

Verbeterplan archief- en informatiebeheer Achtkarspelen

Inleiding

In 2019/2020 wilde de provinciaal toezichthouder samen met onze organisatie een risicoanalyse uitvoeren op basis van tien kernindicatoren. Deze indicatoren gaan over onderdelen in de wetgeving die in elk geval op orde moeten zijn, omdat veel aspecten van informatie- en archiefbeheer daarmee samenhangen. Deze risicoanalyse kon door omstandigheden bij de provincie, niet doorgaan. Het heeft de afdeling DIV er niet van weerhouden om zelf kritisch te kijken naar wat er nog te doen is om het archief- en informatiebeheer nog verder op orde te brengen.

Er is behoefte aan een kader waarbinnen stapsgewijs verbeteringen doorgevoerd kunnen worden. Het 'Informatiebeheerplan' gaat dit kader vormen en zal vooral worden gebruikt om op ambtelijk niveau uitvoering te geven aan de ambities op het gebied van archief- en informatiebeheer. Dit plan is nog in ontwikkeling.

Het 'Verbeterplan archief- en informatiebeheer' is bedoeld om op bestuurlijk niveau inzicht te geven in de stappen die gezet worden ter verbetering. Het verbeterplan sluit aan op het 'Verslag van de documentaire informatievoorziening over 2018 en 2019'

Samenwerking

Sinds de ambtelijke samenwerking tussen de gemeenten Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel, wordt er ook op het gebied van informatiebeheer samen gewerkt. Hierbij zijn drie aandachtspunten:

- Harmonisatie en uniformiteit

In 2021 wordt vormgegeven aan het verder harmoniseren van het informatie- en archiefbeheer. Een belangrijke stap hierbij is dat de functies binnen DIV aangepast worden. Daarmee wordt het accent gelegd op een vakinhoudelijke specialisatie met uitvoering voor beide gemeenten in plaats van brede functies met specialisatie in één van beide gemeenten.

Naast het aanpassen van de functies zal ook aandacht worden besteed aan uniforme werkwijzen. Uniformiteit en duidelijkheid over de uitvoering van werkzaamheden, komt de kwaliteit van registratie en beheer ten goede.

- Beter onderscheid in archieven

Bij de werkzaamheden wordt gestreefd naar harmonisatie. Er blijft echter sprake van drie archiefvormende organisaties, namelijk de gemeente Achtkarspelen, de gemeente Tytsjerksteradiel én de Werkmaatschappij 8KTD. In de uitvoering van taken op de diverse afdelingen, is dat besef niet altijd aanwezig. Daarnaast is in de inrichting van de systemen niet altijd even goed rekening gehouden met het onderscheid. Beide factoren leiden ertoe dat vermenging van de archieven plaats vindt.



De verbetermaatregelen richten zich op beide factoren. Aan de ene kant meer en beter informeren over het belang van gescheiden archivering. Aan de andere kant moet dit aspect nadrukkelijk aandacht krijgen bij de inrichting van systemen.

- Tijdig selecteren op bewaartermijn

Er zit een verschil in werkwijze bij de vorming van papieren dossiers, tussen Achtkarspelen en Tytsjerksteradiel. In Achtkarspelen wordt bij de vorming van dossiers geen onderscheid aangebracht tussen op termijn te vernietigen documenten en blijvend te bewaren dossiers. Daardoor moet er in de dossiers die afgevoerd zijn naar het semi-statisch archief nog een opschoning en scheiding plaats vinden. Deze verbetermaatregel wordt projectmatig uitgevoerd in 2020 en 2021. In dit project worden nog meer punten opgepakt, zoals het aanvullen van de beschrijvende inventarissen van reeds overgebrachte archieven. In het kader van 'tijdig selecteren' gaat het om 1) het opschonen van het archiefblok 2005-2014 en 2) het aanpassen van de werkwijze van archivering voor het archiefblok 2015-2024.

