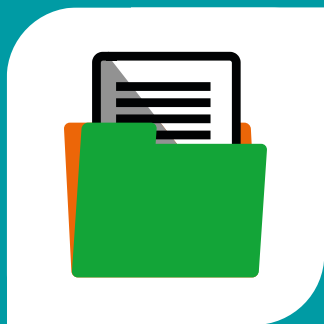


Onderzoek volledigheid digitale dossiers gemeenten

Programma Kwaliteit Openbaar Bestuur. IBT informatie- en archiefbeheer.

Provincie Noord-Brabant



Versiebeheer

Versie	Wijziging	datum
0.1	Concept 0.1: voor commentaar toegezonden aan collega inspecteur van een regionaal historisch centrum die betrokken was bij de voorbereidingen, uitvoering en evaluatie van het onderzoek.	7-10-2020
0.2	Concept 0.2 (aangevulde versie van concept 0.1): voor commentaar naar collega inspecteurs IBT Informatie- en archiefbeheer.	8-10-2020
0.3	Concept 0.3: verwerken reacties op versie 0.1 en 0.2. Voor reactie toegezonden aan co-onderzoekers, deelnemende regionaal historische centra en twee contactpersonen van deelnemende gemeenten.	20-10-2020
0.4	Concept 0.4: reacties verwerkt van co-onderzoekers, deelnemende regionaal historische centra en twee contactpersonen gemeenten.	03-11-2020
0.5	Concept 0.5: reacties verwerkt van team IBT Informatie-en archiefbeheer PNB	05-11-2020
0.6	Concept 0.6: opmerkingen verwerkt van de communicatieadviseur	10-11-2020
0.7	Concept 0.7: laatste tekstuele opmerkingen verwerkt van collega inspecteurs IBT Informatie- en archiefbeheer. Voor verdere opmaak verzonden.	12-11-2020

Inhoud

1.	Samenvatting van het onderzoek	3
2.	Inleiding	5
3.	Onderzoek volledigheid digitale dossiers	6
3.1	Waarom onderzoek?	6
3.2	Doel van het onderzoek	6
4.	Methodiek van het onderzoek	7
5.	Resultaten van het onderzoek, conclusies, risico's en aanbevelingen	8
5.1	Verantwoordelijkheid volledigheid	8
5.2	Volledigheid dossiers	9
5.3	Procesapplicaties en (proces)data	11
5.4	Meervoudige opslag	13
5.5	Uitbesteding van taken	13
	Bijlage 1: Methodiek onderzoek	15
	Bijlage 2: Vragenlijst voor gemeenten	18
	Bijlage 3: Gebruikte begrippen	19

1. Samenvatting van het onderzoek

Volledigheid van digitale dossiers

Volledigheid van dossiers is voor overheden cruciaal bij het nemen van beslissingen en het afleggen van verantwoording over genomen beslissingen. De laatste jaren slaan (decentrale) overheden de digitale informatie op in tientallen applicaties en op netwerkschijven. Overheden lopen zo het risico dat niet alle informatie bekend en beschikbaar is voor goed bestuur, bedrijfsvoering, raadpleging, bewijsvoering, verantwoording en cultuurhistorie. Doel van het onderzoek is vast te stellen in hoeverre gemeentelijke digitale dossiers alle informatie bevatten die je in een dossier mag verwachten op grond van de Archiefwet 1995.

Verantwoordelijkheid informatievoorziening

Het college van Burgemeester en Wethouders is op grond van de Archiefwet 1995¹ verantwoordelijk voor de kwaliteit van de informatievoorziening en het beheer ervan, overeenkomstig de bepalingen van de wet.

Uitvoering onderzoek

In samenwerking met Brabantse archiefdiensten voerde het Interbestuurlijk toezicht Informatie- en archiefbeheer van de provincie het onderzoek uit bij zeventien gemeenten in Noord-Brabant. Dat gebeurde tussen begin november 2018 en eind september 2019. Bij iedere gemeente onderzochten we twee subsidiedossiers met incidentele subsidies en twee dossiers met een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

Belangrijkste conclusies onderzoek

1. Er ontbreekt in de dossiers informatie die je op grond van de Archiefwet 1995 wel mag verwachten. Het gaat hier met name om e-mails, adviezen en vooroverleg.
2. Die informatie ontbreekt ook bij twee gemeenten die het proces van de omgevingsvergunning hebben uitbesteed aan een gemeenschappelijke regeling.
3. De aanvraag, beschikking en bijlagen bij de aanvraag en de beschikking zijn in de onderzochte dossiers wel aangetroffen.
4. Gemeenten hebben onvoldoende grip op het beheer van de informatie in procesapplicaties en op netwerkschijven. Daardoor wordt de informatie niet voldoende beheerd en dezelfde informatie kan dubbel vastgelegd worden.
5. De eenduidige vastlegging van de uitvoerende verantwoordelijkheid voor de volledigheid van dossiers in een generieke regeling is bij 70% van de onderzochte gemeenten niet geregeld.

Risico's

1. Het risico bestaat dat bij incompleetheit van een dossier het bestuur niet de juiste beslissing neemt of zich niet voldoende kan verantwoorden over het verloop van het proces. Bij een eventuele gerechtelijke procedure zal het bestuur zich niet altijd afdoende kunnen verweren.
2. Belanghebbenden op zoek naar recht en bewijs zullen niet altijd de juiste informatie kunnen krijgen die voor hen van belang is. Imagoschade en onnodige kosten kunnen het gevolg zijn.
3. Het onvoldoende beheren van informatie uit procesapplicaties en op netwerkschijven brengt een verhoogde kans op datalekken met zich mee en is in strijd met de Archiefwet 1995 en de Algemene Verordening Gegevensbescherming.

