg voor en het beheer van haar archieven afleggen aan de gemeenteraad.

Voor de gemeente Gooise Meren is dit de eerste keer dat er een KPI-meting wordt gehouden. De gemeente heeft hiermee een handreiking om de nog opstartende administratie zodanig in te richten dat wordt voldaan aan geldende archiefwet- en regelgeving.

1.3. Gesprekspartners

De volgende personen hebben zowel mondelinge als schriftelijke informatie aangeleverd. Zij worden hartelijk bedankt voor hun medewerking aan de totstandkoming van dit verslag:

Agnes van Dooijeweerd, adjunct hoofd Dienstverlening
Christa Laan, medewerker DIV-A
Emanuel Tomassen, medewerker DIV-A
Marcel Lanooij, informatiemanager
Jozef-Jan Vonhof, applicatiebeheerder Mozard
Olga Koopmanschap, applicatiebeheerder Mozard

2.1 Belangrijkste conclusies en aanbevelingen m.b.t. niet-overgebrachte archiefbescheiden bij de gemeente Gooise Meren

1. Er zijn twee lokale regelingen die van belang zijn voor het informatiebeheer van de gemeente Gooise Meren. De Archiefverordening is actueel en voldoet aan de wettelijke eisen. Deze is gemeld aan het college van Gedeputeerde Staten. Het Besluit Informatiebeheer is in concept gereed.
2. De gemeente heeft een achterstand in het op orde brengen van de archieven van de voorgangers van Gooise Meren. De achterstanden zijn inzichtelijk gemaakt en er is een planning voor de komende 2 jaar. Het is belangrijk om goed te monitoren of dit een realistische planning is. In het raadpleegsysteem dat in de plaats komt van de 4 DMS'en van de rechtsvoorgangers is het niet mogelijk om alle noodzakelijke beheerwerkzaamheden m.b.t. de archiefbescheiden uit te voeren. Er wordt daarom geadviseerd om ten minste de permanent te bewaren archieven over te zetten naar het zaaksysteem Mozard.
3. Met betrekking tot samenwerkingsverbanden, gemeenschappelijke regelingen en uitbesteding van gemeentelijke taken aan derden, dient de gemeente na te gaan of er voldoende afspraken zijn gemaakt rondom archiefvorming en -beheer. Zo niet, dan moeten deze afspraken alsnog gemaakt worden.
4. De Archiefregeling schrijft voor dat een gemeente een kwaliteitssysteem hanteert voor haar archiefvorming. Dit houdt in dat kwaliteitseisen moeten worden vastgesteld en systematisch (intern) getoetst. Voor de gemeente Gooise Meren is een eerste opzet gemaakt om een kwaliteitssysteem in te richten, maar er moeten in dit kader nog veel keuzes worden gemaakt.
5. De gemeente Gooise Meren heeft geen compleet actueel en logisch samenhangend overzicht van de bij de gemeente berustende archiefbescheiden, zoals is voorgeschreven in art.18 van de Archiefregeling. Voor de digitale archieven is het overzicht onvoldoende. De inspectie krijgt signalen dat sommige afdelingen volledig buiten het zaaksysteem Mozard om werken op hun eigen afdelingsschijven. Waar wel in Mozard wordt gewerkt, is het onduidelijk of daar enige controle op de compleetheid van dossiers plaatsvindt. Het is zeer de vraag of de gemeente in staat is rechten en plichten met de stukken te onderbouwen. De gemeente loopt daarom forse informatierisico's.
6. Papieren archieven worden numeriek opgeborgen waarbij te bewaren archieven in dezelfde series terechtkomen als de te vernietigen. Hiermee wordt voorgesorteerd op vervanging van de papieren archiefbescheiden. Geadviseerd wordt deze series te scheiden en tenminste dossiers te vormen van de te bewaren archiefbescheiden, aangezien vervanging niet op korte termijn plaats zal kunnen vinden.
7. Artikel 19 van de Archiefregeling schrijft voor dat een gemeente een metadataschema moet vastleggen. Door middel van metadata wordt de authenticiteit en de context van archiefbescheiden vastgelegd en de uitwisseling met ketenpartners en op termijn opname in een e-depot gefaciliteerd. Het wordt ten eerste aanbevolen dat de gemeente op basis van het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden een metadataschema vaststelt en implementeert.
8. De beperkt toegankelijke documentmanagementsystemen van de rechtsvoorgangers en de raadpleegdatabase die op deze 4 DMS'en wordt ingericht, bieden momenteel onvoldoende toegankelijkheid tot gemeentelijke informatie voor het ambtenarenapparaat. Het zaaksysteem Mozard is wel gemeentebreed toegankelijk, maar binnen de organisatie levert de onbekendheid met de mogelijkheden van dit systeem nog de nodige problemen op.
9. Duurzaamheid van digitale archieven is op het moment nog niet voldoende geregeld in een bewaarstrategie.