Veranderende wet- en regelgeving

De wetgeving op het gebied van archief- en informatiebeheer is in ontwikkeling. De gewijzigde Archiefwet wordt van kracht in 2021. Daarnaast wordt de nieuwe Wet Open Overheid (WOO) in 2021 van toepassing. Belangrijke aspecten hierbij zijn dat de wetgeving beter toepasbaar is op de toenemende digitalisering en het bevorderen van transparantie bij de overheid. Voor onze organisatie is deze wetgeving een (extra) aanleiding tot een aantal verbeteringen.

- Verplichting archivaris

In de gewijzigde concept-Archiefwet is de verplichting opgenomen tot het aanwijzen van een archivaris. Over deze verplichting vindt nog discussie plaats met bijvoorbeeld de VNG. Los van de uitkomst daarvan, heeft onze organisatie in 2019 al een besluit genomen over extra formatie en het aanwijzen van een archivaris voor beide gemeenten. De vacature (combinatiefunctie van senior-adviseur en archivaris) is inmiddels opgevuld en de aanwijzing als archivaris van de betreffende ambtenaar zal in 2021 of 2022 plaats vinden.

- Implementatie Wet Open Overheid

Het belangrijkste van de WOO is dat de organisatie verplicht wordt voor een aantal processen de documenten actief openbaar te maken. In de WOO is een fasering opgenomen. In 2021 wordt gestart met een aantal processen; in de jaren daarna komen er processen bij welke gepubliceerd moeten worden. Dit klinkt eenvoudig, maar het vraagt veel van de achterliggende applicaties, processen en werkafspraken. Voor de implementatie van de eerste fase van deze wet, start in het najaar van 2020 een project.



- Borging duurzame toegankelijkheid

Naast de oproep tot transparantie, wordt in de WOO een verplichting uit de Archiefwet herhaald, namelijk dat overheden hun informatiehuishouding in duurzame, geordende en toegankelijke staat moeten beheren. Met name de duurzame toegankelijkheid van digitale documenten zorgt voor uitdagingen. De belangrijkste maatregel hierbij is dat er bij de aanschaf en inrichting van systemen rekening wordt gehouden met de aard van de processen en de bijbehorende bewaartermijn van de documenten. Dit onderwerp komt verder aan bod onder het kopje 'Digitaal archiefbeheer'.

- Voorsorteren op verkorte overbrengstermijn

De WOO stimuleert overheden tot transparantie. Aan de andere kant zullen daar altijd beperkingen bij van toepassing zijn, met name vanwege de privacy. Dit geldt in de bedrijfsvoerings-fase, maar ook na overbrenging naar het openbare archief. Voorheen waren overheden verplicht de blijvend te bewaren documenten in 10-jarenblokken na 20 jaar over te brengen naar het openbare archief. In de nieuwe Archiefwet wordt dit verkort naar 10 jaar. Voor de huidige papieren archiefblokken is hiervoor niet direct actie vereist. Voor het blok 1987 -1996 geldt net als voorgaande jaren dat hierin een achterstand is; dit blok had al overgebracht moeten worden. De al eerder ingezette inhaalslag bij het maken van de beschrijvende inventaris bij dit blok, zal in 2021 en 2022 worden vervolgd.

Voor de archieven die op dit moment gevormd worden, vraagt de verkorte overbrengstermijn wel actie. Het opleggen van beperkingen aan de openbaarheid is een tijdrovende taak bij het beschrijven van een archiefblok. Bovendien vraagt een digitaal archief hierbij om een andere werkwijze. Het adviseren over beperkingen op openbaarheid zal vanaf 2021 een agendapunt worden in het Strategisch Informatie Overleg (SIO). Het SIO komt verder aan de orde onder het kopje 'Interne kwaliteitszorg'. Het privacy-aspect en openbaarheidsbeperkingen worden steeds meer verweven met informatiebeheer. De samenwerking tussen deze disciplines is al langer een punt van aandacht. In 2020 heeft dit concreter vorm gekregen door een maandelijks overleg. In 2021 en 2022 zal verder samen worden opgetrokken in het vroegtijdig vastleggen van openbaarheidsbeperkingen op proces- en zaakniveau.

