PBLQ

verbinders in de
informatiesamenleving

Over de toekomst van de digitale archieffunctie in Gorinchem

Eindrapport
versie 1.1
26 juni 2017

Inhoudsopgave

1. Inleiding 1

1.1 Aanleiding 1
1.2 Opdrachtformulering en te beantwoorden vragen 2
1.3 Werkwijze 3

2. Normenkader en antwoorden op de vragen 5

2.1 Het gehanteerde normenkader 5
2.2 Antwoorden op de vragen 6

3. Conclusies en aanbevelingen 14

3.1 Conclusies 14
3.2 Aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie 15
3.3 Handreikingen voor de gemeenteraad 17

Bijlage A. Geïnterviewde personen 18

Bijlage B. Bestudeerde documentatie 19

Bijlage C. Normenkader en invulling 20

KPI 1 - Lokale regelingen 20
KPI 2 - Interne kwaliteitszorg en toezicht 22
KPI 3 - Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid 26
KPI 4 - Specifieke eisen aan digitale archiefbescheiden 29
KPI 5 - Vernietiging, vervanging en vervreemding van archiefbescheiden 30
KPI 6 - Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats 31
KPI 7 - Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en E-depots 32
KPI 8 - Terbeschikkingstelling van naar archiefbewaarplaats overgebrachte bescheiden 32
KPI 9 - Rampen, calamiteiten en veiligheid 32
KPI 10 - Middelen en mensen 34

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

De steeds verdergaande ontwikkeling van de Informatie- en Communicatietechnologie in de 21ste eeuw leidt tot allerlei nieuwe uitdagingen voor overheden. Zo wordt meer en meer overheidsinformatie digitaal gepubliceerd en verspreid. Dit roept vragen op met betrekking tot de (juridische) status van die informatie en op welke manier deze informatie moet worden geregistreerd, gearchiveerd en ontsloten. In veel wet- en regelgeving wordt immers niet altijd al geanticipeerd op de hoge vlucht die digitalisering van informatie heeft genomen.
Recente incidenten in gemeenten, zoals het onbedoeld vrijkomen van vertrouwelijke persoonsgegevens ('datalekken') en het ongewenst binnendringen in gemeentelijke informatiesystemen, benadrukken het belang van een solide informatiehuishouding. Want om de aan haar toevertrouwde informatie effectief te kunnen beveiligen moet een gemeente op ieder moment weten waar deze zich bevindt, wat het belang ervan is, welke risico's er zijn en hoe lang de informatie bewaard moet (en mag!) worden. Dit zijn typisch de verantwoordelijkheden van de (digitale) archieffunctie.

Het onderwerp is van belang in verband met de vertrouwelijkheid van persoonsgegevens. Per 25 mei 2018 wordt de Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp) vervangen door de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG). Organisaties die persoonsgegevens verwerken krijgen dan meer verplichtingen. De nadruk ligt meer dan nu op de verantwoordelijkheid van organisaties om te kunnen aantonen dat zij zich aan de wet houden. De AVG zorgt onder meer voor: versterking en uitbreiding van privacyrechten, meer verantwoordelijkheden voor organisaties, stevige bevoegdheden voor alle Europese privacytoezichthouders. De nieuwe wet stelt andere eisen en verplichtingen aan het omgaan met informatie en gegevens en dat werkt ook door in de archivering. Het is dus belangrijk om hier oog voor te hebben en de eigen informatiehuishouding tijdig op orde te hebben.

Het functioneren van de archieffunctie verandert door al deze ontwikkelingen ingrijpend. Het cliché van het archief als een ruimte vol ordners en mappen raakt achterhaald. Veeleer is er nu sprake van een ruimte waar louter enkele PC's staan te zoemen en alle informatie 'weggestopt' is in 'de cloud'. Dit heeft in 2015 geleid tot de ontwikkeling van scenario's met betrekking tot de toekomst van de archieffunctie (neergelegd in het document 'Op weg naar 2020 en verder – Het verhaal van de archieffunctie, Archief2020, 2015).

Binnen de archiefwereld wordt al jaren nagedacht over deze veranderingen en de manier om daarmee om te gaan. Binnen deze sector zijn enkele toekomstscenario's ontwikkeld en weergegeven in het al eerder genoemde rapport 'Op weg naar 2020 en verder'. De scenario's zijn gebaseerd op het model van 'three horizons'. De horizonnen in het rapport zijn:

- Horizon 1: Passieve papieren openbaarheid, dit voor de periode van nu tot 2020. Daarna komt
- Horizon 2: het Hybride Archief, gedurende de periode 2020-2025.
- Vanaf 2025 krijgen we dan te maken met wat wordt genoemd 'de Goudmijn van de informatiesamenleving'.

Telkens wordt een stap verder gezet in het gebruik en de toepassing van moderne ICT en wordt gekeken naar de betekenis die dit heeft voor de ontwikkeling en positionering van de archieffunctie. Duidelijk is dat er zich grote uitdagingen, risico's en kansen gaan voordoen.

De rekenkamercommissie van de gemeente Gorinchem heeft PBLQ opdracht gegeven voor een onderzoek naar de ontwikkelingen rond de archieffunctie van deze gemeente. Onderzoek naar de archieffunctie is op zichzelf al relevant met het oog op de vraag of de gemeente Gorinchem de eisen en uitdagingen die de veranderende samenleving aan haar archieffunctie stelt in het vizier en onder controle heeft. Maar er is meer. Een goede informatiefunctie vormt één van pijlers onder het ordentelijk functioneren van overheden. Betrouwbare en volledige informatie bevordert niet alleen de dienstverlening aan burgers, organisaties en bedrijven. Het vormt ook de basis onder verantwoorde en goed onderbouwde besluitvorming. Daarmee is er een direct belang voor de raad. Raadsleden moeten er op kunnen vertrouwen dat als zij besluiten nemen de aanleidingen en voorgeschiedenis zich op basis van de (digitale) archieven van de gemeente goed laten reconstrueren. Ook dienen zij te kunnen beschikken over informatie die hen in staat stelt zich een beeld te vormen van de context waarin het besluit destijds is genomen. In deze informatie moet een goed archief kunnen voorzien.

Dit rapport is het resultaat van het uitgevoerde onderzoek.

1.2 Opdrachtformulering en te beantwoorden vragen

Ten behoeve van het onderzoek is een aantal vragen geformuleerd. In de uitvoering zijn deze op de volgende wijze herordend:

- Hoe is het gesteld met de archieffunctie van de gemeente Gorinchem?
- Hoe toekomstbestendig is de archieffunctie?
- Hoe rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt de archieffunctie uitgevoerd?
- Welke betekenis heeft de archieffunctie nu en in de toekomst voor de drie rollen (kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende) van de gemeenteraad in Gorinchem?
- Hoe kun je de gemeenteraad hiervoor adequaat equiperen?

Om tot de beantwoording van deze vragen te komen, zijn verschillende meer specifieke deelvragen gehanteerd. Dit zijn de volgende:

a) In hoeverre voldoet de huidige archivering van de gemeente Gorinchem aan bestuurlijke criteria als rechtmatigheid en effectiviteit?
b) Wordt de wet goed toegepast en hoe toekomstbestendig is de toepassing?
c) Welke kwalitatieve en welke kwantitatieve indicatoren worden er gehanteerd (om de prestaties te toetsen)?
d) In hoeverre is Gorinchem zich bewust van problematiek rondom 'big data'?
e) Wat speelt er nu en welke risico's loopt Gorinchem daarbij?
f) In hoeverre wordt er op deze thema's met en tussen overige partijen (overheid, maatschappij, markt) samengewerkt?
g) Welke instrumenten gebruikt Gorinchem hierbij en hoe kunnen deze en eventueel andere effectief worden ingezet?
h) Kan de gemeenteraad een (actieve) rol bij dit thema vervullen, zo ja welke?

De steeds verdergaande ontwikkeling van de Informatie- en Communicatietechnologie in de 21ste eeuw is voor de rekenkamercommissie van de gemeente Gorinchem aanleiding voor dit onderzoek. Daarom spitst dit zich toe op de digitale archieffunctie.

In het tweede hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de inrichting van het in dit onderzoek gehanteerde normenkader. Vervolgens worden in dat tweede hoofdstuk de deelvragen nader uitgewerkt en beantwoord.
In het derde hoofdstuk wordt de beantwoording van de centrale vragen gepresenteerd. Deze beantwoording wordt gevolgd door de formulering van aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie en handreikingen voor de gemeenteraad.

1.3 Werkwijze

Dit onderzoek van de rekenkamercommissie van Gorinchem is ondersteund door PBLQ. Onderstaande stappen geven de gevolgde aanpak weer:

In eerste instantie zijn de ter beschikking gestelde documenten bestudeerd (zie bijlage B). Daaruit kwam naar voren dat in de gemeente al eerder twee rapporten zijn uitgebracht waarin de bereikte situatie van de archieffunctie in kaart is gebracht. Dit betreft:

1. ‘KPI-rapportage Gemeente Gorinchem – juni 2014’, uitgevoerd door Regionaal archief Gorinchem. Dit onderzoek heeft betrekking op het analoge en het digitale archief.
2. ‘Rapport nulmeting vervanging archiefbescheiden’ van 13 januari 2017, uitgevoerd door Doxis Informatiemanagers. Deze nulmeting betreft het proces van vervanging van papieren door digitale documenten en het digitaal archiveren en beheren van de documenten binnen de gemeente.

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met directie, managers en medewerkers van de gemeente (zie bijlage A). Hierbij kwam niet alleen de kwaliteit van de digitale archieffunctie ter sprake. Eveneens is ingegaan op de waarde van de (digitale) archieffunctie voor de gemeentelijke dienstverlening en de beleidsontwikkeling, alsmede voor de risico’s die de gemeente loopt als de archieffunctie niet op orde is.

De gemeenteraad is betrokken bij het onderzoek door middel van een sessie met raadsleden op 13 april 2017. In deze sessie hebben raadsleden op basis van een fictieve casus suggesties gedaan om

de rol van de gemeenteraad bij het verbeteren van de digitale archieffunctie te versterken. De tijdens deze bijeenkomst verkregen opvattingen en inzichten zijn verwerkt in dit rapport.

2. Normenkader en antwoorden op de vragen

2.1 Het gehanteerde normenkader

In onderzoeken van gemeentelijke rekenkamers wordt vaak een normenkader gehanteerd. Een dergelijk normenkader is gebaseerd op voor het onderwerp relevante literatuur, in combinatie met het geldende lokale beleid en de daarin vastgelegde ambities. Normenkaders worden gangbaar in onderzoeken gebruikt om de dagelijkse praktijk mee te beoordelen.
In dit onderzoek is eveneens sprake van een normenkader. Alleen zijn het ontwikkelen en uitwerken van het normenkader onderdeel van het onderzoeksproces gemaakt. Daarbij spelen verschillende overwegingen een rol. De belangrijkste is dat de ontwikkelingen rond de digitale archieffunctie van recente datum zijn. Zowel in algemene landelijke wet- en regelgeving als op lokaal niveau is dit beleid nog niet uitgekristalliseerd. Het beschrijven van dit beleid, en het daaruit afleiden van normen, is daarmee al een wezenlijke inhoudelijke investering.

Juist ook omdat in het merendeel van de gemeenten, waaronder Gorinchem, het denken over de inrichting van een digitale archieffunctie pas net begonnen is, heeft het ontwikkelen van een normenkader ook betekenis voor de verdere ontwikkeling in het beleid. In bijlage C bij dit rapport zijn de ontwikkelde normen beschreven. Ook is daarin aangegeven in welke mate Gorinchem thans voldoet aan deze normen. De normen kunnen door beleidsmakers, zowel ambtenaren, bestuurders als de raad, gebruikt worden als richtsnoer in deze ontwikkeling. Vanwege dit nut worden in dit hoofdstuk de ontwikkelingen in het beleid en de daaruit af te leiden normen uitgebreid beschreven.