10. Er wordt geadviseerd een RODIN-toets uit te voeren met het oog op de nieuwe digitale beheeromgeving (dit betreft alle systemen waarin archiefwaardige informatie wordt, opgenomen, gevormd en beheerd) van Gooise Meren. Hiermee wordt inzicht verkregen in wat er geregeld moet worden om digitale archieven op verantwoorde wijze te kunnen beheren.
11. Informatie uit de systemen van de rechtsvoorgangers wordt samengevoegd en nieuwe systemen worden in gebruik genomen. Met het oog op authenticiteit, betrouwbaarheid en volledigheid moet van iedere migratie of conversie van digitale archiefbescheiden een verklaring opgemaakt worden, waar onder andere documentatie over de migratie/conversie deel van uitmaakt.
12. De drie voormalige gemeenten hebben hun vernietigingslijsten t/m 2015 afgehandeld vóór de start van de fusie. Er zijn tijdens de verhuizing van de archieven nog wel enige achterstanden aan het licht gekomen. Het vernietigen van daartoe in aanmerking komende digitale archiefbescheiden van Naarden en Bussum moet nog opgepakt worden. Er is een achterstand in het koppelen van bewaartermijnen aan de zaaktypen in Mozard. Het koppelen zal op korte termijn met terugwerkende kracht worden uitgevoerd.
13. Vervanging van archiefbescheiden is nog niet officieel geregeld en aangezien de digitale beheeromgeving momenteel nog ingericht wordt, zal dit ook niet op korte termijn te realiseren zijn. Ondertussen is het risico op ongeoorloofde vervanging door ambtenaren groot, omdat de gemeente nog niet voldoende grip heeft op archiefvorming en informatiebeheer op de afdelingen. De gemeente gaat er ten onrechte bij voorbaat van uit dat archieven die nu worden gevormd in de toekomst vervangen kunnen worden.
14. De Archiefwet regelt dat na 20 jaar archieven moeten worden overgedragen en openbaar gemaakt. Van zowel Naarden als Bussum staan archieven op de nominatie om overgebracht te worden. De overbrenging van recent geïnventariseerde Muidense archieven moet nog formeel geregeld worden via een akte van overbrenging.
15. Het calamiteitenplan voor de archieven moet geactualiseerd worden voor de gemeente Gooise Meren.
16. Het personeelsbestand DIV is te klein. Op allerlei vlakken zijn er achterstanden en er is te weinig formatie om de overgang naar digitaal werken in de organisatie te begeleiden. De afronding van de erfenis van de archieven van de rechtsvoorgangers neemt veel tijd in beslag. Daarbij komt dat DIV organisatorisch niet in een positie zit om regie te kunnen voeren. DIV heeft te weinig zicht en invloed op de archiefvorming binnen de organisatie omdat de verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer bij de afdelingen zelf is belegd.

1.2 Samenvatting resultaten KPI's m.b.t. niet-overgebrachte archiefbescheiden

De volgende symbolen geven aan in hoeverre de gemeente Gooise Meren aan een KPI voldoet en welke KPI's door gedeputeerde staten als taakverwaarlozing worden aangemerkt:

Voldoet aan de KPI	
Voldoet deels aan de KPI	
Voldoet niet aan de KPI	
KPI is niet van toepassing	–
Het niet voldoen aan een KPI wordt aangemerkt als taakverwaarlozing door Gedeputeerde Staten van Noord-Holland	TVW

1. Lokale regelingen

1.1-1.2	Verordening archiefzorg/Verordening toezicht archiefbeheer		TVW
1.3	Besluit Informatiebeheer		
1.4	Wijziging overheidstaken		TVW
1.5	Gemeenschappelijke regelingen		
1.6	Mandaatregeling archiefzorg		
1.7	Uitbesteden archiefbeheer(staken)		

2. Kwaliteitssysteem archiefbeheer

2.1	Kwaliteitssysteem archiefbeheer		TVW
2.2	Gekwalificeerde gemeentearchivaris		TVW
2.3	Verslag toezicht archiefbeheer		

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

3.1	Geordend overzicht		TVW
3.2	Metagegevensschema		TVW
3.3	Systeem voor toegankelijkheid		TVW
3.4	Duurzame materialen en gegevensdragers		TVW
3.5	Duurzame verpakkingsmaterialen bij opslag blijvend te bewaren archiefbescheiden		TVW
3.6	Bewaarstrategie		

4. Digitale archiefbescheiden in het bijzonder

4.1	Inrichting digitale beheeromgeving op basis van het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer (geen wettelijke verplichting)		
4.2	Functionele eisen voor inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag van digitale	Zie KPI 3.2	TVW

	archiefbescheiden		
4.3	Aanvullende metagegevens	Zie KPI 3.2	
4.4	Opslagformaten die aan open standaarden voldoen		TVW
4.5	Voorzieningen compressie en/of encryptie	–	TVW
4.6	Tijdig converteren/migreren		TVW

5. Vernietiging en vervreemding van archiefbescheiden

5.1	Gebruik gemeentelijke selectielijst archiefbescheiden		TVW
5.2.a	Tijdige vernietiging van archiefbescheiden waarvan de bewaartermijn is verstreken		TVW
5.2.b	Opmaken verklaringen van vernietiging		TVW
5.3	Vervanging. Besluiten en verklaringen	–	TVW
5.4	Verveemding. Besluiten en verklaringen	–	TVW

6. Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats

6.1	Overbrenging na 20 jaar		TVW
6.2	Verklaringen van overbrenging		TVW
6.3	Niet overbrengen vanwege bedrijfsvoering	–	TVW

7. Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

7.2	Archiefbewaarplaats aangewezen		TVW
7.3	Archiefruimten		TVW

9. Rampen, calamiteiten en veiligheid

9.2	Calamiteitenplan archiefruimte		
-----	--------------------------------	--	--

10. Middelen en mensen

10.1	Middelen	onbekend	
10.2	Mensen, kwantitatief t.b.v. beheer		
10.3	Mensen, kwalitatief t.b.v. beheer		
10.4	Mensen, kwantitatief t.b.v. toezicht		

3. Bevindingen inspectie op basis van de archief-KPI's:

3.1 Lokale regelingen

KPI 1.1. – 1.2. Archiefverordening/Verordening toezicht op het archiefbeheer

Elke gemeente dient een op de eigen organisatie toegespitste Archiefverordening vast te stellen. Een Archiefverordening regelt de zorg die het college van B & W heeft voor de archiefbescheiden, het beheer, de personele en financiële middelen en het toezicht van de gemeentearchivaris op het beheer.