Interne kwaliteitszorg

Voor het beheer van de gemeentelijke informatiehuishouding schrijft de wet voor dat er een kwaliteitssysteem met toetsbare eisen gebruikt wordt. In 2018 en 2019 is hier al invulling aan gegeven. Het had destijds vooral de aard van een nulmeting en het gefaseerd uitvoeren van een aantal verbeteringen.

- Implementatie kwaliteit als systeem

In 2021 is een belangrijke verbetermaatregel, dat het vereiste kwaliteitssysteem verder geïmplementeerd wordt. Het gaat hierbij vooral om het vaststellen van normen over gewenste kwaliteit, het beleggen van taken en verantwoordelijkheden wat betreft juiste en volledige opbouw van zaken of dossiers en het borgen dat afspraken worden nageleefd. Voor de implementatie start in 2021 een project. Het voorstel hiervoor is in 2020 al ingediend, maar voor uitvoering is dit jaar geen ruimte meer.



- Opstarten Strategisch Informatie Overleg (SIO)

Het college is zorgdrager voor het archief. De gemeenteraad heeft een horizontale, toezichthoudende rol. De gemeentesecretaris is namens het college verantwoordelijk voor de informatiehuishouding. Op ambtelijk niveau wordt daar uitvoering aan gegeven. Om nadrukkelijker de verbinding te leggen tussen ambtelijke uitvoering en bestuurlijke verantwoordelijkheid, zou een aantal onderwerpen op hoog ambtelijk niveau besproken moeten worden. In 2019 is daarom door het college al een instellings- en benoemingsbesluit genomen over het SIO. Hierin nemen in ieder geval deel:

- Gemeentesecretaris;
- Clustermanager Bedrijfsvoering;
- Teamleider Informatisering en Automatisering.

Vanuit DIV wordt het secretariaat gevoerd voor dit overleg. Eind 2020 zal dit overleg voor het eerst plaats vinden. Vanaf 2021 wordt er verder vormgegeven aan de agenda van dit gremium. De bedoeling is dat hiermee een ontbrekende schakel wordt toegevoegd aan de cyclus van kwaliteitsverbetering.

Ordering en toegankelijkheid

Een belangrijk kenmerk van goed archiefbeheer is een duidelijke ordening. Bij centraal archiefbeheer, is het aanhouden van een bepaalde methode van ordening relatief eenvoudig. Lastiger wordt het, als archiefdocumenten decentraal worden opgeslagen. Door automatisering en digitalisering wordt er steeds meer decentraal informatie opgeslagen, met name digitaal. Deze ontwikkeling is niet aan de wetgever voorbij gegaan en daarom is het Documentair Structuur Plan (DSP) in het leven geroepen.

- Duidelijker positioneren DSP en ZTC

De bedoeling van het DSP van een overheidsorganisatie is dat er meer grip komt op de informatiehuishouding. In het DSP wordt per proces beschreven hoe en waar de daaruit voortkomende documenten worden beheerd. Met de opkomst van het zaakgericht werken bij gemeenten, kwam er nog een ordeningsbegrip bij, namelijk de Zaak Type Catalogus (ZTC). Per zaaktype kan een aantal kenmerken aan een zaak worden meegegeven. Deze kenmerken worden metadata genoemd. Het registreren van zaken en documenten aan de hand van voldoende en juist gekozen metadata, is belangrijk voor de toegankelijkheid en vindbaarheid van documenten.

Enkele jaren geleden is een tool aangeschaft voor beide functies, het DSP en de ZTC, namelijk de i-Navigator. Er is een begin gemaakt met het vullen van beide beheerinstrumenten. Hier wordt in 2021 een verdiepingsslag in gemaakt, met name ook wat betreft het vastleggen van eigenschappen van systemen.