¹ Archiefwet 1995, art. 30, lid 1.

4. Meervoudige opslag van identieke informatie maakt het beheer onnodig complex en leidt tot grotere beheerkosten.

Aanbevelingen

1. Maak een overzicht van alle informatie die in de gemeente voorkomt. Het gaat om alle informatie die voortvloeit uit taken en processen die de gemeente uitvoert.
2. Maak concrete afspraken over het beheer van die informatie overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995. Zorg ervoor dat de afspraken worden uitgevoerd en gehandhaafd.
3. Regel de eindcontrole op volledigheid van de dossiers en maak die onderdeel van het bij wet verplichte kwaliteitssysteem archiefbeheer. Het kwaliteitssysteem wordt gekoppeld aan de andere interne audit- en controleprocessen.
4. Zorg ervoor dat bij de bouw of aanschaf van nieuwe applicaties de eisen voor het duurzaam beheer van de informatie overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995 kunnen worden ingericht en uitgevoerd.

2. Inleiding

De provincie houdt op zeven gebieden toezicht op de gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in Noord-Brabant. Dit interbestuurlijk toezicht is een wettelijke taak. Interbestuurlijk toezicht op Informatie- en archiefbeheer (hierna kortweg IBT) is een van de toezichtgebieden. IBT voert hierbij zowel systematisch toezicht uit als toezicht door verdiepende thema-onderzoeken. Het interbestuurlijk toezicht staat los van de 'horizontale' controle dat door de gemeenteraad wordt uitgevoerd en los van het 'horizontale' toezicht dat archivariissen uitvoeren bij een gemeente, een waterschap of een gemeenschappelijke regeling.

Het rapport dat voorligt, is het resultaat van het thema-onderzoek naar de volledigheid van digitale dossiers bij gemeenten. Het onderzoeksthema is tot stand gekomen, uitgewerkt in een plan van aanpak, uitgevoerd en gerapporteerd in samenwerking met archiefdiensten in Noord-Brabant. Het onderzoek maakt(e) deel uit van het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2018, 2019 en 2020.

We danken de betrokken medewerkers van de deelnemende gemeenten voor hun inzet en begeleiding bij dit onderzoek. De onderzoekers hebben bij alle gemeenten volledige medewerking gekregen en het bezoek als prettig ervaren.

In hoofdstuk 3 is het waarom en het doel van het onderzoek beschreven.

In hoofdstuk 4 is te lezen hoe de opzet (methodiek) van het onderzoek tot stand is gekomen en uitgevoerd is.

Hoofdstuk 5 gaat ten slotte in op de opvallendste bevindingen van het onderzoek. De bevindingen zijn beschreven in vijf onderwerpen, te weten:

- 5.1 Verantwoordelijkheid volledigheid;
- 5.2 Volledigheid dossiers;
- 5.3 Procesapplicaties en (proces)data;
- 5.4 Meervoudige opslag;
- 5.5 Uitbesteding van taken.

Ieder onderwerp bevat:

- Een toelichting;
- De resultaten;
- Conclusies;
- Risico's en
- Aanbevelingen.

In bijlage 1 is de methodiek van het onderzoek, zoals die kort beschreven is in hoofdstuk 4, verder uitgewerkt.

In bijlage 2 zijn de vragen opgenomen die gemeenten voorafgaand aan het onderzoek beantwoord hebben.

Bijlage 3 bevat een korte uitleg van gebruikte begrippen.

3. Onderzoek volledigheid digitale dossiers

3.1 Waarom onderzoek?

Overheden moeten hun archiefinformatie op grond van de Archiefwet 1995 in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren². Een element daarvan is dat dossiers volledig zijn: alle archiefinformatie van of over een bepaalde zaak of onderwerp moet in een dossier opgenomen zijn of er aan gerelateerd zijn zodat de informatie beschikbaar is voor goed bestuur, bedrijfsvoering, raadpleging, bewijsvoering, verantwoording en cultuurhistorie.

Gemeenten werken bij de uitvoering van hun taken steeds meer digitaal. Informatieverwerking gebeurt elektronisch en nauwelijks nog op papier. Bij het digitale werken door gemeenten wordt gebruik gemaakt van verschillende generieke applicaties, bijvoorbeeld een zaak- en documentmanagementsysteem (hierna kortweg zaaksysteem genoemd), een financieel systeem, een e-mailsysteem, of een gemeenschappelijke schijf. Daarnaast gebruiken gemeenten ook applicaties voor domeinspecifieke processen zoals vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Een gemeente gebruikt zo voor de uitvoering van haar taken al snel enkele tientallen applicaties en verschillende netwerkschijven. Indien het overzicht ontbreekt in welke applicatie en netwerkschijven welke informatie is vastgelegd en daarbij afspraken ontbreken voor het beheer van de informatie, lopen gemeenten risico dat niet alle informatie bekend en beschikbaar is.

3.2 Doel van het onderzoek

Het onderzoek kent twee doelen:

1. Vaststellen in hoeverre gemeentelijke digitale dossiers alle relevante informatie bevatten die je op grond van de Archiefwet 1995 mag verwachten.
2. Verkrijgen van bewustwording bij de Brabantse gemeenten voor de noodzaak van volledige digitale dossiers.

Ad 1

Voor een volledig digitaal dossier hoeft de informatie niet in één applicatie (bijvoorbeeld het zaaksysteem) aanwezig te zijn. Wel moet duidelijk zijn waar (in welke applicaties) de informatie over een bepaalde zaak of onderwerp is opgeslagen en of er afspraken zijn gemaakt om het archiefbeheer in de diverse applicaties volgens archiefwet en –regelgeving uit te voeren.