Daarnaast dienen de normen natuurlijk ter onderbouwing van de antwoorden op de in paragraaf 1.2 geformuleerde vragen. Deze vragen hebben betrekking op verschillende aspecten van de archieffunctie: rechtmatigheid, goede werking en beheersing, effectiviteit, toekomstvastheid, samenwerking, betrokkenheid van de gemeenteraad.

Normen voor rechtmatigheid, goede werking en beheersing

Voor rechtmatigheid, goede werking en beheersing van de archieffunctie zijn wetten en bestaande normen het uitgangspunt. In dit onderzoek is er voor gekozen om normen te onderscheiden waarmee de gemeente al bekend is. Dit draagt er toe bij dat de gemeentelijke organisatie de resultaten van dit onderzoek goed kan inpassen in haar bestaande verbeterplannen. Het normenkader vindt zijn basis in de volgende twee onderzoeken:

- *VNG-model 'Kritische Prestatie Indicatoren Gemeentelijke Archiefketen'*. Dit model is door de gemeente al toegepast in de 'KPI-rapportage Gemeente Gorinchem – juni 2014'. In dit model zijn de toepasselijke artikelen van Archiefwet, Archiefbesluit en Archiefregeling al verwerkt.
- *RODIN (Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer).* Dit kader is voor de gemeente eerder gebruikt in 'Rapport nulmeting vervanging archiefbescheiden'. In deze nulmeting is de situatie getoetst aan het Archiefbesluit en de Archiefregeling, die via het VNG-model in ons normenkader zijn verwerkt.

Daarnaast wordt het normenkader mede bepaald door artikelen in enkele algemene geldende wetten, voor zover zij specifieke eisen stellen aan de digitale archieffunctie:

- Wet openbaarheid van bestuur (Wob)
- Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp).

In het VNG-model wordt ook verwezen naar eisen die kunnen worden gesteld aan een ‘duurzaam digitaal depot’ (*Toetsingskader ED3).* Gorinchem heeft nog niet de beschikking over een dergelijk ‘E-depot’ voor blijvend te bewaren digitale informatie. Daarom is dit document en de daarin vervatte normen nu niet meegenomen.

De indeling van het gehanteerde normenkader volgt die van het VNG-model. Aanvullend op het VNG-model zijn door de onderzoekers ook normen voor effectiviteit, toekomstvastheid, samenwerking en betrokkenheid van de gemeenteraad in het kader opgenomen.

Het normenkader is van toepassing op archieven in de ruime zin van het woord: álle documenten die voor de gemeente van belang zijn voor bedrijfsvoering, verantwoording en cultureel erfgoed. De eis is dat deze documenten goed worden beheerd vanaf het ontstaan totdat ze worden vernietigd, waarbij de blijvend te bewaren documenten worden overgedragen aan het Regionaal Archief Gorinchem.

2.2 Antwoorden op de vragen

In deze paragraaf beantwoorden wij de in paragraaf 1.2 gestelde vragen. De antwoorden zijn gebaseerd op de bevindingen in bijlage C, waarin de normen en de invulling door de gemeente in detail zijn beschreven.

Bij de antwoorden wordt vaak verwezen naar de applicatie JOIN. Deze applicatie is bij de gemeente Gorinchem in gebruik voor document management, digitaal archiefbeheer (‘records management’) en digitale werkstromen (‘workflows’). Gemeentelijke informatie bevindt zich niet alleen in JOIN, maar ook in vakapplicaties (zoals het financiële systeem) en basisregistraties (zoals de Basisregistratie Personen).

Vraag a: In hoeverre voldoet de huidige archivering van de gemeente Gorinchem aan bestuurlijke criteria als rechtmatigheid en effectiviteit?

Rechtmatigheid
Er is niet gebleken dat de huidige (digitale) archivering onrechtmatig is, in die zin dat de gemeente zou handelen in strijd met de wet. Deze bevinding is gebaseerd op de Archiefwet, Wbp en Wob, en op het uitgangspunt dat van onrechtmatigheid geen sprake is zolang de papieren archieven leidend zijn, zoals nu nog het gemeentelijk beleid is.

Hier past echter een kanttekening. Ook als uiteindelijk de papieren archieven leidend zijn, is er een bepaalde periode waarin de informatie die digitaal ontstaat in JOIN en de vakapplicaties nog ‘het origineel’ is. Deze periode duurt voort tot deze informatie wordt geprint en in papieren vorm gearchiveerd. Dus heeft Gorinchem te maken met digitale archieven, waarop de normen voor rechtmatigheid, goede werking en beheersing van toepassing zijn. En dan schiet de gemeente tekort, omdat zij de beheersing van digitale archieven nog niet op orde heeft, daar waar de traditionele archieffunctie wel adequaat is ingericht. Hiermee rekening houdend signaleren wij twee urgente tekortkomingen (bij vraag b wordt de toepassing van de wet in meer detail uitgewerkt).

Ten eerste is er nog geen beleid geïmplementeerd voor het bewaren en vernietigen van de digitale documenten, zoals vastgelegd in de gemeentelijke selectielijst. Dit geldt zowel voor de applicatie JOIN als voor de vakapplicaties waarin archiefwaardige informatie wordt beheerd. De gevolgen kunnen zijn dat documenten onterecht of te vroeg worden vernietigd of juist te lang worden bewaard blijven. In het eerste geval is bijvoorbeeld het risico dat de gemeente geen verantwoording meer kan afleggen over het gevoerde beleid, in het tweede geval dat 'het recht van betrokkenen te worden vergeten' niet wordt verzekerd.

Een tweede urgente tekortkoming is dat voor digitale stukken nog geen maatregelen zijn getroffen waardoor deze blijvend leesbaar zullen zijn. De gemeente heeft deze maatregel afhankelijk gemaakt van de invoering van het E-depot, waarvoor op dit moment nog geen concreet plan is. Het risico is dat pas bij de ingebruikname van het E-depot over een aantal jaren de kwaliteit van de archieven zal blijken. En op dat moment kunnen eventuele tekortkomingen niet of alleen met een onevenredige grote inspanning worden hersteld. Het verlies van een deel van de archieven is dan aannemelijk, waardoor de gemeente niet alleen een deel van haar cultureel erfgoed (de blijvend te bewaren archieven) dreigt te verliezen, maar ook in verlegenheid kan worden gebracht wanneer zij onvoldoende kan verantwoording kan afleggen over het gevoerde beleid.

> De huidige archivering is niet onrechtmatig, omdat volgens het gemeentelijk beleid de papieren archieven nog leidend zijn. Hier past de kanttekening dat de gemeente wel tekortschiet waar de digitale archivering al praktijk is.

Effectiviteit
De gestelde norm voor effectiviteit luidt dat de digitale archieffunctie bijdraagt aan een goede en betrouwbare dienstverlening. Om dit vast te stellen is gekeken naar de ondersteuning van de gemeentelijke processen door met name de applicatie JOIN. Dit levert het volgende beeld:

- Een deel van de processen wordt naar tevredenheid geheel in JOIN afgehandeld. Voorbeelden zijn het Wob-proces, afhandeling van bezwaren door de Commissie Bezwaarschriften en de digitale stukkenstroom, die gemeentebreed is geïmplementeerd.
- Andere processen worden deels door een specifieke applicatie en deels door JOIN ondersteund. Een voorbeeld is de sector Ruimtelijke Ordening, die voor de landelijke gegevensuitwisseling werkt met Informatiemodel Ruimtelijke Ordening, waarbij de onderliggende stukken in JOIN worden opgeslagen. Een ander voorbeeld zijn de processen van het team Burgerzaken en KCC, die worden ondersteund door de combinatie van de Basisregistratie Personen (voor de protocollering) en JOIN (voor de onderliggende stukken). Voor de meeste van deze processen is verbetering van de inrichting gewenst.
- Voor de overige processen bestaat nog de 'hybride situatie', een mix van papier en digitaal. Zo worden van de personeelsdocumenten digitale kopieën in JOIN opgeslagen, maar blijft het papier leidend. Ook de afdeling Financiën werkt nog voor een deel op papier. Een ander voorbeeld is de gedigitaliseerde vergunningsverlening, waar nog de mogelijkheid bestaat het proces op papier af te handelen. Voor deze processen loopt JOIN als het onderliggende systeem tegen zijn grenzen aan.
- Het digitaal afgeven en controleren van parkeervergunningen verloopt op dit moment nog geheel met papieren documenten.
- De invoering van Omgevingswet, Omgevingsvisie en Visie op de Stad zijn nog in een beginstadium, en de processen en de digitale ondersteuning zijn nog niet in beeld.

Als de processen goed worden ondersteund, betekent dit niet dat de digitale archieffunctie op orde is. De ervaringen zijn dat veel informatie in JOIN beschikbaar is. Door gericht zoeken krijgen de betrokken ambtenaren vrijwel altijd de noodzakelijke informatie boven water. Dat betreft zowel de inhoud als de status van een stuk. Maar complete dossiers zijn in JOIN veel minder goed vindbaar, zoals is gebleken in de situatie van de grondexploitatie. Het feit dat alles uiteindelijk terug te vinden is betekent niet dat alles goed in de digitale dossiers is opgenomen. Daardoor is onzeker of voor besluiten, verantwoording of controle relevante informatie te allen tijde volledig beschikbaar is.

> De huidige archivering is effectief, in de zin dat de ondersteuning van de gemeentelijke processen grotendeels voldoet aan de verwachtingen. Hoewel de applicatie JOIN ten tijde van het onderzoek als functioneel beperkt werd bestempeld, is de ondersteuning van deze werkprocessen in het algemeen voldoende: medewerkers kúnnen er mee werken. Maar verbeteringen zijn gewenst, zowel wat betreft de kwaliteit van de gearchiveerde informatie als wat betreft het aantal ondersteunde processen. Andere applicaties waarin digitale informatie wordt gebruikt zijn tot nu toe buiten beeld gebleven.

Vraag b: Wordt de wet goed toegepast en hoe toekomstbestendig is de toepassing?

Bij de beantwoording van vraag a kwamen al twee tekortkomingen van de digitale archieffunctie aan de orde: er is nog geen beleid geïmplementeerd voor het op correcte wijze bewaren en vernietigen van de digitale documenten en, meer specifiek, voor digitale stukken zijn geen maatregelen getroffen ten behoeve van blijvende leesbaarheid. Het algemene beeld is dat, waar de gemeente in de oude analoge situatie haar archieffunctie op orde had, zij in de digitale praktijk nog een grote inhaalslag moet maken. Digitaal werken wordt tot nu toe bottom-up opgepakt, zonder dat er algemene sturing op zit. In een aantal processen wordt geheel of gedeeltelijk digitaal gewerkt, vaak naar tevredenheid van de gebruikers. Maar door het ontbreken van een samenhangend beleid voor de digitale informatievoorziening is niet duidelijk hoe de digitale archieffunctie zich verder ontwikkelt, opdat deze nu en in de toekomst aan de wetten en gangbare normen voldoet.

Dat de gemeente een achterstand heeft blijkt uit het feit dat de huidige kaders (archiefverordening inzake het toezicht, besluit informatiebeheer en mandaatregeling archiefzorg) niet zijn geactualiseerd en niet meer aansluiten bij de huidige digitale praktijk. De verantwoordelijkheden, die in de oude analoge situatie op orde leken te zijn, hebben geen invulling gekregen voor de digitale informatievoorziening. Zo heeft Gorinchem een gekwalificeerde gemeentearchivaris, maar de inspectierol wordt door Regionaal Archief Gorinchem niet opgepakt voor de digitale archieffunctie.