De Archiefverordening Gooise Meren 2016, vastgesteld op 1 januari 2016, is actueel en voldoet aan de wettelijke eisen. De Archiefverordening is recent medegedeeld aan het college van Gedeputeerde Staten.

KPI 1.3. Besluit informatiebeheer

Het Besluit Informatiebeheer bevat de voorschriften voor het beheer van de niet naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden.

De Archiefverordening Gooise Meren 2016 regelt dat er een Besluit Informatiebeheer moet worden vastgesteld voor de gemeente Gooise Meren. Dit Besluit is inmiddels in conceptversie gereed.

KPI 1.4. Wijziging overheidstaken

In de Archiefwet 1995, artikel 4, is vastgelegd dat bij opheffing, splitsing en samenvoegen van overheidsorganen of het overdragen van taken naar een ander (tijdelijk) overheidsorgaan een regeling voor de archiefbescheiden getroffen moet worden.

Samenvoeging

Met betrekking tot de archieven van de rechtsvoorgangers moest per 1 januari 2016 een aantal zaken door de fusiepartners van Gooise Meren zijn geregeld:

1. De papieren en digitale archieven zijn afgesloten (dit onder andere ter voorkoming van vermenging met de archieven van Bussum, Naarden en Muiden met de archieven van Gooise Meren).
2. Deze afgesloten archieven zijn toegankelijk voor ambtenaren en bestuurders van de nieuw te vormen gemeente.
3. Er kan niets meer gewijzigd worden aan inhoud van de afgesloten archieven, maar er kunnen nog wel beheerhandelingen op worden uitgevoerd, zoals vernietiging en overbrenging.
4. De lopende zaken, d.w.z. de dossiers die nog niet kunnen worden afgesloten omdat ze nog in behandeling zijn, zijn overgegaan naar de nieuwe gemeente Gooise Meren.
5. De series te vernietigen bescheiden uit de dynamische fase zijn afgescheiden van de te bewaren archieven.

Ad. 1 De dynamische archieven van de gemeenten Naarden en Bussum zijn nog niet afgesloten, maar zijn wel apart gezet. Ze worden momenteel bewerkt in drie series: te vernietigen dossiers, te bewaren en af te sluiten dossiers en lopende zaken. Inmiddels bevindt dit zich in een afrondende fase. Voor de Muidense archieven heeft deze schifting van dossiers al wel plaatsgevonden.

Ad. 2 De archieven van de voorgangers van Gooise Meren zijn moeilijk toegankelijk. De oude DMS'en (Decos Muiden (2005-2015), Corsa Naarden (2000-2015), Corsa Bussum (2000-2015) en Zaaksysteem.nl Bussum (2008-2015) staan nog maar voor een beperkt aantal medewerkers open voor raadpleging. Dossiers kunnen daardoor door medewerkers die geen toegang hebben niet gemakkelijk opgezocht worden. Er is wel een voorziening in Topdesk getroffen om dossiers aan te vragen via DIV. (zie ook KPI 3.1)

Ad. 3 Er komt een aparte applicatie in de plaats van de vier DMS'en, een Oracle database, aangeduid als "Raadpleegsysteem". De informatie kan daarin niet meer worden gewijzigd en veel noodzakelijke beheerwerkzaamheden kunnen in dit systeem niet worden uitgevoerd. Wat wel kan is vernietigingslijsten maken en dossiers vernietigen op de vernietigingsdatum. Andere beheerwerkzaamheden moeten buiten dit systeem plaatsvinden. De conversie naar het raadpleegsysteem met de stand van 1 januari 2016 zit in een testfase. Het raadpleegsysteem bevat: de toegang tot zowel te vernietigen als op termijn over te brengen archieven, scans, een onbekend deel originele digitale archieven en de metadata waarin de context is vastgelegd. Het is daarom een belangrijk systeem en kan pas worden goedgekeurd als het voldoende aan kwaliteitseisen voldoet,

waarbij onder andere toekomstbestendigheid een criterium is. Ook dit systeem zal alleen raadpleegbaar zijn door de DIV-medewerkers en één medewerker VTH en één medewerker Burgerzaken, omdat er geen autorisaties op toegepast kunnen worden. Er zitten bijvoorbeeld personeelsdossiers in, die niet door iedereen ingezien mogen worden. In een advies van de archiefinspectie over dit raadpleegsysteem wordt aangeraden om het te bewaren deel naar Mozard over te zetten (in afgeschermd domein ter voorkoming van vermenging met de archieven van Gooise Meren).

Ad. 4 Lopende zaken uit de vier DMS'en zullen worden geïmporteerd naar Mozard. Er is een exportknop gemaakt in de raadpleegdatabase waarmee lopende zaken per zaak overgezet kunnen worden naar Mozard. Dit zit momenteel in een testfase. Belangrijk is dat de metadata goed wordt meegenomen, omdat hiermee de authenticiteit van de stukken wordt gewaarborgd.

Ad. 5 Het afscheiden van de te vernietigen archieven dient nog te worden meegenomen bij het afsluiten van de dynamische archieven van Naarden en Bussum voor zover dit nog niet gebeurd is.

Concluderend, de gemeente heeft nog een achterstand in het op orde brengen van de archieven van de voorgangers van Gooise Meren. De achterstanden zijn wel inzichtelijk gemaakt en er is een grove planning gemaakt voor de komende 2 jaar. Het is belangrijk om goed te monitoren of deze planning realistisch is.