Ad 2

Het verkrijgen van bewustwording wordt bereikt door de resultaten, conclusies, risico's en aanbevelingen van het onderzoek te delen met de gemeenten in Noord-Brabant. Na vaststelling door het college van Gedeputeerde Staten zal dit rapport met de colleges van Burgemeester en Wethouders (hierna B&W) van gemeenten, en de (Dagelijkse) Besturen van waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in Noord-Brabant worden gedeeld.

² Archiefwet 1995, art. 3

4. Methodiek van het onderzoek

Het onderzoek naar de volledigheid van digitale dossiers bij gemeenten voerde IBT uit samen met archivariissen en inspecteurs van Brabantse archiefdiensten. De deelnemende archiefdiensten waren: West-Brabants Archief, Stadsarchief Breda, Streekarchief Langstraat Heusden Altena, Stadsarchief 's-Hertogenbosch, Brabants Historisch Informatiecentrum, Gemeentearchief Gemert-Bakel en het Regionaal Historisch Centrum Eindhoven. Voor het onderzoek is een projectteam ingesteld waarin iedere deelnemende archiefdienst en IBT vertegenwoordigd waren.

Het projectteam formuleerde een algemene doelstelling voor het onderzoek op basis waarvan het team een indicatief maar betrouwbaar beeld zou kunnen schetsen voor alle gemeenten in Noord-Brabant. Deze doelstelling luidde: "Onderzoek ongeveer 80 digitale dossiers, verspreid over 15 tot 20 gemeenten en ga na of alle documenten die je in het dossier mag verwachten, aanwezig zijn."³

De te onderzoeken dossiers hebben betrekking op twee processen, één proces waarvan de neerslag op termijn vernietigd moet worden en één proces waarvan de neerslag blijvend te bewaren is. De onderzoekers kozen hiervoor het subsidieproces met incidentele subsidies en het proces verlenen van een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen (hierna kortweg omgevingsvergunning). Het aantal te onderzoeken dossiers, per proces, per gemeente werd gesteld op twee.

Op basis van omvang, geografische spreiding en eerdere deelname aan themaonderzoeken werden zeventien gemeenten geselecteerd om aan het onderzoek deel te nemen: Asten, Eindhoven, Gemert-Bakel, Grave, Helmond, 's-Hertogenbosch, Heusden, Meierijstad, Moerdijk, Oss, Reusel-De Mierden, Rucphen, Someren, Uden, Vught, Waalwijk en Woensdrecht.

De eigen archivaris of archiefinspecteur zocht eerst contact met de contactpersoon van de gemeente om medewerking aan het onderzoek te bespreken. Met een informatiebrief van Gedeputeerde Staten is daarna het college van Burgemeester en Wethouders van de gemeente op de hoogte gebracht over en uitgenodigd voor het onderzoek. Vervolgens is een memo toegezonden met praktische informatie en een korte vragenlijst.

Aan het onderzoek namen negen verschillende onderzoekers deel, die voortkwamen uit het projectteam. Iedere gemeente werd bezocht door twee onderzoekers.

De contactpersoon vroegen we van beide te onderzoeken processen een overzicht van ongeveer 30 gearchiveerde dossiers aan te leveren. Hieruit kozen de onderzoekers vier dossiers per proces waarvan er uiteindelijk twee per proces zijn onderzocht.

Een uitgebreidere uiteenzetting van de methodiek is opgenomen in bijlage 1.

De vragenlijst is opgenomen in bijlage 2.

³ Volledigheid digitale dossiers; Plan van aanpak van het onderzoek naar de compleetheid van digitale dossiers van gemeenten in Noord-Brabant; oktober 2018.

5. Resultaten van het onderzoek, conclusies, risico's en aanbevelingen

De bevindingen van het onderzoek zijn hieronder beschreven in vijf onderwerpen, te weten: verantwoordelijkheid volledigheid, volledigheid dossiers, procesapplicaties en (proces)data, meervoudige opslag en uitbesteding van taken. Ieder onderwerp bevat naast een toelichting de resultaten, conclusies, risico's en aanbevelingen van dat onderwerp.

5.1 Verantwoordelijkheid volledigheid

Toelichting

Het is van belang de uitvoerende verantwoordelijkheid voor een volledig dossier goed en eenduidig vast te leggen. Daarmee wordt het mogelijk de medewerkers aan te spreken op onvoldoende informatie in een dossier en zal de compleetheid verbeteren.

De uitvoerende verantwoordelijkheid door de behandelaar is ondergeschikt aan de verantwoordelijkheid die het college van B&W heeft voor de zorg⁴ en daarmee de kwaliteit van het totale informatiebeheer van de gemeente.

Resultaten

Bij alle onderzochte gemeenten is of voelt de behandelaar van het dossier zich verantwoordelijk voor de volledigheid. Daarbij is geen significant verschil tussen de twee onderzochte processen gebleken. De verantwoordelijkheid is bij tien van de zeventien gemeenten vastgelegd in een grote variatie aan mondelinge of schriftelijke werkafspraken en in procesbeschrijvingen. Bij vijf gemeenten is de verantwoordelijkheid geregeld in een generieke regeling. Twee gemeenten gaven aan dat de verantwoordelijkheid niet beschreven is.

Conclusie

De eenduidige vastlegging van de verantwoordelijkheid voor de volledigheid van dossiers in een generieke regeling is bij 70% van de onderzochte gemeenten niet geregeld.

Risico

Door de verantwoordelijkheid van een volledig dossier niet vast te leggen in een generieke regeling maar in werkafspraken ontstaan binnen een gemeente onderling verschillen in beschrijving, interpretatie en uitvoering van deze verantwoordelijkheid. Dit komt de volledigheid van dossiers niet ten goede.