De verantwoordelijkheden reiken in de digitale tijd verder dan de afdelingen DIB, I&A en Regionaal Archief Gorinchem. Want de medewerkers zijn zelf ‘archiefvormers’ geworden. Dit is echter op veel plaatsen in de organisatie nog niet doorgedrongen. Archivering zit nog te veel aan de achterkant van het proces, waardoor er veel mis kan gaan voordat een document deze ‘achterkant’ bereikt. Ondertussen dringt binnen de gemeentelijke organisatie het besef door dat een goed digitaal archief een zeer belangrijke randvoorwaarde is voor goede dienstverlening aan burgers en bedrijven en voor goede interne processen. Vanuit dat besef wordt het belang om een goede archivering niet achteraan het proces maar direct bij aanvang in te richten steeds sterker gevoeld. Dit heeft echter nog niet geleid tot concreet beleid om dit mogelijk te maken en tot agendering van het onderwerp op directieniveau. In Gorinchem bestaat geen structureel overleg zoals het in het Archiefbesluit geïntroduceerde

‘Strategisch Informatie Overleg’ (SIO), waarin het functioneren en de kwaliteit van de informatiehuishouding worden besproken.

Ook buiten de grenzen van de gemeentelijke organisatie en het gemeentehuis kan de gemeente verantwoordelijk zijn voor de digitale archieffunctie. Het gaat dan om samenwerkingsverbanden en gemeenschappelijke regelingen. Deze verantwoordelijkheid wordt echter niet aantoonbaar ingevuld: de gemeente heeft er niet in alle gevallen zicht op of in deze situaties voldoende aandacht is besteed aan het archiefbeheer. Dit zicht wordt mede ontnomen doordat sinds een aantal jaren er geen formeel register van samenwerkingsverbanden meer is. Het Regionaal Archief Gorinchem heeft hier een inspectierol, maar komt niet toe aan de invulling.

> De wet wordt voor de digitale archieffunctie niet goed toegepast. Het ontbreekt aan een samenhangend beleid en een top-down aanpak om dit te realiseren. Dit heeft met name consequenties voor de (nabije) toekomst, waarin digitale archieven leidend zullen zijn in plaats van de papieren, en van zeer groot belang voor de gemeentelijke dienstverlening en processen.

Vraag c: Welke kwalitatieve en welke kwantitatieve indicatoren worden er gehanteerd (om de prestaties te toetsen)?

Bij vraag b kwam al naar voren dat de gemeente een samenhangend beleid voor de digitale informatievoorziening nodig heeft. Dit beleid zal vervolgens moeten worden ingevoerd, waarna er een proces van toetsing en verdere verbetering op gang moet komen (de bekende cyclus Plan – Do – Check – Act). Belangrijke onderdelen van het beleid zijn dat taken, rollen en verantwoordelijkheden (dus ook buiten DIB en het Regionaal Archief Gorinchem) expliciet zijn omschreven en belegd, en dat de organisatie wat betreft mensen en middelen in staat is de verantwoordelijkheden waar te maken.

Zo ver is het allemaal nog niet. In vervolg op de kritische opmerkingen in de ‘KPI-rapportage Gemeente Gorinchem – juni 2014’ heeft het Regionaal Archief Gorinchem een begin gemaakt met een verbeterplan, maar hieraan is geen gevolg gegeven. De conclusies van het ‘Rapport nulmeting vervanging archiefbescheiden’ van januari 2017, dat beleid en organisatie sindsdien onvoldoende zijn geactualiseerd ten behoeve van de digitale archieffunctie, worden in dit onderzoek bevestigd.

Vooralsnog ontbreekt het overzicht, omdat er geen inventarisatie bestaat van de beschikbare informatie bij de afdelingen en wat daar momenteel – archieftechnisch - mee gebeurt. Ook al is er geen compleet overzicht, er zijn wel voorbeelden dat er nog werk aan de winkel is, zoals het feit dat e-mail niet wordt gearchiveerd, ook niet als het gaat om namens de gemeente verstrekte informatie.

Er is wel een beweging richting digitaal werken in gang gezet, met als resultaat dat een deel van de processen digitaal wordt uitgevoerd, ondersteund door de applicatie JOIN. De digitale duurzaamheid wordt daarentegen in JOIN niet geborgd. Weliswaar is de applicatie zelf gecertificeerd, maar dit biedt geen garantie als de inrichting en de informatiebeheerprocessen niet aan de eisen voldoen. Dit is onder andere het geval bij de structuur van JOIN. Door gebruik te maken van standaard documentbeschrijvingen zijn de uniformiteit en daarmee de vindbaarheid en herbruikbaarheid vergroot. Maar de hiervoor gebruikte hulpmiddelen (tabellen, standaardwoordenlijsten, sjablonen en koppelingen) zijn niet gebaseerd op een goedgekeurde ordeningsstructuur met een goed ingericht wijzigingsproces. Daarom loopt de gemeente het risico dat bij (functioneel gewenste maar

onvoldoende beheerste) wijzigingen van deze hulpmiddelen het totaaloverzicht, de samenhang van de dossiers en de vindbaarheid van oude informatie achteruit gaan.

Het gegeven dat de digitale informatievoorziening nog niet aan de eisen voldoet heeft consequenties voor de gewenste vervanging van papieren door digitale documenten (ook wel substitutie genoemd). Een eventueel besluit hiertoe zou niet aan de wettelijke eisen voldoen. Daarom is de gemeente vooralsnog verplicht om de papieren archieven aan te houden. Dat draagt bij aan een relatief dure en moeilijk te beheersen 'hybride situatie'.

Ook wat betrokken mensen en middelen betreft is een inhaalslag nodig. Het team DIB heeft te maken met onderbezetting, achterstanden en gebrek aan expertise met betrekking tot de vereisten van digitale archivering. Het Regionaal Archief Gorinchem heeft momenteel eveneens onvoldoende capaciteit om op een adequate manier invulling te geven aan haar inspectierol op de archieven. Deze taak is door de instelling van horizontaal toezicht belangrijker geworden. De focus en ervaring van het Regionaal Archief Gorinchem liggen op het fysieke archiefbeheer.
De inhaalslag is inmiddels begonnen: er zijn plannen voor het verstevigen van beide teams en van hun onderlinge samenwerking. Ten tijde van het onderzoek werden ook budgetvoorstellen gemaakt voor het verbeteren van de archieffunctie. Het is ons niet bekend of deze voldoende zijn.

> De organisatie heeft plannen voor de noodzakelijke verbetering van de digitale archieffunctie, maar nog geen begin gemaakt met de invoering. De controlefunctie wordt door het Regionaal Archief Gorinchem niet consequent ingevuld, en de in een eenmalig onderzoek in 2014 geformuleerde verbetervoorstellen zijn niet opgevolgd. De gemeente zit dus in de eerste fase van de bekende cyclus Plan – Do – Check – Act. Mede hierdoor ontbreekt het totaalbeeld van de digitale informatie in alle geledingen van de organisatie. Er is onvoldoende capaciteit voor het doorvoeren van de noodzakelijke verbeteringen.

Vraag d: In hoeverre is Gorinchem zich bewust van problematiek rondom 'big data'?

De samenleving verandert. Dat is van alle tijden, maar de snelheid van deze veranderingen neemt toe. Denk aan technologische innovaties zoals robotisering, de toepassing van drones en toenemende 'dataficatie'. Dit laatste betekent dat de hoeveelheid data en databases steeds groter wordt. De snelheid ervan neemt ook toe, net als het aantal mogelijkheden om deze data te onttrekken, aan elkaar te koppelen en te analyseren door middel van analytics. Bij deze technologische innovaties gaat het in feite over de toegenomen snelheid van transport, productie en consumptie, maar ook over de snelheid en het gemak waarmee we dingen weer weggooien. Daarnaast zien we dat deze ontwikkelingen een verdringend en zelfs uitsluitend effect hebben op mensen die er niet mee kunnen omgaan. Deze ontwikkelingen hebben ook een effect op arbeid, omdat informatiesystemen arbeid overnemen. Daarentegen worden er ook nieuwe beroepenvelden gecreëerd, bijvoorbeeld data-analyst, cybersecurity analyst, domotica-adviseur, dronepiloot en dergelijke.[1] Door ontwikkelingen als Big Data en Open Data verschuift de informatievoorziening naar het primaire proces van de gemeente. Informatie is niet alleen meer een bedrijfsmiddel, maar krijgt steeds meer directe waarde voor burgers en bedrijven.

Big Data is de verzamelterm voor een set aan technieken waarbij grote hoeveelheden digitale gegevens worden samengebracht zodat er nieuwe en onverwachte verbanden kunnen worden

[1] Bron: Laurens de Graaf, Van top tot teen in verbinding, april 2017

gelegd. Voor de archieffunctie is niet alleen het bewaren van Big Data van belang, maar ook het opruimen en vernietigen van overbodige data. Slecht informatiemanagement kan leiden tot 'ROT' data (redundant, obsolete & trivial = overbodig, verouderd & onbelangrijk). Datamanagement is in de huidige maatschappij van eminent belang. Voor gemeenten wordt het gebruik van Big Data-technieken in de nabije toekomst gemeengoed[2].
Ook Gorinchem moet in dit verband zorgen dat informatiebeheer en archivering tijdig aan de eisen van Big Data voldoen. Uit onze gesprekken blijkt dat de gemeentelijke organisatie nog niet anticipeert op deze uitdaging voor de digitale archieffunctie.

Ook van een ontwikkeling als Open Data zijn medewerkers, op enkele deskundigen binnen de vakafdelingen na, zich nog nauwelijks bewust. Deze ontwikkeling houdt in dat in de toekomst overheidsorganen in toenemende mate zelf hun informatie en archieven direct toegankelijk maken voor de samenleving. Dit zal grote gevolgen hebben voor de rol van archieforganisaties en de inrichting van digitale archieven. Het gaat hierbij om de ontwikkelingen op het gebied van actieve openbaarheid en het ter beschikking stellen van (big) data, in overeenstemming met het kabinetsbeleid voor de Open Overheid en de initiatiefwet Wet open overheid.

> De gemeentelijke organisatie is zich niet bewust van ontwikkelingen als big data en het belang voor de gemeentelijke dienstverlening en processen.

Vraag e: Wat speelt er nu en welke risico's loopt Gorinchem daarbij?

Wat de risicobeheersing rond de informatievoorziening betreft geeft de gemeente aan de digitale archieffunctie geen hoge prioriteit. Deze risicobeheersing zou zich moeten richten op het veilig stellen van de informatie voor nu en in de toekomst. Momenteel gaat de aandacht vooral uit naar de bescherming van de privacy en het voorkomen van datalekken. Medewerkers zijn zich hier persoonlijk van bewust en gaan consciëntieus met gegevens om. Verder hebben er trainingen plaatsgevonden om de privacybescherming te verbeteren. Medewerkers moesten daar verplicht aan meedoen. Ook hoog op de agenda staat de informatiebeveiliging, nadat in het laatste kwartaal van 2016 nulmetingen zijn uitgevoerd.
Het verband met de (digitale) archieffunctie is echter nog niet gelegd, terwijl zonder een goed werkende archieffunctie de veiligheid van gegevens niet gegarandeerd kan worden. Want om de aan haar toevertrouwde informatie effectief te kunnen beveiligen moet de gemeente op ieder moment zicht hebben waar deze zich bevindt, wat het belang ervan is, welke risico's er zijn en hoe lang de informatie bewaard moet (en mag!) worden. Vanuit de medewerkers komen wat risico's betreft weinig signalen, omdat zij in hun processen tamelijk goed worden ondersteund, en – soms met de nodige moeite – de gevraagde informatie boven water weten te krijgen.

> De organisatie voert geen systematische analyses uit om de risico's van de digitale archieffunctie in kaart te brengen. De risico's, die er zeker voor de nabije toekomst zijn, staan daardoor niet op het netvlies.