KPI 1.5. Gemeenschappelijke regelingen

Met betrekking tot samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen dient de gemeente voldoende afspraken te maken rondom archiefvorming en -beheer. Als medeoprichter van een GR is het college verantwoordelijk voor opname van een archiefparagraaf in de GR-tekst waarin tenminste de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het GR-archief wordt vastgelegd. Daarnaast moet het college als zorgdrager regels stellen aan creatie en beheer van gemeentelijke archiefbescheiden, die worden gevormd binnen het kader van samenwerkingsverbanden. Dit kan worden vastgelegd in dienstverleningsovereenkomsten.

Aanbevolen wordt om nader te kijken bij de uitbesteding van gemeentelijke taken aan derden:

- Welke afspraken er moeten worden gemaakt over archivering en beheer van het archief en wat er met het archief gebeurt bij beëindiging van de overeenkomst.
- Hoe de terbeschikkingstelling van originele archiefbescheiden, die nodig zijn voor de taakuitoefening, wordt geregeld. Dit gaat bijvoorbeeld om afspraken over het retourneren van het archief en het maken van kopieën.

KPI 1.6. Mandaatregeling archiefzorg

De gemeente heeft een mandaatregeling opgesteld. Daarin zijn echter geen bevoegdheden opgenomen die met archiefzorg te maken hebben. Dit betekent dat ook de meer routinematige verklaringen, zoals een vernietigingsakte, door de gemeentesecretaris moeten worden ondertekend. Volgens de Archiefverordening van Gooise Meren stelt het college van B & W in een benoemingsbesluit de taken en verantwoordelijkheden van de gemeentearchivaris vast. Dit is nog niet gebeurd.

KPI 1.7. Uitbesteding archiefbeheer(staken)

De gemeente Gooise Meren besteedt de volgende archiefbeheerstaken uit:

- Externe opslag: Gemeente Naarden 343 dozen (43 strekkende meter archief, 38 meter B en 5 meter V) bestaande uit bouwdoosjes, sociale zaken en persoonskaarten. Bussum 455 dozen met persoonskaarten (57 strekkende meter archief). In het contract met het archiefopslagbedrijf staat dat het archief wordt opgeslagen in een 'opslagruimte voor papier, welke ruimte voldoet aan tenminste beveiligingsklasse 4, zoals is vastgesteld door de stichting Borg'.
- Het zaakstelsel Mozard wordt extern gehost. De overeenkomst is aangegaan voor vier jaar. In de overeenkomst staat dat het stelsel wordt geleverd als Software as a Service (SaaS). In oktober 2015 is er een ICT-beveiligings-assessment uitgevoerd op de interne beheersingsmaatregelen met betrekking tot de applicatie en hosting van de Mozard MidOffice suite. De uitkomst was dat de interne beheersingsmaatregelen voldoen aan de beveiligingsrichtlijnen.

3.2 Interne kwaliteitszorg en toezicht

KPI 2.1. Kwaliteitssysteem archiefbeheer

Een overheidsorganisatie dient ingevolge art. 16 van de Archiefregeling kwaliteitszorg op haar informatie- en archiefbeheer toe te passen. Dit houdt in dat de gemeente met behulp van een kwaliteitssysteem structureel werkt aan het verbeteren van haar informatiehuishouding. De organisatie moet kunnen aantonen dat beschreven is waar verantwoordelijkheden zijn belegd en hoe taken worden uitgevoerd om vooraf bepaalde kwaliteitseisen te bereiken. Een kwaliteitssysteem houdt in dat regelmatig intern wordt getoetst en geëvalueerd of vastgestelde kwaliteitseisen worden gehaald, nog voldoen of moeten worden bijgesteld. Gangbaar is om hierbij de Plan - Do - Check - Act-methodiek toe te passen. Voor het opzetten van een kwaliteitssysteem voor het informatiebeheer is een (concept)handreiking van de VNG beschikbaar. Voor de gemeente Gooise Meren is een eerste opzet gemaakt om volgens deze handreiking een kwaliteitssysteem in te richten. Hier moeten echter nog de nodige keuzes in worden gemaakt. Het is logisch om aan te sluiten bij de gemeentebreed gehanteerde methode 'Continu Verbeteren'.

KPI 2.2. Gekwalificeerde gemeentearchivaris

Het college van B & W heeft een gemeentearchivaris benoemd voor het beheer van overgebrachte en het toezicht op niet-overgebrachte archiefbescheiden. Deze functionaris is in het bezit van een diploma archivistiek.

KPI 2.3. Verslag toezicht archiefbeheer

Het toezicht op de niet-overgebrachte archieven wordt namens de archivaris van het Gemeentearchief uitgeoefend door de gemeentelijke archiefinspecteur.

In de Archiefverordening is in artikel 15 opgenomen dat de archivaris eenmaal per jaar verslag uitbrengt aan burgemeester en wethouders betreffende de uitoefening van het toezicht. Dit is het eerste verslag over het archiefbeheer van de Gemeente Gooise Meren, in de vorm van een KPI-meting. In de voorgaande jaren is er jaarlijks verslag uitgebracht over het archiefbeheer van de rechtsvoorgangers van de gemeente Gooise Meren. Het onderhavige KPI-verslag geldt als een nulmeting voor de gemeente Gooise Meren. Mede aan de hand van de aanbevelingen in dit verslag is het mogelijk om benodigde verbeteringen in het informatie- en archiefbeheer door te voeren. Er zullen jaarlijks KPI-metingen worden gehouden, waarmee verbeteringen kunnen worden gemonitord.

3.3. Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid archiefbescheiden

KPI 3.1. Geordend overzicht

Archiefbescheiden komen niet alleen in zaak- en documentmanagementsystemen voor. Binnen de gemeente zijn verschillende applicaties in gebruik waarin archiefwaardige informatie wordt ontvangen, gecreëerd en beheerd. Daarnaast zijn er nog systemen van de rechtsvoorgangers met daarin archiefwaardige informatie.