De i-Navigator kan ingezet worden voor het beschrijven van de informatiehuishouding, maar heeft ook functionaliteiten om een zaakstelsel of vak-applicatie aan te sturen, waar het gaat om metadata. Veel vak-applicaties beschikken zelf ook over functionaliteiten van een ZTC. In 2021 wordt uitgezocht en vastgelegd hoe het DSP en de ZTC optimaal ingezet worden in de organisatie.



- Implementeren metadata-schema

Een ander instrument om ordening aan te brengen en de toegankelijkheid van documenten te vergroten, is een metadata-schema. Daarin wordt vastgelegd welke metadata er per proces minimaal beschreven moeten zijn. Hiervoor zijn landelijke standaarden beschikbaar. Het voldoen aan standaarden wat betreft de metadatering van blijvend te bewaren zaken, documenten en dossiers, is een belangrijke voorbereidende stap om te kunnen aansluiten op een e-depot, een digitaal openbaar archief. Het implementeren van een metadata-schema is een omvangrijk traject. Hiermee wordt in 2021 een begin gemaakt.

Digitaal archiefbeheer

Er zitten grote verschillen tussen papieren archivering en digitale archivering. Een belangrijk verschil is dat het bij digitale archivering veel moeilijker is om achteraf aanpassingen te doen. Daarnaast kunnen digitale bestanden vele vormen aannemen, wat het lastiger maakt om te beheren dan papier. Het is dan ook belangrijk om aan de voorkant, bij het inrichten van systemen en processen, al rekening te houden met archivering.

- Archiveren onder architectuur

De afdeling Informatiemanagement heeft dit jaar het informatiebeleid herzien, met als resultaat het beleidsdocument Informatiestrategie. De hierin vastgestelde uitgangspunten worden de komende jaren verder uitgewerkt op verschillende onderwerpen. Belangrijk hierbij is het toekomstbestendig maken van de informatiearchitectuur. Ook voor het informatie- en archiefbeheer is dit van belang en er wordt daarom intensief samengewerkt om tot de gewenste architectuur te komen. Het streven is om eind 2020 de grote lijnen van de architectuur vast te stellen. Het uitwerken op onderdelen vindt plaats vanaf 2021 en werkt vooral door in de aanschaf en inrichting van nieuwe systemen.

- Beheer- en bewaarstrategie

De informatie die ontvangen en geproduceerd wordt in een gemeentelijke organisatie is zeer divers van aard. Daarnaast gelden er bewaartermijnen variërend van 6 weken tot en met blijvende bewaring. Het is niet nodig aan álle processen en documenten dezelfde zorg te besteden. Om zorgvuldig keuzes te kunnen maken in de intensiteit van beheer, wordt in 2021 een risicoanalyse gehouden. Op basis daarvan kan een aantal risicoklassen gedefinieerd worden. De indeling van processen naar risicoklasse en het daarmee in overeenstemming brengen van het benodigde beheer, is de volgende stap en zal vanaf 2021 en de jaren erna uitgevoerd worden.

Voor de lang te bewaren documenten is het van belang om te borgen dat deze ook na lange tijd nog toegankelijk en raadpleegbaar zijn. Hiervoor wordt in 2021 een bewaarstrategie opgesteld. Onderwerpen die in deze bewaarstrategie opgenomen worden zijn bijvoorbeeld afspraken over toegestane bestandsformaten en het behouden van het 'gedrag' van bepaalde formaten, zodat bijvoorbeeld formules in spreadsheets of filmpjes in Powerpoint presentaties hun functie behouden.

- Conversie en migratie



Het komt veel voor dat de levensduur van applicaties korter is dan de bewaartermijn van erin opgeslagen documenten en gegevens. Een aanleiding voor een nieuwe applicatie kan zijn dat er een nieuwe aanbesteding uitgevoerd moet worden of dat er nieuwe wensen en eisen zijn bij de uitvoering van een bepaald proces. In veel gevallen is het nodig dat de documenten en gegevens overgezet moeten worden naar het nieuwe systeem of een andere beheeromgeving.