[2] Bron: Archief2020, het in 2016 afgeronde innovatieproject voor decentrale overheden

Vraag f: In hoeverre wordt er op deze thema's met en tussen overige partijen (overheid, maatschappij, markt) samengewerkt?

De gemeente maakt dankbaar gebruik van de kennis die binnen de Nederlands overheid wordt ontwikkeld. Elders ontwikkelde adviezen en modellen worden echter niet of nauwelijks toegepast. Als reden hiervoor wordt gegeven dat gemeenten nu eenmaal van elkaar verschillen, waardoor maatwerk noodzakelijk is. In de gemeentelijke wereld bestaan initiatieven om de innovatie van dienstverlening gezamenlijk aan te pakken, zoals de coöperatieve vereniging Dimpact. Gorinchem speelt in dit soort initiatieven geen actieve rol.

Van samenwerking in maatschappelijk verband is nog geen sprake. Dit hangt samen met het feit dat Gorinchem de verbinding van de archieffunctie met gemeentelijke dienstverlening en processen nog niet heeft gelegd.

Ook de samenwerking met leveranciers vraagt nog de nodige investeringen. Bijvoorbeeld duren de gewenste verbeteringen van de applicatie JOIN langer dan nodig omdat de samenwerking met de leverancier niet optimaal is.

> De gemeente maakt geen gebruik van samenwerking met andere partijen om de eigen informatievoorziening op een hoger peil te brengen.

Vraag g: Welke instrumenten gebruikt Gorinchem hierbij en hoe kunnen deze en eventueel andere effectief worden ingezet?

Zoals bij vraag f is beschreven heeft de gemeente door anderen gerealiseerde producten zoals regelingen, richtlijnen en architecturen nog niet weten in te passen.

Vraag h: Kan de gemeenteraad een (actieve) rol bij dit thema vervullen, zo ja welke?

Bij de beantwoording van vraag d werd duidelijk dat gemeentelijke informatie steeds meer directe waarde voor burgers en bedrijven krijgt. Dit maakt dat het onderwerp op de agenda van bestuur en gemeenteraad zou moeten staan.

Tijdens de naar aanleiding van dit onderzoek georganiseerde raadsbijeenkomst op 13 april bleek dat dit thema bij de raad niet hoog op de agenda staat. Uit de ambtelijke organisatie vernamen wij dat ook vanuit de politiek (de coalitie) geen belangstelling is voor het onderwerp. In de raadsbijeenkomst bestond wel een zeker bewustzijn en inzicht over het belang van de archieffunctie en de rol van de gemeenteraad. Aanwezigen deden nuttige suggesties voor het uitoefenen van hun kaderstellende en hun controlerende rol, en voor de wijze waarop raadsleden zich willen laten informeren over de gang van zaken. Enkele raadsleden zijn zich ervan bewust dat in het kader van de Omgevingswet in 2024 de digitale omgeving gereed moet zijn, en dat de gemeente hiervoor de digitale archieffunctie tijdig op orde moet brengen.

De gemeenteraad is zich nog niet van bewust zijn kaderstellende rol in de digitale archieffunctie als zodanig: erop toezien dat visie en beleid worden ontwikkeld en gerealiseerd, dat hiervoor in de gemeentelijke begroting ruimte wordt gecreëerd.

De raad is zeker nog niet zo ver dat men het belang ziet van een goede digitale archieffunctie voor de gemeentelijke dienstverlening en processen. Terwijl de raad zonder deze functie geen zekerheid heeft

over de kwaliteit van de door het bestuur verstrekte informatie over het gevoerde beleid en belangrijke dossiers, en daardoor zijn controlerende rol niet goed kan invullen. Misschien nog wel van groter belang is dat de informatie zelf steeds meer directe waarde krijgt voor de dienstverlening aan burgers en bedrijven.

> De gemeenteraad kan een actieve rol vervullen bij dit thema, maar is zich hiervan nog niet bewust. De rol bij dit thema is niet alleen goed in verband te brengen met de kaderstellende en controlerende rol van de raad, maar ook met het belang voor de burgers en bedrijven die door de raad worden vertegenwoordigd.

3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

Bij aanvang van het onderzoek is een aantal vragen geformuleerd. Dit betreft de volgende:

- Hoe is het gesteld met de archieffunctie van de gemeente Gorinchem?
- Hoe toekomstbestendig is de archieffunctie?
- Hoe rechtmatig, doelmatig en doeltreffend wordt de archieffunctie uitgevoerd?
- Welke betekenis heeft de archieffunctie nu en in de toekomst voor de drie rollen (kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende) van de gemeenteraad in Gorinchem?
- Hoe kun je de gemeenteraad hiervoor adequaat equiperen?

De eerstgenoemde drie vragen richten zich op de archieffunctie zelf. De laatste twee vragen hebben betrekking op de positie en verantwoordelijkheden van de raad.

Het is van belang te beseffen dat de archieffunctie niet alleen het cultureel erfgoed betreft, dat wil zeggen de documenten in het Regionaal Archief Gorinchem. Het gaat om de archieven in de ruime zin van het woord: álle documenten die voor de gemeente van belang zijn voor bedrijfsvoering, verantwoording en cultureel erfgoed. De eis is dat deze documenten goed worden beheerd vanaf het ontstaan totdat ze worden vernietigd, waarbij de blijvend te bewaren documenten worden overgedragen aan het Regionaal Archief Gorinchem.

Archieffunctie zelf
Met betrekking tot de archieffunctie zelf, blijkt dat deze niet onrechtmatig kan worden genoemd, maar wel op achterstand staat bij de toepassing van de wet. Het algemene beeld is dat, waar de gemeente in de oude analoge situatie haar archieffunctie op orde had, de kaders en werkwijzen niet zijn geactualiseerd en niet meer aansluiten bij de huidige digitale praktijk. De archieffunctie is niet toekomstbestendig, mede door het ontbreken van een samenhangend beleid voor de digitale informatievoorziening. In plaats daarvan zijn de ontwikkelingen tot nu toe bottom-up opgepakt.

Wat doelmatigheid betreft is een inhaalslag nodig voor het op sterkte brengen van de groep deskundigen die de digitale archiefvorming in goede banen moet leiden. De inhaalslag is inmiddels begonnen: er zijn plannen voor het verstevigen van de twee betreffende teams en van hun onderlinge samenwerking. Of er voldoende middelen zijn vrijgemaakt is nog onzeker.
De archieffunctie is doeltreffend in de zin dat zij een deel van de gemeentelijke processen naar tevredenheid ondersteunt door middel van de applicatie JOIN, die wordt gebruikt voor document management, digitaal archiefbeheer, digitale werkstromen en zaakgericht werken. Nog onvoldoende doeltreffend is de archieffunctie bij het - archieftechnisch - beheersen van de gemeentelijke digitale informatie. Daardoor is niet zeker of de dossiers compleet zijn en of documenten blijvend vindbaar en toegankelijk zijn totdat ze worden vernietigd. Het is binnen de organisatie duidelijk dat JOIN op een aantal onderdelen moet worden verbeterd. De gemeente richt zich nu op betere ondersteuning van de werkprocessen, maar zal ook een grote inspanning moeten leveren voor het archieftechnisch op orde brengen van JOIN en andere applicaties waarin digitale informatie wordt gebruikt.

In hoofdstuk 2 zijn wat dit betreft de nodige tekortkomingen benoemd. Getoetst aan de ontwikkelde normen blijkt dat de gemeente wat een aantal basisuitgangspunten betreft daaraan voldoet, maar bij

veel normen in gebreke blijft. Daarom luidt de conclusie dat het in het algemeen niet goed gesteld is met de archieffunctie van Gorinchem. Veel investeringen en onderhoud zijn nodig. Dat betreft zowel de formulering van beleidskaders als investeringen in middelen, kwaliteit en mensen. Dit beeld komt overeen met dat bij andere gemeenten en overheidsorganisaties, waar het denken over de inrichting van een digitale archieffunctie pas net begonnen is. Samenwerking met andere gemeenten is noodzakelijk, maar niet voldoende om deze lastige materie in de grip te krijgen.

Positie en verantwoordelijkheden van de raad
De ter gelegenheid van dit onderzoek georganiseerde raadsbijeenkomst op 13 april was de eerste keer dat het belang van het thema en de rol van de gemeenteraad aan de orde zijn gesteld.
Hier bleek dat de archieffunctie bij de raad niet hoog op de agenda staat. Maar het thema kan door de raad niet te lang meer worden veronachtzaamd, omdat met de kwetsbare situatie rond de archieffunctie de taken van de raad eveneens onder druk staan.

Om te beginnen draagt de gemeenteraad de eindverantwoordelijkheid voor elk gemeentelijk beleidsterrein en daarmee ook voor de archieffunctie. In zijn kaderstellende rol moet de raad visie en beleid laten opstellen en toezien op de realisatie hiervan.

Gesteld is dat met een tekortschietende invulling van de archieffunctie de controlerende rol van de raad ook onder druk komt te staan. Want in het onderzoek is gebleken dat geen absolute zekerheid bestaat dat voor besluiten, verantwoording of controle relevante informatie te allen tijde volledig beschikbaar is, nu en in de toekomst.

Tenslotte zijn er consequenties voor de volksvertegenwoordigende verantwoordelijkheden van de raad. Door ontwikkelingen als Big Data en Open Data verschuift de informatievoorziening naar het primaire proces van de gemeente. Informatie is niet slechts een bedrijfsmiddel, maar krijgt steeds meer directe waarde voor burgers en bedrijven. En een goede digitale archieffunctie is de basis voor de betrouwbaarheid en bruikbaarheid van deze informatie.

3.2 Aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie

In de inleiding van dit rapport is beschreven dat binnen de archiefwereld al jaren wordt nagedacht over de verandering ten gevolge van de digitale ontwikkelingen. Als we kijken naar de drie horizonnen zoals beschreven in paragraaf 1.1, dan is er binnen de gemeente Gorinchem voornamelijk sprake van Horizon 1 (passieve papieren openbaarheid). Immers het fysieke, papieren archief is leidend en nog niet alles wordt momenteel gedigitaliseerd. Maar door het gebruik van bijvoorbeeld JOIN en andere applicaties zien we dat er ook stappen worden gezet richting Horizon 2 (het hybride archief). Wil men de overstap naar deze volgende horizon op de niet te lange termijn goed en verantwoord kunnen zetten, dan is het zaak om hiervoor nu een stevig fundament te leggen. Dat betekent dat systematischer wordt omgegaan met digitalisering en dat beleid wordt ontwikkeld over de manier waarop Gorinchem het hybride archief vorm en inhoud wil geven. Er moeten voorbereidingen voor concrete acties worden getroffen en keuzes worden gemaakt.