Art. 18 van de Archiefregeling schrijft voor dat een 'compleet actueel en logisch samenhangend overzicht van de bij de gemeente berustende archiefbescheiden, geordend overeenkomstig de ten tijde van de vorming van het archief daarvoor geldende ordeningsstructuur' moet worden bijgehouden. Dit betekent dat er een overzicht moet zijn van alle informatie, geordend per werkproces en informatiesysteem. Aan de hand van zo'n overzicht is bekend waar archiefbescheiden worden gevormd en bewaard. Gooise Meren gaat uit van een procesgerichte classificatie op basis van zaaktypen. Echter de meeste processen moeten worden nog uitgewerkt, de zaaktypen nog vormgegeven, de archiefkenmerken nog toegevoegd. Daarnaast is ook het postproces nog niet uitgewerkt. De keuze is al wel gemaakt om uitgaande post door medewerkers zelf te laten registreren in Mozard. Hier is centraal geen controle op, eveneens is niet bekend of e-mails structureel worden opgenomen. Er is dientengevolge ook geen inzicht in de volledigheid van dossiers.

Ondertussen wordt er in de hele organisatie archief gevormd door de ambtenaren, zonder voldoende ondersteuning. DIV is niet in een positie om controle uit te voeren op de authenticiteit en compleetheid van de dossiers, omdat zij geen regierol hebben, maar de hoofden van de afdelingen zijn volgens het Conceptbesluit Informatiebeheer verantwoordelijk voor het informatiebeheer van de eigen afdeling. Het is wenselijk dat er meer zicht komt op de uitvoering van deze verantwoordelijkheid.

Bij het zaakstelsel Mozard is hierop althans controle mogelijk, omdat dit een centraal stelsel is. Er is centraal geen zicht op informatie in vakapplicaties en op afdelingsschijven. De prioriteit van het informatiemanagement ligt bij het vullen van de Softwarecatalogus van KING en het inrichten van de informatiehuishouding volgens de GEMMA-architectuurprincipes. Er komt een overzicht van alle applicaties. Maar bij deze werkzaamheden is nog niet voldoende aandacht geweest voor de archiefwaardige informatie die in deze systemen wordt gevormd. Eveneens is er nog geen inzicht in de omvang van de digitale archieven.

Een bijkomend probleem is dat de gemeente, voorsortierend op digitale archiefvorming en vervanging, haar papieren archieven numeriek opbergt. Zo komen te bewaren archieven in dezelfde series terecht als de te vernietigen. Er wordt geadviseerd om dit met voorrang op te pakken en deze series te scheiden en tenminste dossiers te vormen van de te bewaren archiefbescheiden.

Concluderend, de gemeente heeft (nog) niet voldoende grip op haar informatie en is daarom niet in control wat betreft haar informatiehuishouding.

KPI 3.2. Authenticiteit en context

Iedereen, nu en in de toekomst, moet er op kunnen vertrouwen dat de informatie in de gemeentelijke archiefbescheiden vindbaar, authentiek, betrouwbaar en volledig is. Archiefbescheiden moeten worden voorzien van voldoende metadata om op lange termijn te beschikken over volledige en juiste informatie m.b.t. de inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag.

De beschrijving van metagegevens wordt vastgelegd in een metagegevensschema. Voor gemeenten is er een Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO) ter beschikking. Het wordt ten zeerste aanbevolen om op basis van TMLO een metadataschema vast te stellen en te implementeren: niet alleen in het Zaakstelsel/DMS maar ook in alle andere archiefvormende applicaties.

Geadviseerd wordt het schema te laten vaststellen op bestuurlijk niveau, waar de eindverantwoordelijkheid ligt voor het informatiebeheer in de gemeente Gooise Meren.

KPI 3.3. Stelsel voor toegankelijkheid

In KPI 1.4 is al geconstateerd dat de achterstand met de archieven van de voorgangers van Gooise Meren de toegankelijkheid hindert. Daarnaast biedt het Raadpleegstelsel onvoldoende toegankelijkheid voor de medewerkers van Gooise Meren. Het zaakstelsel Mozard, zie KPI 3.1, biedt eveneens nog onvoldoende toegankelijkheid tot de gemeentelijke informatie. Vanuit het ambtenarenapparaat komen signalen dat men informatie niet kan vinden en dat men zich zorgen maakt over de archivering.

KPI 3.4. Duurzame materialen en gegevensdragers

Oude cd-rom's, audiovisuele gegevensdragers en optische gegevensdragers inclusief de informatie erop (d.w.z. betreft het archiefbescheiden) in de Muidense, Bussumse en Naardense archieven, zijn nog niet in kaart gebracht. De kans is groot dat er archief staat op gegevensdragers die in onbruik zijn geraakt of fysiek zijn gedegradeerd. Indien dit het geval is moet dit overgezet worden naar dragers met een lange levensduur.

Voor papier, printers en toners geldt dat zij moeten voldoen aan de normen die daartoe gesteld zijn in de Archiefregeling. Dit is het geval.

KPI 3.5. Duurzame verpakkingsmaterialen bij opslag

Voor permanent te bewaren archiefbescheiden moeten duurzame verpakkingsmaterialen worden gebruikt die aan kwaliteitseisen, die zijn vastgelegd in de Archiefregeling, voldoen. Bij overbrenging van archief naar de archiefbewaarplaats wordt in overleg gekeken welke verpakkingsmaterialen er nodig zijn die voldoen aan de gestelde normen.