Aanbevelingen

1. Leg in een generieke regeling vast dat de behandelaar uitvoerend verantwoordelijk is voor een volledig dossier.
Voordeel van een generieke regeling, zoals een organisatieverordening of een regeling informatiebeheer, is dat die geldt voor de gehele organisatie waarbij de verantwoordelijkheid eenmalig, eenduidig en op het hoogste niveau wordt vastgelegd. Vastlegging van de verantwoordelijkheid in werkafspraken is vrijblijvender en niet te uniformiseren.
2. Zorg ervoor dat nieuwe medewerkers bij hun introductie geïnformeerd worden over deze generieke regeling en dat zij als behandelaars verantwoordelijk zijn voor de volledigheid van hun dossiers.

4 Archiefwet 1995, art. 30, lid 1.

3. Bespreek minimaal een keer per jaar met alle medewerkers de verantwoordelijkheid die zij hebben voor de volledigheid van dossiers.

5.2 Volledigheid dossiers

Toelichting

De behandelaars en de organisatie-eenheden die zich bezig houden met informatie- en archiefbeheer bij een gemeente (hierna IB⁵) hebben aangegeven welke informatie volgens hen in ieder geval in de onderzochte dossiers moet zitten. Deze informatie wordt vaak ontleend aan overzichten uit wet- en regelgeving zoals het Bouwbesluit of een gemeentelijke subsidieverordening. Deze ‘verplichte’ informatie kan voor een specifiek proces in een zaaktypecatalogus van de gemeente vastgelegd worden. Het proces van het verlenen van een subsidie of omgevingsvergunning kan hierdoor niet worden afgesloten voordat deze verplichte informatie is opgenomen in het dossier.

De Archiefwet 1995 gaat echter verder dan deze zogenaamde verplichte informatie. Alle informatie die betrekking heeft op een proces van een gemeente, moet die gemeente beheeren overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995. Dat vloeit voort uit de definitie van het begrip ‘archiefscheiden’⁶. Het maakt niet uit welke vorm die informatie in het proces dan heeft: papier, digitaal, tekstdocument, e-mail, website, spreadsheet, data.

Resultaten

1. Bij tien gemeenten ontbreekt informatie die voor een juiste interpretatie van de zaak niet mag ontbreken. Het gaat hierbij vooral om vooroverleg, adviesaanvragen, adviezen, en relevante e-mails. Per gemeente gaat het hier om meerdere stukken.
2. Op een enkele uitzondering na is in de onderzochte dossiers de informatie aangetroffen die de behandelaars en IB beschouwen als verplichte informatie.
Voor een incidentele subsidieverlening is dat: de aanvraag, eventuele bijlagen bij de aanvraag, zoals een financiële onderbouwing, de beschikking en eventuele verantwoording van de besteding van de subsidie.
Bij de omgevingsvergunningen is dat: de aanvraag, bijlagen bij de aanvraag⁷, adviezen, beschikking en bijlagen bij de beschikking. Vier behandelaars noemen expliciet ook de correspondentie die in een zaak gevoerd wordt als informatie die in een dossier moet zitten.
3. Bij drie gemeenten ontbreekt (een deel van) de aanvraag, de beschikking of bijlagen bij de aanvraag of beschikking.
4. In de beschikking van de omgevingsvergunning vraagt de gemeente vaak om voor de start van de bouw aanvullende informatie (waaronder constructieberekeningen) toe te sturen. Bij zeven gemeenten is deze informatie niet aangetroffen terwijl toezending onderdeel uitmaakte van de voorwaarden bij de beschikking.
5. Bij de subsidieverlening controleren de behandelaars van alle zeventien gemeenten de volledigheid van het dossier aan het einde van het proces. Bij elf gemeenten controleert ook IB nog de volledigheid, waarvan dit bij zeven gemeenten steekproefsgewijs gebeurt. Naar de vorm van de steekproef is niet gevraagd.

5 De organisatie-eenheid die zich bezighoudt met informatie- en archiefbeheer heeft bij de gemeenten diverse benamingen. Voor een eenduidige benadering is hier gekozen voor de afdeling Informatiebeheer, kortweg IB.

6 Archiefwet 1995, art. 1c.

7 Per type aanvraag is er een lijst van welke informatie er altijd met een aanvraag ingediend moet worden.

6. Bij de verlening van omgevingsvergunningen controleren de behandelaars bij tien gemeenten aan het einde van het proces de volledigheid van het dossier. Bij veertien gemeenten voert ook IB een controle uit waarvan vijf gemeenten dit steekproefsgewijs doen. Naar de vorm van de steekproef is niet gevraagd.
7. Er is in de onderzochte dossiers geen informatie aangetroffen die daarin niet thuishoort.

Conclusie

1. In de onderzochte dossiers ontbreekt te veel informatie die voor een juiste interpretatie van een dossier en op grond van de Archiefwet 1995 niet mag ontbreken. De informatie met aanvraag, beschikking en bijlagen bij de aanvraag en beschikking is wel aangetroffen maar is niet voldoende.
2. Behandelaars zijn zich niet voldoende bewust dat alle informatie uit het proces moet worden vastgelegd in of gerelateerd aan een dossier. Dit kan geconcludeerd worden omdat ondanks de grote mate van uitgevoerde controles er informatie in de dossiers ontbreekt.