Eerder is er ook op gewezen dat de Algemene Verordening Gegevensbescherming, die per mei 2018 in werking treedt, hogere eisen dan de Wbp stelt aan de manier waarop Gorinchem omgaat met haar

(al dan niet digitale) archivering. Het is dan ook belangrijk dat de gemeente zich tijdig voorbereidt op het kunnen voldoen aan deze eisen.[3]

Op grond van het voorgaande komen we tot de volgende aanbevelingen voor de gemeentelijke organisatie:

- Zorg dat de verantwoordelijkheid voor de informatie- en archieffunctie op directieniveau is belegd. Dit is een van de verantwoordelijkheden die bij de rol Chief Information Officer (CIO) zou kunnen horen. Over de CIO-rol als zodanig bevat dit rapport geen aanbevelingen, omdat dit niet onderwerp van onderzoek is geweest. Maar voor een mogelijke CIO-functie in Gorinchem geldt dat deze aandacht moet besteden aan de verschuiving van ICT-beheersing naar innovatie en digitale transformatie.
- Voer binnen de organisatie met alle geledingen het gesprek over de invulling en verantwoordelijkheden met betrekking tot de informatie- en archieffunctie van de gemeente.
- Pak het digitale archief aan in relatie met de plannen voor verbeteren van de dienstverlening en van de digitale communicatie met burgers en bedrijven, en met belangrijke ontwikkelingen zoals de komst van de Omgevingswet. Zowel qua inhoud als qua timing en budgettering. Hierdoor wordt de waarde van het digitale archief voor gemeente, burgers en bedrijven zichtbaar, en met (hopelijk) als gevolg dat er meer politieke aandacht en middelen voor zullen zijn.
- Ontwikkel visie en beleid om te komen tot een duurzame digitale informatievoorziening, en benadruk hierin het belang voor de gemeentelijke processen en dienstverlening. Zorg door middel van continue verbetering (Plan – Do – Check – Act) voor realisatie van het beleid.
- Stel vanuit de directie een overkoepelend (strategisch) informatieoverleg in, dat projecten en activiteiten definieert en prioriteert, en dat stuurt op de uitvoering. Bouw hierbij voort op de in de gemeente al bekende KPI's, zoals uitgewerkt in bijlage C.
- Zorg voor structurele middelen in de begroting om de wettelijke plicht effectief en efficiënt na te komen, en laat een informatieparagraaf in begroting en jaarrekening opnemen.
- Start een gemeentebreed programma om medewerkers, bestuur en raad bewust te maken van de eigenaarsrol in het kader van digitaal werken.
- Leg de relatie van de digitale archieffunctie met het verbeteren van de informatiebeveiliging, waarvan de noodzaak wordt gevoeld na de in 2016 uitgevoerde nulmetingen. Voer onder andere systematische risicoanalyses uit, waarbij de eisen ten aanzien van beveiliging (betrouwbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid) en archieffunctie (duurzame toegankelijkheid) gezamenlijk en in samenhang in kaart worden gebracht. Hiermee kan de gemeente een begin maken bij de voorgenomen risicoanalyses voor de bedrijfskritische processen en applicaties (waaronder JOIN, Key2Burgerzaken en Decade).
- Neem zo spoedig mogelijk de selectielijst op in de nieuwe zaakgerichte structuur van de dossiers, die in april 2017 is ingevoerd. Hierdoor wordt een grote slag gemaakt met het kunnen vernietigen van digitale documenten.
- Optimaliseer de samenwerking met leveranciers, met name die van JOIN, en maak ook meer gebruik van door anderen gerealiseerde producten zoals regelingen, richtlijnen en architecturen.
- Laat de archivaris zijn wettelijke plicht als inspecteur toezicht systematisch invullen aan de hand van jaarlijkse inspectierapporten volgens het normenkader.

[3] Zie hiervoor onder andere https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/in_10_stappen_voorbereid_op_de_avg.pdf

- Leg bij het aangaan van samenwerkverbanden de verantwoordelijkheden voor archiefvorming vast, zoals dat in het verleden het geval was.

3.3 Handreikingen voor de gemeenteraad

In de naar aanleiding van dit onderzoek georganiseerde raadsbijeenkomst is het eerste bewustzijn gecreëerd van de problematiek van de digitale archieffunctie en de samenhang met de gemeentelijke dienstverlening. Dit soort discussies zou de raad geregeld moeten voeren, want de relevantie van dergelijke thema's wordt vooral duidelijk als ze in breder verband worden besproken. Een volgende kans dient zich aan als de Visie op de Stad met de raad wordt besproken. Daarin kan de raad zich laten informeren over het belang van de digitale archieffunctie voor deze visie.

Al doende kunnen raadsleden over dit thema steeds meer kennis en inzicht verwerven. In aanvulling daarop kunnen zij zich verdiepen in de goede rapporten en communicatiemiddelen die zijn opgeleverd door het programma Archief2020 en het project Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO). Deze zijn gericht op niet-ingewijden uit de politieke en bestuurlijke organisatie.[4]

[4] Zie www.archief2020.nl. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) was een van de opdrachtgevers voor het programma.

Bijlage A. Geïnterviewde personen

Anita Vergouwe, Simon de Leeuw	Directie
Johan Rutten	Hoofd Financiën
Marianne Simjouw	Hoofd P&O
Thijs Grijpma	Afdelingshoofd Publiekszaken
Dietrich van Roest Angela de Bruin	Publiekszaken / Toezicht & handhaving Burgerzaken
Sandra Katsikas Theo Sprong Hans Stouthamer	Teamleider veiligheid, openbare orde en wijkbeheer, vergunningen Teamleider RO, projecten en milieu I&A / Geo-specialist
Peter Vermeulen	Concerncontroller
Coen Verhagen	Programma Dienstverlening
Janine Arslan	Juridische Zaken
Martin Potters	Inkoopcoördinator
Trees Pasman, Aron de Vries, Frans Kuiper, Hans Stouthamer	Groepsgesprek concerndiensten
Aron de Vries	Senior-medewerker Regionaal Archief Gorinchem

Bijlage B. Bestudeerde documentatie

Document	Opgesteld door	Versie	Datum
Rapport nulmeting vervanging archiefbescheiden	Doxis Informatiemanagers	1.1	13 jan 2017
KPI- rapportage Gemeente Gorinchem – juni 2014	Regionaal Archief Gorinchem	?	Juni 2014
Voorstel aan College: KPI-verslag 2014 met bijbehorend verbeterplan 2015 en digitalisering informatiehuishouding gemeente Gorinchem	Regionaal Archief Gorinchem	concept	?
Verbeterplan Archief- en Informatiebeheer gemeente Gorinchem	Regionaal Archief Gorinchem	concept	April 2015
Concept Projectplan Digitale informatiehuishouding gemeente Gorinchem	Regionaal Archief Gorinchem	concept	?
Informatiebeleidsplan 2016-2019	Hans Stouthamer	v2 definitief	2 feb 2016
Drie rapporten over nulmeting informatiebeveiliging	Sincerus	1.0	sep, okt, nov 2016
Informatiebeveiligingsbeleid Gemeente Gorinchem	Hans Stouthamer	0.4	27 jan 2015

Bijlage C. Normenkader en invulling

Onderstaande tabel beschrijft het in dit onderzoek toegepaste normenkader voor de inrichting van de digitale archieffunctie. De indeling volgt die van de KPI's in het VNG-model 'Kritische Prestatie Indicatoren Gemeentelijke Archiefketen'. Daaraan zijn toegevoegd:

- toepasselijke artikelen van Archiefwet, Archiefbesluit en Archiefregeling;
- normen van *RODIN (Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer);*
- enkele artikelen uit de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) en de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp)die specifieke eisen stellen aan de digitale archieffunctie
- door de onderzoekers toegevoegde normen voor effectiviteit, toekomstvastheid, samenwerking en betrokkenheid van de gemeenteraad.

In de tabel is ook beschreven hoe de gemeente invulling geeft aan de verschillende nomen. De normen kunnen goed gebruikt worden als richtsnoer in de verdere ontwikkeling van de digitale archieffunctie.

KPI 1 - Lokale regelingen

Hoofdvraag: Voldoen de gemeentelijke regelingen aan de wettelijke eisen?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI's 1.1, 1.2, 1.3, 1.6	Gemeente beschikt over: • **archiefverordening** • **archiefverordening inzake het toezicht** • **besluit informatiebeheer** • **mandaatregeling archiefzorg.**	*KPI-rapportage 2014* Deze formele archiefbeleidsstukken zijn aanwezig. *Doxis 2017* • De huidige kaders, de Archiefverordening en Besluit Informatiebeheer (BIB), zijn niet geactualiseerd en sluiten niet aan bij de huidige praktijk. De verantwoordelijkheden benoemd in het BIB hebben geen invulling gekregen voor de digitale informatievoorziening. • Ook voor het informatiebeveiligingsbeleid geldt dat daarin taken en verantwoordelijkheden zijn belegd die nog niet aantoonbaar zijn geïmplementeerd en uitgewerkt in procedures of richtlijnen.
KPI 1.4	**Voorzieningen bij wijziging van overheidstaken** zijn getroffen in geval van opheffing, samenvoeging, splitsing of overdracht van taken aan een ander (tijdelijk) overheidsorgaan.	*KPI-rapportage 2014* • Waardlanden: Directeur belast met beheer archiefbescheiden. Gemeentearchivaris toezichthouder. • Regionale Brandweer: Dordrecht is centrumgemeente. Afspraken zijn gemaakt over de archiefbescheiden die in de nieuwe organisatie ontstaan. Over documenten van oudere datum moesten nog afspraken worden gemaakt.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 1.5	**Voorzieningen bij gemeenschappelijke regelingen** zijn getroffen**.**	*KPI-rapportage 2014* • Het vereiste Register Gemeenschappelijke Regelingen wordt niet meer expliciet bijgehouden, maar is af te leiden uit de gemeentebegroting (hoofdstuk Verbonden partijen). • Onduidelijk of bij gemeenschappelijke regelingen voldoende aandacht is besteed aan het archiefbeheer. *Interviews* • Er is geen formeel register van samenwerkingsverbanden meer. • De vraag is of voor alle samenwerkverbanden de noodzakelijke voorzieningen zijn getroffen. • Bij het instellen van de Regionale Brandweer, de Veiligheidsregio en het Regionaal Informatie en Expertise Centrum voor zover geïnterviewden geen voorzieningen getroffen omtrent de zorg voor de archiefbescheiden. • Voor het samenwerkingsverband Merwede-Lingelijn bemant Gorinchem de camera-observatieruimte, maar de politie heeft als eindverantwoordelijke de zorg voor de archiefbescheiden. • De organisatie van de sociale wijkteams is in Gorinchem niet uitbesteed, maar onderdeel van de gemeentelijke organisatie. • Er is te weinig capaciteit om de inspectierol van het Regionaal Archief Gorinchem ook waar te maken ten aanzien van de samenwerkingsverbanden.
KPI 1.7	**Dienstverleningsovereenkomsten** zijn afgesloten bij uitbesteding van archieftaken.	*KPI-rapportage 2014* Niet van toepassing.