KPI 3.6. Stelsel voor duurzaamheid

In een stelsel voor duurzaamheid worden voorzieningen getroffen waarbij de archiefbescheiden in goede staat gebracht en gehouden worden. Dit geldt wel voor papieren archieven, maar voor digitale archieven is er nog geen bewaarstrategie voorhanden. Een bewaarstrategie voorziet in het behoud van de goede staat van informatie voor de duur van de geldende bewaartermijn (dus ook permanent). Het opslaan van een document in archiefwaardig formaat PDF/A-1a in Mozard, en het daarnaast ook nog bewaren van het document in het originele formaat, of het tijdig signaleren dat archiefbescheiden moeten worden geconverteerd, kan bijvoorbeeld een onderdeel zijn van een vastgestelde bewaarstrategie.

Duurzaamheid is naast een informatiebeheer-aangelegenheid ook een ICT-aangelegenheid. Er zijn tools, zoals [Pronom](#), die langdurig beheer kunnen ondersteunen. Dit krijgt echter vooralsnog geen prioriteit binnen het informatiemanagement.

In de gemeente Gooise Meren wordt een aantal processen digitaal uitgevoerd en zijn de archieven die worden gevormd dientengevolge ook digitaal (*digital born*). Dit betreft bijv. de bestemmingsplannen, de 2 gemeentelijke websites en intranet, en de bestuurlijke besluitvorming. Voor deze en andere digitale archieven geldt dat langdurige toegankelijkheid gewaarborgd moet worden.

3.4. Digitale archiefbescheiden

KPI 4.1. Werkt de gemeente op basis van het Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer (RODIN)? [NB. Het toepassen van RODIN wordt sterk aangeraden om te controleren in hoeverre de digitale beheeromgeving geschikt is voor het beheren van digitale archieven, maar dit is geen wettelijke verplichting.]

In Bussum is eind 2015 een RODIN-toets uitgevoerd met het oog op de nieuwe digitale beheeromgeving van Gooise Meren. Hieruit kwam dat er nog geen vastgesteld beleid is ten aanzien van het beheer van digitale archiefbescheiden. Voor de nieuwe omgeving is een nieuwe audit aan te bevelen om inzicht te krijgen in de actuele stand van zaken.

KPI 4.2. Functionele eisen; KPI 4.3. Aanvullende metagegevens
Zie KPI 3.2.

KPI 4.4. Opslagformaten

Art. 26 van de Archiefregeling regelt dat digitale bestanden uiterlijk op het tijdstip van overbrenging, opgeslagen moeten worden in een 'valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat dat voldoet aan een open standaard'. Open standaard betekent dat deze bestandsformaten systeemafhankelijk te gebruiken zijn. In Mozard worden tekstbestanden opgeslagen in het oorspronkelijke formaat en in PDF/A-1a, een gangbaar formaat voor archiefwaardige opslag. Maar niet voor alle bestanden is opslag in een archiefwaardig formaat al mogelijk en vaak betreft dit informatie die wordt gevormd in vakapplicaties. Om toegankelijkheid te kunnen blijven waarborgen wordt aanbevolen dat de gemeente een lijst vaststelt van gebruikte bestandsformaten, waarvan nog geen open bestandsformaat voorhanden is, zodat hier in de toekomst, uiterlijk bij overbrenging, rekening mee gehouden kan worden. Dit zou onderdeel van de bewaarstrategie moeten zijn (zie KPI 3.6).

KPI 4.5. Voorzieningen compressie en encryptie

Compressie of encryptie van bestanden komt (nog) niet voor in de gemeentelijke administratie.

KPI 4.6. Converteren en migreren

Soms is het noodzakelijk dat er conversie en migratie van digitale archiefbescheiden moet plaatsvinden, zoals bij het in onbruik raken van besturings- of toepassingsprogrammatuur en/of ingebruikname van nieuwe systemen. Met het oog op authenticiteit, betrouwbaarheid en volledigheid moet van iedere migratie of conversie van digitale archiefbescheiden een verklaring opgemaakt worden, waar onder andere documentatie over de migratie/conversie deel van uitmaakt.

Voor de in KPI 1.4. genoemde raadpleegdatabase geldt dit eveneens. Geadviseerd wordt hierbij de Richtlijn migratie en conversie van digitale informatie van het Stads- en Streekarchief voor Naarden, Bussum, Muiden en Huizen (SSAN) en het Streekarchief Gooi en Vechtstreek (SAGV) te volgen.

3.5 Vernietiging en vervreemding van archiefbescheiden

KPI 5.1. Archiefselectielijst en stukkenlijst

Bewaartermijnen worden bepaald op basis van de Selectielijst archiefbescheiden van gemeentelijke organen en de Lijst van voor vernietiging in aanmerking komende stukken in gemeentearchieven. De gemeente heeft echter nog een achterstand in het koppelen van bewaartermijnen aan de zaaktypen in Mozard. Vanaf 2017 geldt de nieuwe Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017 voor archiefbescheiden die zijn opgemaakt of ontvangen vanaf januari 2017. Uitgangspunt is dat selectie grotendeels geautomatiseerd kan plaatsvinden. Hierop moet Mozard ingericht worden in 2016.

KPI 5.2. Vernietiging en verklaringen

Alle rechtsvoorgangers van Gooise Meren hebben hun papieren archieven die daartoe in aanmerking kwamen t/m 2015 vernietigd na verkregen machtiging van de archivaris, uitgezonderd een beperkt aantal archiefbescheiden die uit de achterstanden naar de oppervlakte komen. De gemeente Gooise Meren is dus op orde wat betreft het periodiek vernietigen van haar analoge archieven.