Risico's

1. Bij incompleetheid van een dossier loopt het bestuur in het algemeen, en bij een calamiteit in de bouw in het bijzonder, het risico zich niet voldoende te kunnen verantwoorden over het verloop van het proces. Bij een eventuele gerechtelijke procedure zal het bestuur zich niet altijd afdoende kunnen verweren, bijvoorbeeld omdat bepaalde constructieberekeningen niet aanwezig zijn of de besluitvorming niet gereconstrueerd kan worden (zie 5.3).
2. Belanghebbenden op zoek naar recht en bewijs zullen niet altijd de juiste informatie kunnen krijgen die voor hen nodig is.
3. Incompleetheid van dossiers kan schade toebrengen aan het imago van de gemeente en kan voor het bestuur onnodige kosten met zich meebrengen.
Zo heeft het ontbreken van e-mails in een dossier uit het sociale domein van de gemeente Dordrecht begin november 2020 nog media-aandacht gekregen in het TV-programma De Monitor.

Aanbevelingen

1. Regel de uitvoering van de controle op de volledigheid van digitale dossiers en leg deze vast in een proces. Geef aan wie controleert, wat je controleert, hoe en hoeveel je controleert en wat je doet als er tekortkomingen zijn in de volledigheid.
2. Regel dat de eindcontrole op volledigheid van de dossiers onderdeel uitmaakt van het bij de Archiefwet 1995 verplichte kwaliteitssysteem en gekoppeld wordt aan de andere interne audit- en controleprocessen. Het ligt voor de hand dat deze eindcontrole wordt uitgevoerd door de specialisten van IB.
3. Ga bij de controle niet alleen uit van de 'verplichte' documenten maar controleer de aanwezigheid van alle informatie die binnen het proces voorkomt (zie ook 5.3) of die je op grond van de inhoud van het dossier daarin mag verwachten.
4. Rapporteer de directie periodiek over de controle op volledigheid.
5. Breng het belang van de compleetheid van een dossier en wat dit inhoudt voor concrete processen, jaarlijks onder de aandacht van de behandelaars. Bij geconstateerde tekortkomingen worden deze meteen besproken met de uitvoerende afdeling.

5.3 Procesapplicaties en (proces)data

Toelichting

Voor de behandeling van een proces maakt de gemeente vaak gebruik van een of meerdere procesapplicaties. Dit zijn applicaties die de behandelaar ondersteunen bij het uitvoeren van een bepaald proces, zoals het verlenen van een omgevingsvergunning. Een gemeente beschikt voor al haar processen al snel over tientallen procesapplicaties. De informatie die in deze procesapplicaties wordt opgenomen bestaat vooral uit documenten en data.

Door middel van koppelingen kan deze informatie vanuit de procesapplicatie aan het zaakstelsel worden gekoppeld. Er zijn automatische koppelingen waarbij een document ontvangen of opgevoerd in de ene applicatie ook in een andere applicatie wordt geplaatst zonder tussenkomst van de behandelaar. De vastgelegde (meta)data over het document worden ook automatisch overgenomen.

Een voorbeeld hiervan uit het subsidieproces is een online ingevulde aanvraag voor een subsidie die daarna automatisch in de procesapplicatie of het zaakstelsel wordt opgenomen. Een voorbeeld hiervan bij het vergunningenproces is de aanvraag die uit het OLO (Landelijk Omgevingsloket Online) automatisch gekoppeld wordt aan een procesapplicatie of het zaakstelsel.

Daarnaast zijn er handmatige koppelingen waarbij de behandelaar het document kan koppelen aan een applicatie waarbij de (meta)data over het document nog vastgelegd moeten worden.

Tijdens de gesprekken met de contactpersonen is gebleken dat de (proces)data uit de procesapplicaties zelden worden gezien als archiefinformatie, terwijl dat wel zo is. Het is verplicht⁸ een overzicht te hebben van alle archiefinformatie in de organisatie, dus ook die in procesapplicaties.

Resultaten

1. Bij het subsidieproces gebruiken zeven gemeenten een procesapplicatie. Bij het proces van de omgevingsvergunning gebruiken alle gemeenten minimaal twee procesapplicaties, het landelijk verplichte Omgevingsloket Online (OLO) en daarnaast nog een eigen procesapplicatie.
2. Voor documenten uit een procesapplicatie bestaat er in de regel een koppeling met het zaakstelsel. Die koppeling kan meestal niet gebruikt worden voor de (proces)data.
3. Van de zeventien gemeenten hebben er negen een overzicht van alle archiefinformatie die in de organisatie aanwezig is. Van deze negen hebben er acht geen afdoende voorzieningen⁹ getroffen voor het beheer van die informatie. Totaal hebben dan zestien van de zeventien gemeenten onvoldoende voorzieningen getroffen om de (proces)data in de procesapplicaties overeenkomstig de bepalingen uit de Archiefwet 1995 (waaronder vernietigen en bewaren) te beheren.
4. De juridische besluitvorming voor de omgevingsvergunningendossiers vindt in veel gevallen in de procesapplicatie plaats d.m.v. een elektronisch akkoord (plaatsen van een vinkje).

⁸ Archiefregeling, art. 18

⁹ Onder afdoende voorzieningen wordt verstaan dat de inrichting van applicaties het beheer van de informatie overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995 mogelijk maakt en dat over het beheer afspraken zijn gemaakt en dat die afspraken worden uitgevoerd en gemonitord.

Conclusies

1. Gemeenten zijn zich onvoldoende bewust dat (proces)data in procesapplicaties beheerd moeten worden overeenkomstig de bepalingen van de Archiefwet 1995.
2. Mede door de omstandigheid dat in de regel procesapplicaties niet ingericht zijn om (proces)data op grote schaal te beheren ontbreekt het de gemeenten aan grip op het beheer van de archiefinformatie in de procesapplicaties.