KPI 2 - Interne kwaliteitszorg en toezicht

Hoofdvraag: Werkt de gemeente structureel aan de kwaliteitsverbetering van haar informatiehuishouding?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 2.1	**Kwaliteitssysteem archiefbeheer** is in gebruik.	*KPI-rapportage 2014* • JOIN (Decos) is gecertificeerd volgens NEN2082. • Er bestaan procedures zoals bv. richtlijnen rondom WOB-verzoeken, een instructie voor de routing van bestuursadviezen, een e-mailprotocol, procedure rondom postregistratie en richtlijnen bestuurlijke elektronische berichten. • Organisatie van het informatiebeheer is vanuit JOIN goed belegd. • Actiepunten: o Informatie buiten JOIN moet nog bezien worden. o Documenteren procedures en afspraken betreffende informatiebeheer en inrichting. o Betere afstemming van informatiebeheer en informatiebeleid. o Toezien op naleving en kwaliteit van procedures. *Doxis 2017* • Geen gezamenlijk programma om tot een duurzame digitale informatievoorziening te komen. • Geen overkoepelend (strategisch) informatieoverleg ingericht dat projecten en activiteiten definieert en/of prioriteert om toe te werken naar een digitale informatievoorziening. • Het verbeterplan gebaseerd op KPI-rapportage 2014 is niet meegenomen dan wel als activiteit opgenomen in een jaarplan. *Interviews* • Geen beleid voor informatiebeheer (het is ook geen onderdeel van Informatiebeleidsplan 2016- 2019) • Geen gemeentebrede digitalisering: o er is geen directiebesluit ‘alles digitaal‘ o wel afspraak ‘zo veel mogelijk digitaal’ o invulling gaat per domein o steeds meer wordt er digitaal gewerkt o geen richtlijnen voor e-mails en (interne) verslagen o digitale stukkenstroom is wel gemeentebreed geïmplementeerd. • Er wordt vanuit de controlfunctie gewerkt aan visiedocument, met o.a. de samenhang tussen financiën, archieven en andere PIOFAH functies.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
Rodin 1.1	**Informatiebeleid,** door college of directie vastgesteld, dat aansluit bij de geformuleerde organisatiedoelstellingen. Onderdelen: a. het voldoen aan de wettelijke eisen voor het bewaren van informatie; b. een beschrijving van de relatie tussen de bedrijfsprocessen en de opgenomen informatie; c. een beschrijving van of verwijzing naar de bewaarstrategie van de organisatie die rekening houdt met conversie, migratie of emulatie in geval van veranderende (technische) omstandigheden; d. een beschrijving van het beveiligingsbeleid waarin taken en verantwoordelijkheden voor informatiebeveiliging zijn belegd.	*Doxis 2017* • Geen informatiebeleid voor de digitale informatievoorziening, waardoor niet duidelijk is langs welke weg het archiefbeheer wordt ontwikkeld om een duurzame, toegankelijke informatievoorziening te borgen. • Het zaakgericht werken is indertijd in Decos geïmplementeerd op basis van de ZTC 2.0. Een hernieuwde implementatie staat in 2017 gepland aan de hand van Zaaktypen.nl, onderdeel van de JOIN-suite. Een implementatieplan hiervoor is niet opgesteld. Naast JOIN zijn andere applicaties, zoals Key2 Burgerzaken, Decade in gebruik. De vraag is op welke wijze het zaakgericht werken en de digitale informatievoorziening buiten JOIN worden ingericht en beheerd. *Interviews* • Er is geen integraal gemeentebreed beleid; digitaal werken wordt bottom-up opgepakt. • Vanuit de politiek (de coalitie) is geen belangstelling voor interne beheersing. • Wél wordt in JOIN de workflow van de besluitvorming, tot en met de gemeenteraad, gemeentebreed gebruikt. • Relatie van archivering met processen en dienstverlening in beleidsafdelingen en ondersteunende afdelingen wordt op sommige plaatsen wel en op andere nog niet herkend. • Vanuit het programma Dienstverlening is een informatiebeleidsplan opgesteld, dat kan worden gezien als een aanvulling op het bestaande gemeentelijke plan. Het informatiebeleidsplan is onderdeel van de Perspectiefnota die in mei 2017 door wethouder Doodkorte aan de gemeenteraad wordt aangeboden. In de financiële paragraaf worden extra voorzieningen van incidenteel €540.000 en structureel 4 * €82.500 gevraagd. • Het blijkt vaak lastig een proceseigenaar te vinden, die zich verantwoordelijk voelt voor het optimaliseren van zijn (digitale) proces.

Onderzoekers	**Effectiviteit** van de digitale archieffunctie blijkt uit een bijdrage aan een goede en betrouwbare dienstverlening.	*Interviews*
		• Sommige processen worden naar tevredenheid geheel in JOIN afgehandeld:
		  ○ Het WOB-proces (registreren van een inkomend verzoek, de behandeling en het versturen van de reactie) wordt goed ondersteund in JOIN.
		  ○ Afhandeling van bezwaren door de Commissie Bezwaarschriften (over WMO, Bouwzaken en Vergunningen wordt goed ondersteund in JOIN.
		  ○ Digitale stukkenstroom is gemeentebreed geïmplementeerd.
		• Sommige processen worden deels door een specifieke applicatie en deels door JOIN ondersteund:
		  ○ In de RO-sector wordt bij de landelijke gegevensuitwisseling gewerkt met IMRO, waarmee gezamenlijke bestemmingsplannen kunnen worden geïnitieerd en gevolgd. De onderliggende stukken worden dan in JOIN opgeslagen. De situatie is niet optimaal, want het is lastig om intern de verbinding te maken met de eigen werkprocessen.
		  ○ Bij inkoop worden dossiers uit TenderNed na afsluiting opgenomen in JOIN. Niet altijd is duidelijk welke documenten leidend zijn, onder andere doordat medewerkers ook schaduwarchieven bijhouden.
		  ○ Een deel van de grote inkooptrajecten wordt door de afdeling zelf uitgevoerd. Of de afdeling dan ook zorgt voor goede archivering is niet bekend.
		  ○ De processen van het team Burgerzaken en KCC worden ondersteund door de combinatie van BRP (voor de protocollering) en JOIN (voor de onderliggende stukken).
		• Er zijn hybride situaties papier / digitaal:
		  ○ Van de personeelsdocumenten worden digitale kopieën in JOIN opgeslagen; papier blijft leidend, en JOIN geeft geen compleet overzicht van een heel dossier.
		  ○ Afdeling Financiën werkt nog voor een deel op papier.
		  ○ Digitaal afgeven en controleren van parkeervergunningen: gaat op dit moment nog met papieren documenten. Er wordt nagedacht over het invoeren van een specifieke applicatie, omdat JOIN hiervoor onvoldoende functionaliteit biedt.
		  ○ De vergunningsverlening is gedigitaliseerd, al bestaat zeker ook de mogelijkheid om dit proces op papier in te vullen. JOIN is het onderliggende systeem, dat ook hier tegen zijn grenzen aanloopt.
		  ○ Een uitdaging is om de externe dienstverlening te koppelen aan de processen binnen, en daarom is een goede digitale informatievoorziening van belang. Het ideaalbeeld is dat contactinformatie, zaakinformatie en procesinformatie in de midoffice beschikbaar is, om van daaruit integraal naar buiten te worden gebracht. Een inhoudelijke koppeling tussen JOIN (Zaken) en het klantcontactsysteem JOIN-KC ondersteunt deze werkwijze, een nieuwe zaakgerichte structuur van de dossiers (zaaktype.nl; die in april 2017 operationeel zal zijn) biedt de basis om gegevens verder te ontsluiten. Op dit moment is er een technische koppeling, het gebruik moet verder worden geïntensiveerd.
		  ○ Burgers en bedrijven moeten hun informatie kunnen ontsluiten via digitale loketten zoals mijnoverheid.nl. Zo moeten zij op termijn hun eigen gegevens kunnen beheren. De gemeente Gorinchem is aan zet om alle transacties met burgers en bedrijven digitaal te kunnen afhandelen, in lijn met het programma digitaal 2017 en de implementatieagenda Digitale Dienstverlening 2020 van het ministerie van BZK. Daartoe wordt binnen de gemeente samengewerkt tussen: de

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
		verschillende domeinen met hun proceseigenaren; KCC, dat verantwoordelijk is voor de klantcontactprocessen, E-dienstverlening, informatievoorziening (communicatie) en DIB als uitvoerder van de kanalen post en e-mail. De ontwikkeling komt tot uiting in projecten van het programma Dienstverlening. ○ Ten behoeve van communicatie met burgers en bedrijven via de website moet de gemeente ervoor zorgen dat informatie vindbaar, actueel, kwalitatief en begrijpelijk moet zijn. Op dit moment is dat in een aantal gevallen nog niet het geval waardoor burgers en bedrijven zich wenden tot andere vormen van, veelal duurder, contact als een persoonlijk bezoek of de telefoon.
Onderzoekers	**Toekomstvastheid** van de digitale archieffunctie blijkt uit de mate waarin de gemeente anticipeert op toekomstige eisen die (naar verwachting) aan archivering worden gesteld. Een aanknopingspunt wordt geboden door verschillende richtinggevende documenten van het project Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO).	*Interviews* • Voor sommige processen speelt het digitale archief nog geen rol: ○ De invoering van Omgevingswet, Omgevingsvisie en Visie op de Stad zijn nog in een beginstadium. De processen en de ondersteuning door digitale archieven zijn nog niet in beeld.
Rodin 1.2	**Verantwoording** kan worden afgelegd over alle activiteiten ten behoeve van de werking en het beheer van de digitale beheeromgeving op basis van toetsbare eisen van een door haar toe te passen kwaliteitssysteem.	*Doxis 2017* • De implementatie van zaaktypen in JOIN via Zaaktypen.nl is in voorbereiding. Het is nog niet bekend hoe daarbij zal worden omgegaan met de nieuwe selectielijst. • Niet alle digitale archiefbescheiden worden in JOIN geregistreerd en op deze wijze geklasseerd. DIB heeft geen actueel, samenhangend overzicht van alle informatie.
Rodin 1.3 Rodin 1.5	**Processen en procedures** voor de digitale beheeromgeving zijn beschreven. **Taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden** voor de digitale beheeromgeving waaronder: digitalisering, duurzame toegankelijkheid, archiefbeheer en betrouwbaarheid van informatie zijn vastgelegd en belegd. Tevens is op basis hiervan de continuïteit gewaarborgd in het geval van organisatiewijziging.	*Doxis 2017* • Alle afdelingen zijn betrokken bij het digitaal zaakgericht werken. De taakverdeling en verantwoordelijkheden van gebruikers, behandelaars of proceseigenaren zijn nog niet helder uitgekristalliseerd. • Voor zover kaders zijn vastgelegd zoals in het Besluit Informatiebeheer, zijn deze in de praktijk niet geborgd. *Interviews* • Archivering zit nog te veel aan de achterkant van het proces, waardoor beheersing van de informatiestroom onvoldoende is. • Hierdoor wordt ten onrechte de verantwoordelijkheid bij DIB belegd. • ‘Afspraak = afspraak’ is in Gorinchem niet echt van toepassing. • Taken, rollen en verantwoordelijkheden zijn niet expliciet omschreven en belegd. • Bij de deskundigen is verschil van inzicht over de wenselijkheid van top-down sturing.
KPI 2.2	**Gekwalificeerde gemeentearchivaris** voor het toezicht op het beheer van niet-overgebrachte archiefbescheiden en het beheer van de wel overgebrachte.	*KPI-rapportage 2014* Is benoemd en in bezit van diploma archivistiek.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 2.3	**Verslag toezicht archiefbeheer**, regelmatig door de gemeentearchivaris uitgebracht aan het college.	*KPI-rapportage 2014* Alleen ad hoc. *Interviews* • Gebeurt niet. • Inspectierol heeft geen prioriteit bij RAG, onder andere door capaciteitsgebrek.
Rodin 1.4	**Periodieke (externe) audits en/of certificering** op het gebied van de digitale beheeromgeving worden uitgevoerd.	*Interviews* • Er zijn audits zijn uitgevoerd op de informatievoorziening, in het kader van BRP en DigID of ter onderbouwing van financiële audits. Maar de documentaire informatievoorziening is in deze audits niet aan bod gekomen. • Doxis heeft nulmeting uitgevoerd. • RAG heeft in 2014 KPI-rapportage opgeleverd. Het verbeterplan is echter niet definitief geworden en ook niet uitgevoerd. • Het voornemen is om tweejaarlijks een dergelijke rapportage uit te voeren, maar dit loopt nog niet.
Onderzoekers	**Betrokkenheid van de gemeenteraad** blijkt uit de kaders die de raad heeft geformuleerd voor de ontwikkelingen in de archieffunctie van de gemeente, dat hij hierover wordt geïnformeerd, en dat hij in staat wordt gesteld om invulling te geven aan de controlerende verantwoordelijkheden met betrekking tot de ontwikkelingen in de archieffunctie van de gemeente.	*Raadsbijeenkomst 13 april 2017* • Raadsleden hebben tot nu toe geen rol gespeeld in de archieffunctie. • Enkele raadsleden blijken zich ervan bewust te zijn dat in het kader van de Omgevingswet in 2024 de digitale omgeving gereed moet zijn. Wat voor het archief opgetuigd moet worden, moet daar wel op passen. • De raad heeft een controlerende taak, maar het onderwerp archivering staat bij de raad niet hoog op de agenda omdat er veel actuele belangrijke onderwerpen behandeld moeten worden.
KPI 2.4	**Verslag beheer archiefbewaarplaats**, regelmatig door de gemeentearchivaris uitgebracht aan het college.	Niet van toepassing omdat er geen E-depot is.