Geen van de drie voorgangers hebben echter hun daartoe in aanmerking komende digitale archiefbescheiden (inclusief kopieën en backups) uit hun documentmanagementsystemen en netwerkschijven verwijderd, omdat dit nog niet op een systematische wijze mogelijk was. De gemeente Gooise Meren moet hier een oplossing voor zien te vinden om aan haar vernietigingsplicht te voldoen.

De voorgangers maakten verklaringen van vernietiging op die voldeden aan de daartoe gestelde eisen. In Gooise Meren wordt binnenkort begonnen aan een volgende vernietigingsronde.

KPI 5.3. Vervanging. Besluiten en verklaringen

Vervanging wordt officieel nog niet toegepast in de organisatie. Een positief advies van de archivaris moet worden verkregen voordat het College van B & W van Gooise Meren een vervangingsbesluit kan nemen. Omdat de gemeente, zoals eerder in dit verslag is gebleken, niet voldoende grip heeft op haar informatiebeheer is het te vroeg om een vervangingsbesluit te nemen. Vervanging kan pas plaatsvinden als dit op een geautoriseerde en gecontroleerde manier volgens vaste procedures gebeurt, waarbij de authenticiteit van archiefstukken kan worden gewaarborgd. De gemeente loopt nu een groot risico op ongecontroleerde en ongeoorloofde vervanging door medewerkers die tijdens hun werkprocessen archiefbescheiden vormen. Een ambtenaar die een brief uitstuurt op papier en een scan daarvan op zijn netwerkschijf plaatst, ervan uitgaand dat hij digitaal archiveert, past bijvoorbeeld ongeoorloofde vervanging toe. Er kan niet meer aangetoond worden dat deze brief daadwerkelijk is verstuurd en authentiek is. In de rechtszaal moet bewezen kunnen worden dat de gemeente deze brief echt heeft verstuurd.

KPI 5.4. Vervreemding, besluiten en verklaringen

De gemeente Gooise Meren heeft in 2016 geen archiefbescheiden vervreemd. Vervreemding houdt in dat het zorgdragerschap voor de archiefbescheiden wordt overgedragen aan een andere overheidsorganisatie. Het overnemen van de archieven van de rechtsvoorgangers van Gooise Meren valt niet onder vervreemding.

3.6. Overbrenging van archiefbescheiden naar de openbare archiefbewaarplaats

KPI 6.1 Overbrenging na 20 jaar

Bijna alle te bewaren archiefbescheiden van de rechtsvoorgangers van gemeente Gooise Meren ouder dan 20/30 jaar zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats. Enkele archieven staan op de nominatie om te worden overgebracht:

Bussum

- Een aantal kleine archiefjes uit de periode 1936-2001
- Het archiefblok van Bussum 1990-1999 mag nu worden overgebracht, uiterlijk 2020 moet de overbrenging zijn afgerond.

Naarden

- Het archiefblok Naarden 1986-2005 is momenteel in bewerking door een externe partij.

KPI 6.2. Verklaringen van overbrenging

De officiële overbrenging van archieven wordt geregeld via, door de gemeentesecretaris en archivaris ondertekende, verklaringen van overbrenging. Eventuele beperkingen op de openbaarheid worden hierin ook opgenomen. Op de website van de archiefdienst worden deze aangemerkt als beperkt openbaar en alleen ter beschikking gesteld via onderzoeksverklaringen.

Archieven van Muiden die recent werden bewerkt, moeten nog officieel worden overgebracht naar het gemeentearchief. Dit betreft: Bouwvergunningen Muiden 1922 - 1995, een aanvulling op het secretarieearchief Muiden 1930-1995 en het Wapenbesluit van Muiden.

KPI 6.3. Niet-overbrengen vanwege bedrijfsvoering

Dit is niet van toepassing.

3.7 Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

KPI 7.2. Archiefbewaarplaats

In het conceptbesluit Informatiebeheer wijst de gemeente Gooise Meren als haar archiefbewaarplaats de archiefbewaarplaats van het Gemeentearchief in Naarden aan. Deze voldoet aan de eisen in de Archiefregeling.

KPI 7.3. Archiefruimten

De archiefruimte in het gemeentehuis te Bussum is goedgekeurd d.d. 02-02-2007 door Gedeputeerde Staten op basis van de Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen. Deze archiefruimte in Bussum doet nu dienst als de archiefruimte van Gooise Meren. Eventuele aanpassingen moeten voldoen aan voorwaarden gesteld in de Archiefregeling. Een voorwaarde in de Archiefregeling is dat het klimaat wordt gemonitord met behulp van een datalogger. Er zijn recent nieuwe dataloggers aangeschaft.

KPI 7.4 E-depot

De gemeente is nog niet aangesloten op een digitaal depot. Er wordt voorzien dat het gemeentearchief in de nabije toekomst digitale archieven zal ontvangen die het duurzaam moet beheren. Het opzetten van een e-depot-voorziening is iets wat door de gemeente en het gemeentearchief in samenwerking moet worden geregeld. Hiervoor ontbreekt momenteel van beide kanten de capaciteit. Dit is onderdeel van de in KPI 3.6. behandelde bewaarstrategie.

3.8 Ter beschikking stelling van naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden

Niet van toepassing, het onderhavige KPI-verslag betreft de niet-overgebrachte archieven.

3.9 Rampen, calamiteiten en veiligheid

KPI 9.2. Plan veiligheid, calamiteiten en ontruiming

De gemeente zal het calamiteitenplan voor de archieven van Bussum uit 2011 overnemen. Dit calamiteitenplan voldoet aan de richtlijnen van het Instituut Collectie Nederland en aandacht wordt besteed aan de verantwoordelijkheden, te waarschuwen personen, reikwijdte van het plan, procedure van alarmering en handelwijze bij brand, waterschade en schimmelschade. Deze informatie moet nog up-to-date worden gemaakt voor de gemeente Gooise Meren na de verbouwing. Het zou goed zijn deze informatie in het Bedrijfsnoodplan gemeentehuis Bussum, dat na de verbouwing zal worden opgesteld, op te nemen.