Risico's

1. Het niet archiveren van (proces)data draagt bij aan het niet kunnen verantwoorden door de gemeente van haar handelen, brengt een verhoogde kans op datalekken met zich mee en is in strijd met de Archiefwet 1995 en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) daar waar procesapplicaties persoonsgegevens bevatten.
2. Door het niet goed beheren van de documenten en (proces)data in procesapplicaties wordt informatie die vernietigd moet worden niet of niet tijdig vernietigd. Informatie die voor blijvende bewaring in aanmerking komt (bijvoorbeeld alle informatie uit het proces van de omgevingsvergunning), kan onbewust worden vernietigd terwijl dat niet mag. Hierdoor kan de besluitvorming (zie ook 5.3, resultaten onder 4.) niet of niet goed te reconstrueren zijn.

Aanbevelingen

1. Maak een overzicht van alle informatie die in de organisatie aanwezig is. Betrek hierbij ook de in gebruik zijnde netwerkschijven en persoonlijke schijven. Leg daarbij vast in welke (proces)applicaties of netwerkschijven deze informatie voorkomt en welke concrete beheerafspraken nodig zijn voor goed en duurzaam archiefbeheer van de documenten en (proces)data. Zorg ervoor dat de afspraken worden uitgevoerd en gehandhaafd.
Zie ook: <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/bestandsoverzicht>.
2. Regel dat relevante procesinformatie uit een procesapplicatie als document gegenereerd en opgeslagen kan worden in het dossier, als die procesinformatie zelf niet digitaal opgeslagen kan worden in het dossier of daaraan gerelateerd kan worden.
3. Zorg ervoor dat bij vernietiging de procesinformatie, waaronder de (proces)data, uit de ondersteunende applicaties wordt verwijderd of zodanig wordt bewerkt dat die niet reconstrueerbaar is.
Wat wel vernietigd moet worden en wat niet vernietigd mag worden ligt vast in de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 (en selectielijsten die eerder zijn vastgesteld). Hierin zijn voor de neerslag uit gemeentelijke processen bewaartermijnen beschreven.
4. Draag er zorg voor dat in de applicaties waarmee gewerkt wordt, het toepassen van archiefbeheer mogelijk is. Import en export, bewaren of vernietigen van gegevens uit applicaties moet mogelijk zijn. Dit zou een van de eisen moeten zijn bij de bouw of aanschaf van een applicatie (archiveren by design)¹⁰.
5. Draag er zorg voor dat altijd een adviseur informatie- en archiefbeheer betrokken wordt bij de aanschaf van een applicatie of informatiesysteem. Vraag daarnaast de archivaris van de gemeente om advies over de aanschaf.

¹⁰ Zie ook de Archiefregeling, hoofdstuk 3 en hoofdstuk 8, art. 58.

5.4 Meervoudige opslag

Toelichting

Naast procesapplicaties gebruiken gemeenten ook gemeenschappelijke en persoonlijke netwerkschijven om informatie, al of niet tijdelijk, op te slaan. Vaak gaat het hierbij om identieke informatie die ook al in het zaaksysteem en/of in de procesapplicatie is opgeslagen. Die informatie wordt dan dus dubbel en soms driedubbel opgeslagen. Als deze informatie voortkomt uit een gemeentelijk proces dan moet ook deze dubbele informatie beheerd worden volgens de bepalingen van de Archiefwet 1995.

Resultaten

Bij het subsidieproces geven zeven gemeenten aan netwerkschijven te gebruiken voor de (soms tijdelijke) opslag van informatie in dit proces. Bij het proces van de omgevingsvergunning zijn dat vier gemeenten. Hier is alleen het formele gebruik als onderdeel van het proces onderzocht, niet het gebruik van de netwerkschijven op persoonlijk initiatief.

Conclusie

Informatie wordt vaak voor 'de zekerheid', maar wel onnodig, dubbel en soms driedubbel vastgelegd.

Risico's

1. Informatie over één zaak of onderwerp is over meerdere omgevingen (o.a. zaaksysteem, procesapplicatie, netwerkschijven) verspreid. Hierdoor verdwijnt het zicht op de volledigheid van dossiers.
2. Opslag in verschillende omgevingen verhoogt het risico op datalekken, maakt het beheer onnodig complex, is arbeidsintensief en er ontstaat onduidelijkheid over de status van de informatie (waar hoort de informatie bij, is de informatie al in het zaaksysteem opgenomen?).

Aanbevelingen

1. Leg identieke informatie niet, ook niet voor de zekerheid, dubbel vast in andere omgevingen zoals in procesapplicaties of op netwerkschijven. Gebruik voor het vastleggen van informatie alleen die applicaties waarin de informatie volgens de bepalingen van de Archiefwet 1995 beheerd kunnen worden en die zijn opgenomen in het verplichte overzicht van archiefinformatie.
2. Ga na of het principe van enkelvoudige opslag en meervoudig gebruik te realiseren is.
3. Schoon de netwerkschijven op. Er bestaan tools die identieke informatie op netwerkschijven, die ook aanwezig is in bijvoorbeeld een zaaksysteem, kunnen herkennen en verwijderen.

5.5 Uitbesteding van taken

Toelichting

Van de onderzochte gemeenten besteden twee gemeenten het proces van de verlening van omgevingsvergunningen uit aan een gemeenschappelijke regeling (hierna kortweg GR). In één geval is de GR een omgevingsdienst. Voor de uitbesteding van taken wordt in de regel een mandaatovereenkomst aangegaan waarin wordt vastgelegd wat de GR namens de gemeente uitvoert en besluit. Bij het aangaan van een mandaatovereenkomst moeten tussen gemeenten en de GR afspraken gemaakt worden over het beheer en het retourneren van archiefinformatie. Het college van B&W blijft bij mandaat namelijk verantwoordelijk voor een goed archiefbeheer.