KPI 3 - Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid

Hoofdvraag: Geschiedt de ordening planmatig, waarborgen het systeem en de materialen de authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid van de archiefbescheiden?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 3.1 Rodin 2.1 Rodin 2.10 Wob art. 2.2	**Geordend overzicht van (te bewaren) archiefbescheiden**, actueel, compleet en logisch samenhangend, geordend overeenkomstig de geldende ordeningsstructuur. **Classificatie** van archiefstukken vindt plaats op basis van een classificatieschema / ordeningsstructuur. **Integriteit en leesbaarheid** kunnen worden vastgesteld, gecontroleerd, gedocumenteerd en geborgd tegen ongeautoriseerde wijzigingen en beschadigingen. **Informatie is actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar**, als deze overeenkomstig de Wob wordt verstrekt.	*KPI-rapportage 2014* • Ja, voor zover in JOIN opgenomen. • Nee buiten JOIN, Er is onvoldoende zicht op de kwaliteit van archivering c.q. de borging ervan. *Doxis 2017* • JOIN is NEN 2082 gecertificeerd en voldoet aan functionele eisen gesteld aan een document- en recordmanagementapplicatie. Een aantal standaard functionaliteiten is beschreven in de algemene handleidingen van de leverancier. De lokale toepassing en inrichting van JOIN zijn zeer beperkt vastgelegd. • DIB heeft weinig grip op digitaal archiefbeheer buiten JOIN. *Interviews* • Er is nog geen inventarisatie bij de afdelingen van de beschikbare informatie en wat daar momenteel – archieftechnisch - mee gebeurt. • De inrichting van JOIN past niet meer bij de huidige behoeften; dit betreft echter niet de ordening maar de workflows. • Op cruciale onderdelen, zoals bij de grondexploitatie, zijn geen goede dossiers beschikbaar. Weliswaar is het meeste uiteindelijk wel terug te vinden, maar dossiers zijn niet op gestructureerde wijze geordend. Soms ontbreken er belangrijke onderdelen. • E-mail wordt niet gearchiveerd, ook niet als het gaat om namens de gemeente verstrekte informatie.
KPI 3.2 Wob art. 8.2	**Authenticiteit en context vast te stellen**, van elk der ontvangen of opgemaakte (te bewaren) archiefbescheiden met behulp van een metagegevens(schema). **Informatie heeft een begrijpelijke vorm**, als deze overeenkomstig de Wob uit eigen beweging wordt verschaft.	*KPI-rapportage 2014* • Gemeente heeft geen metadataschema. • Authenticiteit en context zijn te destilleren uit JOIN.
Rodin 2.2	**Uniek identificatiekenmerk** wordt automatisch toegekend aan alle onderdelen die op basis van het classificatieschema / ordeningsstructuur worden vastgelegd, bijvoorbeeld aan zaaktypen / processen, zaken en digitale archiefstukken.	*Interviews* • Toekenning van dossiernummers in JOIN is niet uniform.
Rodin 2.3	**Veranderingen van het classificatieschema** leiden niet tot inconsistentie binnen het schema of tussen het schema en de archiefbestanddelen.	*Interviews* • De structuur van JOIN bevat naast elkaar de oude en de nieuwe indeling van zaken.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
Rodin 2.4	**Metadata** van een archiefstuk beschrijven: (a) Inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag; (b) Wanneer, door wie en waarom de archiefstukken zijn opgemaakt en werden ontvangen; (c) Samenhang met andere beheerde archiefstukken; (d) Uitgevoerde beheeractiviteiten; (e) Actuele en oorspronkelijke technische aard, ook van de hard- en softwareomgeving; (f) Aard van de digitale handtekening (indien aanwezig); (g) Wijze van versleuteling (algoritme) en decryptiesleutel (indien van toepassing).	*Doxis 2017* • Er is geen metadataschema waarin de metadata voor JOIN of andere applicaties bedoeld voor het archiefbeheer zijn vastgelegd. • De bewaartermijnen zijn via zaaktypen vastgelegd en worden op zaakniveau aangevuld. • Voor het aanbrengen van samenhang met andere beheerde archiefstukken worden handmatige dan wel automatische koppelingen gelegd met zaken.
Rodin 2.5 Rodin 2.8 Rodin 2.12	**Metadata** worden op gestandaardiseerde wijze toegekend, bijvoorbeeld met behulp van standaard woordenlijsten. **Koppeling tussen archiefbestanddeel (op elk aggregatieniveau) en metadata** moet tot het moment van verwijdering kunnen worden gereconstrueerd. **Bewaartermijn** wordt automatisch op elk aggregatieniveau vastgelegd. De bewaartermijnen worden nageleefd met inachtneming van de wettelijke selectietermijnen, -procedures en vervolgacties (vernietigen, overdragen of exporteren).	*Doxis 2017* • De inzet van tabellen of standaardwoordenlijsten, het gebruik van sjablonen of koppelingen (met BRP), de overerving van gegevens, verplichte of optionele metadata op document- of zaakniveau zijn van toepassing in JOIN maar niet aan de hand van een schema te toetsen. • De overerving van zaak- en documentregistraties is beperkt. • Binnen JOIN worden de vereiste metadata van archiefstukken, behalve gedrag, vastgelegd op basis van instructies en werkafspraken.
Rodin 2.6	**Autorisatieschema** wordt gebruikt waarmee alle gebruikerstaken en beheeractiviteiten als rollen aan medewerkers worden toegekend.	*Doxis 2017* • Er is geen autorisatieschema met rechten en rollen en heldere wijzigingsprocedure. • JOIN is indertijd zo ingericht dat alle informatie openbaar (inclusief voor de griffie) is en in de ‘postbus aangeboden. Uitzonderingen zijn gemaakt voor Personeel & Organisatie en (bestuurlijke) interne stukken. De vraag is of dit uitgangspunt nog steeds passend is voor alle werkprocessen en in overeenstemming met (keten)uitwisseling en het informatiebeveiligingsbeleid.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 3.3 Rodin 2.11	**Systeem voor toegankelijkheid,** dat de toegankelijke staat van (te bewaren) archiefbescheiden waarborgt: binnen een redelijke termijn vindbaar, en leesbaar of waarneembaar. **Zoekopdrachten** leiden tot het tonen van alle digitale archiefstukken en hun metadata op elk aggregatieniveau, met inachtneming van autorisaties.	*Interviews* • Veel informatie zit in JOIN en door gericht te zoeken komt vrijwel altijd de noodzakelijke informatie wel boven water: zowel inhoud als status van een stuk. • Complete dossiers zijn in JOIN veel minder goed vindbaar. • Het feit dat alles uiteindelijk terug te vinden is betekent niet dat alles ook goed in de digitale dossiers is opgenomen. • Geen issue meer in het kader van de Wob-verzoeken, want het proces is op orde en er nog slechts ca. 15 verzoeken per jaar.
KPI 3.6	**Systeem voor duurzaamheid,** zodat bij raadpleging van (te bewaren) archiefbescheiden geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn na ten minste honderd jaar.	*KPI-rapportage 2014* • Nee; op te pakken in E-depot. *Interviews* • Er zijn nog geen afspraken over het overbrengen van digitale archiefstukken.

KPI 4 - Specifieke eisen aan digitale archiefbescheiden

Hoofdvraag: Werkt de gemeente inzake digitale archiefbescheiden systematisch aan digitaal informatiebeheer en voldoet ze aan de specifieke wettelijke voorschriften?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 4.1	**RODIN**, Referentiekader Opbouw Digitaal Informatiebeheer wordt toegepast.	*KPI-rapportage 2014* • Nee, maar ook niet verplicht
KPI 4.2	**Functionele eisen** qua inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag (hoe het stuk zich houdt bij raadpleging of gebruik, voor zover noodzakelijk voor authenticiteit) zijn vastgesteld en geïmplementeerd.	*KPI-rapportage 2014* Voor KPI 4.2 moet beleid worden ontwikkeld.
KPI 4.3	**Aanvullende metagegevens** zijn ontworpen en geïmplementeerd, ten behoeve van context, authenticiteit, technische aard en eventuele digitale handtekening.	*KPI-rapportage 2014* Voor KPI 4.3 moet beleid worden ontwikkeld.
KPI 4.4 Rodin 2.7	**Opslagformaten** die aan een open standaard voldoen, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verwacht. **Bestandsformaten** zijn door het bestuur aangewezen, valideerbaar en volledig gedocumenteerd, en voldoen aan een open standaard, tenzij dit redelijkerwijs niet kan worden verlangd.	*KPI-rapportage 2014* Voor KPI 4.4 moet beleid worden ontwikkeld. *Doxis 2017* • De omzetting van een oorspronkelijk bestandsformaat naar een ander bestandsformaat t.b.v. de archivering vindt plaats. • Er is niet beschreven hoe moet worden omgegaan met ‘vreemde’ bestandsformaten en of / hoe die geopend (moeten) kunnen worden. • In het kader van vervanging wordt uitgegaan van PDF/A. • Een lijst van vastgestelde en gedocumenteerde bestandsformaten die voldoen aan een ‘open standaard, tenzij’ is niet beschikbaar.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 4.5	**Voorzieningen bij compressie en encryptie**, waarmee toegankelijkheid en ordening van de archiefbescheiden verzekerd blijven.	*KPI-rapportage 2014* Voor KPI 4.5 moet beleid worden ontwikkeld.
KPI 4.6	**Conversie en migratie** in het geval niet meer aan de eisen t.a.v. geordende en toegankelijke staat van de archiefbescheiden voldaan zal gaan worden, incl. een verklaring van uitvoering.	*KPI-rapportage 2014* Voor KPI 4.6 moet beleid worden ontwikkeld.
Rodin 2.9	**Import, conversie, migratie en export** van digitale archiefstukken en de bijbehorende metadata gaan niet ten koste van authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit en bruikbaarheid op elk aggregatieniveau.	*Interviews* • Veel applicaties worden momenteel vervangen door JOIN, maar nog onduidelijk is wat er met alle informatie die in de oude systemen zit vervolgens moet gebeuren.
Rodin 2.13	**Waarschuwing** wordt gegeven wanneer er een link of verwijzing bestaat tussen verschillende digitale archiefbestanddelen op alle aggregatieniveaus, waarvan een onderdeel op het punt staat te worden vernietigd, overgedragen of geëxporteerd en het andere niet.	*Interviews* • De digitale archieffunctie reikt nu niet verder dan JOIN, waardoor de problematiek van de samenhang van verschillende in formatieverzamelingen nog niet aan de orde is gekomen.

KPI 5 - Vernietiging, vervanging en vervreemding van archiefbescheiden

Hoofdvraag: Weegt de gemeente zorgvuldig af wanneer het bezit van bescheiden niet meer van belang is voor bedrijfsvoering, democratische controle en cultuurhistorie?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 5.1	**Archiefselectielijst** die geldt voor de Nederlandse gemeenten is in gebruik. **Facultatieve stukkenlijst** eventueel in gebruik, aanvullend op de selectielijst.	*KPI-rapportage 2014* • De voor de Nederlandse gemeenten geldende selectielijst is in gebruik; • De gemeente maakt geen gebruik van een aanvullende facultatieve stukkenlijst. *Doxis 2017* • Niet alle archiefbescheiden worden geregistreerd en voorzien van bewaartermijnen in JOIN. Er zijn ook andere (vak)applicaties in gebruik. Team DIB heeft onvoldoende zicht op de registratie, toepassing van de selectielijst en eventuele vernietiging in (vak)applicaties. • In JOIN (en voorheen Decos) is de vernietigingsprocedure op digitale bestanden niet uitgevoerd. De implementatie van de selectielijst en de vernietiging is gericht op het papieren archiefbeheer.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 5.2 Wbp art. 10 Rodin 2.14	**Vernietiging met verklaringen** van in aanmerking komende archiefbescheiden. **Vernietiging van persoonsgegevens in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkene te identificeren** is verplicht als deze niet meer noodzakelijk zijn voor de verwerkelijking van de doeleinden waarvoor zij worden verzameld of vervolgens worden verwerkt, tenzij ze voor historische, statistische of wetenschappelijke doeleinden worden bewaard, en de verantwoordelijke de nodige voorzieningen heeft getroffen ten einde te verzekeren dat de desbetreffende gegevens uitsluitend voor deze specifieke doeleinden worden gebruikt. **Vernietiging** gebeurt zodanig dat het archiefstuk op geen enkele wijze kan worden gereproduceerd.	*KPI-rapportage 2014* • Ja *Doxis 2017* • Daadwerkelijke vernietiging, overdracht of export (van digitale archiefstukken) zijn in JOIN nog niet uitgevoerd of getest. De bewaartermijnen worden niet nageleefd.