De gemeente heeft een contract afgesloten op de calamiteitenservice van VANWAARDE DocumentenWacht, gericht op schadepreventie bij onder andere brandschade, waterschade en schimmel in archieven.

3.10 Middelen en mensen

KPI 10.1. Middelen

Een indicatie van de kosten die de gemeente Gooise Meren maakt ten aanzien van het archief- en informatiebeheer is momenteel moeilijk te geven. Informatiebeheerders en budgetten zijn verspreid over verschillende afdelingen. Het budget van de documentaire informatievoorziening, dat organisatorisch valt onder Dienstverlening, moet nog worden overgeheveld van Facilitaire Zaken Informatie en Automatisering. Er wordt verwacht dat daarmee meer inzicht zal worden verkregen in de post-DIV.

Er zijn landelijk geen betrouwbare kengetallen voorhanden van de kosten die gemeenten van vergelijkbare grootte maken. Echter blijkt regelmatig dat uit besparingsoverwegingen in Gooise Meren niet altijd de beste beslissingen worden genomen op het gebied van het informatiebeheer.

Voorbeelden hiervan zijn de onvoldoende inzet van personeel, het opzetten van een 'kostenbesparende' raadpleegdatabase voor de informatie uit de documentmanagementsystemen van de rechtsvoorgangers en het niet aanschaffen van ondersteunende systemen zoals bijvoorbeeld een systeem waarmee een compleet en actueel overzicht, zoals vermeld in KPI 3.1, kan worden gemaakt.

KPI 10.2 Mensen, kwantitatief tbv beheer

De verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer is belegd bij de afzonderlijke afdelingshoofden. Voorheen droegen de medewerkers DIV zorg voor de uitvoering van het integrale archiefbeheer vóór

overbrenging naar de archiefbewaarplaats in Naarden. Een dergelijke centrale functie hebben ze nu officieel niet. Zoals al vermeld, valt Documentaire Informatievoorziening organisatorisch onder Dienstverlening. Een team gegevens- en applicatiebeheer, waaronder functioneel beheer van Zaaksysteem, basisregistraties en vakapplicaties en de informatiemanager, vallen onder de afdeling Informatie en Automatisering.

De totale omvang van de organisatie in fte wat betreft informatiebeherende functies is als volgt: 1,9 fte DIV-A, 3,1 fte DIV-B, 1 fte informatiemanager, 8,75 fte applicatiebeheer en 1 fte administratief medewerker archief Uitvoeringsdienst Sociaal Domein. Incidenteel vindt tijdelijke inhuur plaats. Wat betreft de 5.0 fte DIV: in het advies van Leeuwendaal dat werd opgesteld ten behoeve van de fusie, werd een formatie DIV geadviseerd van 7 fte. In de Benchmark van Berenschot, waarin de ambtelijke organisatie wordt gelegd naast andere vergelijkbare gemeenten, staat zelfs aangegeven dat 11,8 fte het gemiddelde is.

Concluderend is dit een erg lage bezetting voor ondersteuning van een organisatie met 300+ medewerkers. De DIV-medewerkers hebben het druk met de hybride situatie van zowel analoge als digitale archiefvorming, het (mede) inrichten van de nieuwe (digitale) beheeromgeving en de achterstanden van de rechtsvoorgangers. Er is niet voldoende capaciteit voor toezicht op de dossiervorming bij de afdelingen. Er zal de komende tijd bijgehouden moeten worden in hoeverre de achterstanden oplopen.

KPI 10.3. Mensen, kwalitatief tbv beheer

De medewerkers DIV-B hebben een opleiding op MBO/HBO-niveau (LARM en SOD I en II en VVA), de medewerkers DIV-A op HBO-niveau (IDM en HMDI-Ad en LARM, LRM aangevuld met cursussen bij de archiefschool).

In de huidige formatie is onvoldoende capaciteit op het niveau van recordmanager/DIV-A. Er ontbreekt een medewerker die dossiers na afhandeling controleert op volledigheid en juistheid en mede op basis daarvan binnen de organisatie terugkoppelt en adviseert. Er is eveneens te weinig formatie op dit niveau om het informatiebeleid vorm te geven. De meeste aandacht gaat momenteel uit naar de uitvoering, terwijl de ontwikkelingen met betrekking tot digitalisering vragen om informatiebeheerplannen waarin fundamentele en afgewogen keuzes worden gemaakt.

KPI 10.4 Mensen, kwantitatief tbv toezicht

Formatie archiefinspectie: hiervoor is in totaal 0,45 fte (archiefinspecteur) en 0,15 fte (archivaris) beschikbaar voor de twee bij de Gemeenschappelijke Regeling Gemeentearchief aangesloten gemeenten. Volgens de Rekennorm formatie (inter)gemeentelijke archiefinspectie is er 0,76 fte inspectie noodzakelijk. Deze is, doordat de inspecteur tevens andere taken heeft, in de praktijk niet beschikbaar. Het is zaak hier weer spoedig ruimte voor te scheppen door bij de invulling van de vacerende uren enkele taken elders te beleggen. Ook moet er capaciteit worden ingezet voor de invulling van een e-depotvoorziening. In deze startperiode van een nieuwe gemeente, waarin de inrichting van het informatiemanagement veel aandacht vraagt, is de inspectiefunctie krap bemeten.