Resultaten

Bij beide gemeenten is gebleken dat niet alle archiefinformatie van de GR retour naar de gemeente gaat terwijl dat wel is afgesproken. Vooral de totstandkoming van de vergunning (adviesaanvragen, adviezen en/of correspondentie) ontbreekt bij de betrokken gemeenten. Onduidelijk is wat de gemeenschappelijke regeling doet met de achtergebleven archiefinformatie. Dit is niet onderzocht.

Conclusie

Door het ontbreken van goede beheerafspraken bij het uitbesteden van taken of het niet goed uitvoeren van de beheerafspraken, ontstaan bij de twee betrokken gemeenten incomplete dossiers.

Risico's

Zowel de GR als de gemeente beschikt niet over een volledig dossier. De risico's van incomplete dossiers zijn hierboven terug te lezen bij 5.2 en 5.3.

Aanbevelingen

1. Regel bij uitbesteding van taken het beheer van de informatie zodanig dat alle informatie of door de gemeente of door een omgevingsdienst wordt beheerd, waaronder vernietigd of overgebracht. Maak de uitvoering van de afspraken die hierover gemaakt worden onderdeel van de controle zoals die bij 5.2 onder aanbevelingen is beschreven.
2. Naast de twee onderzochte processen besteden gemeenten meer processen uit aan gemeenschappelijke regelingen. Het risico van incomplete dossiers geldt in de gehele breedte bij het uitbesteden van taken.

Bijlage 1: Methodiek onderzoek

1. Instellen projectteam

Het onderzoek naar de volledigheid van digitale dossiers bij gemeenten voerde IBT uit samen met archivariissen en inspecteurs van Brabantse archiefdiensten. De deelnemende archiefdiensten waren: West-Brabants Archief, Stadsarchief Breda, Streekarchief Langstraat Heusden Altena, Stadsarchief 's-Hertogenbosch, Brabants Historisch Informatiecentrum, Gemeentearchief Gemert-Bakel en het Regionaal Historisch Centrum Eindhoven. Voor het onderzoek is een projectteam ingesteld waarin iedere deelnemende archiefdienst en IBT vertegenwoordigd waren. Daarnaast waren aan het projectteam ook de opdrachtgever, een procesondersteuner, een communicatieadviseur en een projectadviseur verbonden. Het projectteam bestond totaal uit vijftien leden. De leden van het projectteam voeren de taken van het project uit, bepalen mede de keuzes die gemaakt worden in het onderzoek en de uiteindelijke resultaten en eindproducten.

Het gehele onderzoek is uitgevoerd door negen projectteamleden. Iedere gemeente werd bezocht door twee teamleden die daar het onderzoek uitvoerden. De duo's hebben in wisselende samenstelling de gemeenten bezocht.

2. Uitgangspunten

Het projectteam formuleerde een algemene doelstelling op basis waarvan ze een indicatief maar betrouwbaar beeld konden schetsen voor alle gemeenten in Noord-Brabant. Deze doelstelling is tot stand gekomen met medewerking van de eenheid Kennis en Onderzoek van de provincie.

De algemene doelstelling luidde: "Onderzoek ongeveer 80 digitale dossiers, verspreid over 15 tot 20 gemeenten en ga na of alle documenten die je in het dossier mag verwachten, aanwezig zijn."¹¹

Verder moesten de te onderzoeken dossiers betrekking hebben op twee processen, één proces waarvan de neerslag op termijn vernietigd moet worden en één proces waarvan de neerslag blijvend te bewaren is. Het aantal te onderzoeken dossiers, per proces, per gemeente was gesteld op twee.

3. Bepalen te bezoeken gemeenten

In het Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2018¹² werd het onderzoek naar de volledigheid van digitale dossiers aangekondigd. Op basis daarvan kon de provincie gemeenten vragen deel te nemen aan het onderzoek. De deelnemende archivariissen kwamen met voorstellen voor de te bezoeken gemeenten. Om gemeenten niet te veel te belasten werden gemeenten die al eerder hadden meegedaan aan een ander thema-onderzoek niet gevraagd om deel te nemen. Uit de voorstellen werden zeventien gemeenten geselecteerd op basis van geografische spreiding en verschil in omvang:

Asten, Eindhoven, Gemert-Bakel, Grave, Helmond, 's-Hertogenbosch, Heusden, Meierijstad, Moerdijk, Oss, Reusel-De Mierden, Rucphen, Someren, Uden, Vught, Waalwijk en Woensdrecht.

¹¹ Volledigheid digitale dossiers; Plan van aanpak van het onderzoek naar de compleetheid van digitale dossiers van gemeenten in Noord-Brabant; oktober 2018.

¹² Uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2018; Blz. 14, paragraaf 4.3

De archivaris van de betrokken gemeente benaderde zijn contactpersoon van die gemeente om deelname te polsen. Vervolgens ontvingen de colleges van Burgemeester en Wethouders van de betrokken gemeenten een brief van Gedeputeerde Staten met een uitnodiging voor en een toelichting op het onderzoek.

4. Bepalen te onderzoeken processen

De onderzoekers brachten tien processen in beeld die voor onderzoek in aanmerking konden komen: vijf processen waarvan de informatie op termijn te vernietigen is en vijf processen waarvan de informatie blijvend te bewaren is. Hieruit zijn uiteindelijk twee processen gekozen.

Het proces dat onderzocht werd waarvan de informatie blijvend is te bewaren, is het verlenen van een omgevingsvergunning, activiteit bouwen.

Het proces dat onderzocht werd waarvan de informatie op termijn is te vernietigen, is het verlenen van een incidentele subsidie.

5. Bepalen te onderzoeken dossiers

De twee onderzoekers die een gemeente bezochten, vroegen aan de contactpersoon van beide te onderzoeken processen een overzicht van ongeveer 30 gearchiveerde dossiers aan te leveren. Hieruit kozen de onderzoekers vier dossiers per proces. Van de vier dossiers werden overzichten opgevraagd van alle documenten die in de dossiers vastgelegd zijn. Op basis van de dossier- en documentinformatie werden uiteindelijk twee dossiers per proces onderzocht.