De kans dat hierbij informatieverlies optreedt is vrij groot, doordat verschillende systemen niet identiek zijn ingericht en deze trajecten vaak technisch lastig en kostbaar zijn.

De Archiefwet schrijft voor dat er van deze trajecten een verklaring moet worden opgesteld, waaruit blijkt hoe de conversie of migratie heeft plaats gevonden en welke informatie er eventueel bij verloren is gegaan. In 2018 en 2019 zijn er al stappen gezet om deze verklaring te laten invullen. Het

is echter nog onvoldoende geborgd dat het uitvoeren van een conversie- of migratietraject verloopt volgens de richtlijnen. Daarom wordt hiervoor in 2021 een werkwijze geïmplementeerd in de organisatie.

Vervanging en vernietiging

Een gemeentelijke organisatie ontvangt en produceert veel documenten en gegevens. Een groot deel van deze documenten en gegevens verliezen na een bepaalde periode hun waarde, omdat bijvoorbeeld een project is afgerond, een vergunning niet meer geldig is of een uitkering beëindigd is. Het grootste deel van de gemeentelijke informatie wordt na verloop van tijd vernietigd. Per proces zijn hier vastgestelde termijnen aan verbonden. Een klein deel van de informatie is aangewezen voor blijvende bewaring.

- **Beleid maken voor vernietiging**

Het vernietigen van documenten en gegevens is vanuit praktisch oogpunt noodzakelijk, omdat het beheer tijd, ruimte en geld kost. Daarnaast is vernietiging een wettelijke plicht. Het gaat hierbij beide kanten op. Informatie mag niet te lang bewaard worden, maar ook niet te kort. In het geval van centrale archivering, is de jaarlijkse vernietiging een duidelijke taak, belegd bij de beherende afdeling. Nu er echter steeds meer documenten en gegevens decentraal in verschillende applicaties worden beheerd, is deze taak lastiger geworden. Daarbij komt dat het in veel applicaties niet mogelijk is om volgens de voorgeschreven procedure te vernietigen.

Correcte vernietiging is op dit moment dus niet altijd mogelijk. Daarnaast is er organisatie-breed niet altijd voldoende besef, dat voortijdig weggooien van documenten ook niet is toegestaan. De kwestie omtrent vernietiging speelt ook als het gaat om mailboxen van vertrekkende medewerkers of bestuurders. De werkwijze is nu dat deze tijdelijk worden bewaard. Dit is niet een afdoende maatregel, dus in het beleid wordt dit onderdeel meegenomen.

- **Vervanging op orde**

In een groot deel van de organisatie wordt digitaal gewerkt en digitaal gearcheerd. Een toenemend aandeel van de documenten komt digitaal binnen. Het deel dat nog wel op papier binnenkomt of voorzien moet worden van een natte handtekening, wordt gescand. Daarmee is een tweede exemplaar ontstaan, waarbij de papieren versie het origineel is en het digitale exemplaar een digitale kopie betreft. Voor correct digitaal archiveren, is het wenselijk het papieren origineel te vervangen door een digitaal origineel. Als het proces van digitalisering op orde is, kan er toestemming (substitutiebesluit) gegeven worden voor het vernietigen van het papieren origineel; daarmee is de digitale kopie het vervangende origineel geworden.

De toestemming voor het vervangen van papieren originelen, is gebaseerd op procedures en functionaliteiten in applicaties en van toepassing op de processen die vermeld zijn in de procedures. Hierdoor is het substitutiebesluit per definitie aan onderhoud onderhevig.

De processen voor digitaliseren worden in 2021 tegen het licht gehouden, zodat substitutiebesluiten vernieuwd kunnen worden en voor zover er nog geen besluiten zijn genomen, worden daartoe stappen gezet.