KPI 5.3	**Vervanging, inclusief besluiten en verklaringen**, waarna de vervangen bescheiden worden vernietigd, met waarborg voor de in de te vervangen archiefbescheiden voorkomende gegevens.	*KPI-rapportage 2014*
		• Ja
		
		Doxis 2017
		• Vervangingsbesluit voor vernietigbare archiefbescheiden in het WMO-proces is niet meer geldig.
		• Op grond van huidige situatie is vervanging niet toegestaan:
		  ○ geen beheerst scanproces
		  ○ 15-20% wordt opgenomen in JOIN; DIB heeft weinig grip op digitaal archiefbeheer buiten JOIN
		  ○ het Handboek Vervanging is zeer algemeen en niet toegeschreven naar de lokale situatie.

KPI 5.4	**Vervreemding, inclusief besluiten en verklaringen**, met machtiging van de minister van OCW, en na raadpleging van de juiste deskundigen.	*KPI-rapportage 2014* • Niet van toepassing

KPI 6 - Overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats

Hoofdvraag: Brengt de gemeente het principe van de Archiefwet ‘te bewaren archiefbescheiden na 20 jaar overbrengen, tenzij met redenen omkleed’ correct in de praktijk?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 6.1 - 6.3	**Overbrenging na 20 jaar met verklaringen**, met machtiging tot opschorting door GS bij eventuele uitzonderingen.	*KPI-rapportage 2014* • Ja of Niet van toepassing

KPI 7 - Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en E-depots

Hoofdvraag: Zijn de fysieke en digitale bewaaromstandigheden op orde?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 7.1 - 7.4	**E-depot** in gebruik voor de bewaring van digitale archiefbescheiden dat aan de eisen op basis van de Archiefregeling voldoet, beheerd door een **Archieforganisatie** die werkt op basis van een kwaliteitszorgsysteem.	*KPI-rapportage 2014* • Gorinchem heeft nog geen E-depot. *Doxis 2017* • Het duurzaam beheren van digitale archiefbestanden in de archiefbewaarplaats en de strategie die de gemeente kiest blijven nog onduidelijk.

KPI 8 - Terbeschikkingstelling van naar archiefbewaarplaats overgebrachte bescheiden

Hoofdvraag: Voldoet de gemeente in de praktijk aan de openbaarheidseisen van de Archiefwet?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 8.1 - 8.7	**Raadpleegbaarheid** van overgebrachte archiefbescheiden, met motivatie van eventuele beperkingen van de openbaarheid, en met regels omtrent afwijzing van raadpleging, en via een digitale frontoffice.	*KPI-rapportage 2014* • Gorinchem heeft nog geen E-depot.

KPI 9 - Rampen, calamiteiten en veiligheid

Hoofdvraag: Heeft de gemeente plannen voor het behoud van de (te bewaren) archiefbescheiden bij bijzondere omstandigheden?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 9.1 – 9.3	**Gemeentelijk rampenplan**, met ten minste procedures met betrekking tot de verplaatsing of veiligstelling van (te bewaren) archiefbescheiden (plan voor veiligheid, calamiteiten en ontruiming).	*KPI-rapportage 2014* • Geen opmerking over digitale te bewaren stukken NB. Zijn die er?
Rodin 3.1	**Systematische risicoanalyses** worden uitgevoerd voor factoren als data, systemen, personeel, fysieke locatie en beveiligingseisen.	*Doxis 2017* • De organisatie voert geen systematische risicoanalyses uit (voor 2017 staan risicoanalyses gepland voor de bedrijfskritische processen en applicaties waaronder JOIN, Key2Burgerzaken en Decade).

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
Rodin 3.2	**Beveiligingsplan** m.b.t. informatiebeveiliging wordt gehanteerd, gebaseerd op de Code voor Informatiebeveiliging of vergelijkbare richtlijn.	*Doxis 2017* • Het informatiebeveiligingsplan volgt de Baseline (BIG) en is nog niet op alle onderdelen lokaal uitgewerkt. • Voor JOIN geldt dat DIB alleen incidenteel de raadpleging van data doorlicht. *Interviews* • De implementatie van de Baseline Informatiebeveiliging Gemeenten (BIG) is heel hard nodig voor digitale klantreizen en dienstverlening, en vereist geld en managementaandacht.
Rodin 3.3 Rodin 3.4 – 3.6	**Overzicht van de gehanteerde beveiligingsmaatregelen** bestaat en er wordt periodiek (extern) getoetst of de mate van beveiliging nog passend is. **Passende back-upstrategie, calamiteiten- en herstelplan** bestaan. Periodiek worden back-ups van alle opgeslagen informatie gemaakt en bewaard in een kluis op een andere locatie. Back-ups en herstelplannen worden periodiek gecontroleerd op juiste werking.	*Doxis 2017* • De in het informatiebeveiligingsplan opgenomen beveiligingsmaatregelen zijn niet (periodiek) getoetst. • Voor het ICT-beheer zijn weinig procedures opgesteld. De back-upprocedure is niet actueel. Er is geen beschreven herstel- en calamiteitenplan. • JOIN is opgenomen in de back-upstrategie. • Afgelopen jaar is het terugzetten van JOIN in het kader van het herstelplan getest en goed verlopen. *Interviews* • Aan het informatieveiligheidsbeleid wordt gewerkt; zo hebben er verschillende pen-testen en audits op de ICT-architectuur plaatsgevonden. • Er is veel aandacht voor de bescherming van de privacy en het voorkomen van datalekken. Medewerkers zijn zich hier persoonlijk van bewust en gaan consciëntieus met gegevens om. Verder hebben er trainingen plaatsgevonden om de privacybescherming te verbeteren. Medewerkers moesten daar verplicht aan meedoen.
Rodin 3.7	**Taken en verantwoordelijkheden voor functioneel beheer, applicatiebeheer en technisch beheer** zijn belegd en ingericht voor de digitale beheeromgeving op basis van gangbare beheerstandaarden.	*Doxis 2017* • Het team I&A volgt geen beheerstandaard. Het technisch beheer en het change- en incidentmanagement zijn pragmatisch ingericht en vooral gebaseerd op (mondelinge) afspraken.
Rodin 3.8	**Service Level Agreements (SLA's)** zijn opgesteld met eisen aan de interne of externe ICT-dienstverlener ten aanzien van beveiliging en beheerprestaties.	*Doxis 2017* • Met Decos is een contract gesloten, in geval van storingen wordt een beroep gedaan op de leverancier. • Voor de scanapparatuur is geen onderhoudscontract of interne afspraak over periodiek reinigen. Bij storingen wordt de leverancier ingeschakeld.
Rodin 3.9	**Serverruimte** is adequaat, met onder meer klimaatbeheersing, alarm en brandmeldvoorziening, toegangscontrole, ordelijke bekabeling en noodstroomvoorziening (UPS).	*Doxis 2017* • De serverruimte voldoet aan de normen volgens het accountantsverslag in 2015. • Toegelicht is dat de ruimte en installaties professioneel zijn ingericht en toegangscontrole beperkt via sleutels.

KPI 10 - Middelen en mensen

Hoofdvraag: 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?

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
KPI 10.1	**Middelen** voor de zorg voor de archiefbescheiden en het toezicht daarop zijn beredeneerd gelet op de wettelijke taken.	*KPI-rapportage 2014* • Niet beredeneerd vanuit wettelijke taken
KPI 10.2	**Hoeveelheid fte's** voor de zorg voor archiefbescheiden voor en na overbrenging zijn beredeneerd gelet op de wettelijke taken.	*KPI-rapportage 2014* • Niet beredeneerd vanuit wettelijke taken *Interviews* • Regionaal Archief Gorinchem heeft momenteel onvoldoende capaciteit, om op een adequate manier invulling te geven aan haar inspectierol op de archieven. Deze taak is door de instelling van horizontaal toezicht belangrijker geworden. • Directie zet in op personeelsplan Regionaal Archief Gorinchem. • Ook de ICT-afdeling heeft een kleine omvang.
KPI 10.3	**Kwaliteitsniveau van de mensen** is beredeneerd gelet op de wettelijke taken.	*KPI-rapportage 2014* • Niet beredeneerd vanuit wettelijke taken *Interviews* • Mate van flexibiliteit en verandervermogen is beperkt. • Implementatie van nieuwe manier van werken (flexibiliteit, pro-actief, integraal samenwerken, van buiten naar binnen, in regie werken en ruimte voor overheidsparticipatie) moet in 2017 beginnen. Gedragsverandering belangrijk. • Ontwikkeling van DIB-team naar het vereiste niveau wordt mogelijk geacht. • Over ontwikkeling van RAG-team bestaan twijfels. • Er wordt gewerkt aan een steviger relatie tussen DIB en Regionaal Archief Gorinchem.
Rodin 1.6	**Meerjarenbegroting** betreft ook de digitale beheeromgeving, waarbij voldoende middelen beschikbaar worden gesteld om de continuïteit ervan te waarborgen.	*Doxis 2017* • Toegelicht is dat in de begroting middelen zijn opgenomen voor de informatievoorziening maar het is niet bekend of die voldoende zijn voor de verdere ontwikkeling van de digitale beheeromgeving, inclusief een digitaal depot.
Rodin 1.7	**Voldoende medewerkers, met voldoende kennis en competenties**, om alle taken en verantwoordelijkheden op het gebied van de digitale beheeromgeving te kunnen uitvoeren.	*Doxis 2017* • Zowel het RA als team DIB heeft te maken met onderbezetting en achterstanden. • Team DIB heeft daarbij te maken met interne strubbelingen. • Het team DIB heeft geen medewerker die recentelijk een vakinhoudelijke opleiding op terrein van de digitale informatievoorziening heeft gevolgd. • Team DIB kan geen gebruik maken van de kennis en competenties van de andere teams. De focus en ervaring van het RA liggen op het fysieke archiefbeheer. Het team I&A ondersteunt vooral op ICT-terrein. • De capaciteit van het Team I&A schiet tekort; de man- en schrijfkracht voor het gestructureerd vastleggen van beheeractiviteiten zijn te beperkt.

Bron	Norm	Invulling Gorinchem
Onderzoekers	**Samenwerking met andere organisaties** blijkt uit de actieve oriëntatie van de gemeente op de voor de archiefsector relevante kennis en ervaringen, door deelname aan kennisplatforms van onder andere de VNG en andere bijeenkomsten. En ook dat men samenwerkt met andere gemeenten, archieforganisaties, externe adviseurs en leveranciers.	*Interviews* • De gemeente maakt dankbaar gebruik van de landelijke ontwikkelingen, maar het toepassen van adviezen en modellen blijft een uitdaging. • De gewenste optimalisatie van JOIN kan vertraging oplopen door de samenwerking met leveranciers. Optimalisatie komt in een aantal gevallen neer op het samen optrekken en ontwikkelen tussen gemeente en leverancier, wat de nodige investeringen vraagt. • Veelal wijken gemeenten onderling van elkaar af waardoor maatwerk noodzakelijk is.