6. Uittesten methodiek

Voor de start van het onderzoek bij de gemeenten is de opzet van het onderzoek uitgetest bij een middelgrote gemeente in Midden-Brabant. Bevindingen van dit bezoek zijn meegenomen in het uiteindelijke onderzoek.

7. Uitvoering onderzoek

Op de afgesproken dag bezochten twee onderzoekers de betreffende gemeente, waarvan minimaal één interbestuurlijk toezichthouder van de provincie en meestal een archivaris of archiefinspecteur van een archiefdienst uit Noord-Brabant. Bij de gemeente werden de onderzoekers ontvangen door de contactpersoon die zich meestal liet vergezellen door een andere deskundige op het gebied van informatievoorziening of een inhoudelijk deskundige van de te onderzoeken processen. Na een korte introductie over het doel en het nut van het onderzoek werd ingegaan op de organisatie van het archiefbeheer bij de gemeente. Vervolgens werd aan de hand van de ingevulde vragenlijsten de procesgang doorgenomen van de te onderzoeken processen. Daarna startte het praktische onderzoek: in de applicaties van de gemeente werd nagegaan of alle informatie die in de dossiers verwacht mag worden ook daadwerkelijk aanwezig was. Een onderzoek ter plekke duurde maximaal vier uur.

8. Verslaglegging onderzoek

Van het bezoek aan de gemeente stelden de onderzoekers een conceptverslag op dat voor hoor, wederhoor en beantwoording van aanvullende vragen naar de contactpersoon van de gemeente ging. Na akkoord van de gemeente werd het verslag vastgesteld en toegezonden aan de contactpersoon en de archivaris van de gemeente.

Van het onderzoek bij alle gemeenten werd een geanoniseerd eindrapport opgesteld. Dit rapport ligt nu voor en zal na vaststelling door het college van Gedeputeerde Staten gedeeld worden met alle gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen in Noord-Brabant.

Bijlage 2: Vragenlijst voor gemeenten

Vragenlijst voor behandelaar en afdeling IB

Voorafgaand aan het onderzoek zijn aan de behandelaar van het te onderzoeken proces en de afdeling IB van de gemeenten vijf vragen voorgelegd. De antwoorden op de vragen, die ook voorafgaande aan het onderzoek aan de provincie moesten worden toegestuurd, gaven een eerste inzicht in de te onderzoeken processen en vormden een leidraad voor het gesprek. De gestelde vragen zijn:

1. Verantwoordelijkheid

- a. Wie is volgens u verantwoordelijk voor de volledigheid van een dossier?
- b. Is die verantwoordelijkheid gebaseerd op een vastgelegde afspraak?
- c. Zo ja, waarin is die afspraak vastgelegd?

2. 'Verplichte' documenten

Welke documenten moeten voor u minimaal in het dossier aanwezig zijn om te kunnen zeggen dat het dossier volledig is en dat het bestuur, indien nodig, zich voldoende kan verantwoorden?

3. Applicaties met informatie

In welke applicaties of schijven bevinden zich nog meer documenten of procesinformatie uit het proces anders dan het documentmanagementsysteem (DMS) of zaakstelsel?

4. Koppelingen

- a. Indien bekend, bestaat er een koppeling tussen het DMS of zaakstelsel en die andere applicaties?
- b. Of is de archivering van documenten en procesinformatie uit de andere applicaties anders geregeld?
- c. Zo ja, hoe worden dossiers dan compleet gemaakt?

5. Eindcontrole

- a. Controleert u of alle documenten in het dossier aanwezig zijn voordat het wordt afgesloten?
- b. Zo ja, op basis van welke eisen?

Bijlage 3: Gebruikte begrippen

Archiveren by design:	Begrip dat inhoudt dat bij de bouw of aanschaf van een applicatie de inrichtingseisen voor duurzaam toegankelijk archiefbeheer uit de Archiefwet 1995 worden meegenomen.
Bestuur:	In dit rapport wordt met het bestuur zowel de gemeenteraad als het college van Burgemeester en Wethouders bedoeld. Indien anders bedoeld wordt de naam van het betrokken bestuursorgaan beschreven.
Documenten:	Begrip voor het geheel van samenhangende gegevens, vastgelegd op een of meer gegevensdragers (papier, digitaal medium).
Dossier:	Deel van het archief waarin alle informatie is opgenomen die dezelfde zaak betreffen.
Informatie:	Begrip dat in dit rapport gebruikt wordt voor de term archiefbescheiden uit de Archiefwet 1995 en omvat zowel documenten als data.
Kwaliteitssysteem:	Een kwaliteitssysteem ¹³ kun je omschrijven als het geheel aan maatregelen in een organisatie om de product- en proceskwaliteit gericht te beïnvloeden.
Zaaksysteem:	Begrip voor het elektronisch systeem waarin gegevens van en over informatie, per zaak, worden vastgelegd en beheerd.
Zaaktypecatalogus:	Overzicht van binnen een organisatie te gebruiken zaaktypen (groep van gelijksoortige zaken, bijvoorbeeld vergunningverlening). De catalogus bevat per zaaktype gegevens over het proces waar het zaaktype toe behoort, de processtappen, documenten die erin voorkomen, resultaten (is een vergunning verleend of geweigerd), relaties met andere zaaktypen.

¹³ Uit: Handreiking Kwaliteitssysteem Informatiebeheer Decentrale Overheden (KIDO); een publicatie van VNG, IPO en de UVW.

Brabantlaan 1
Postbus 90151
5200 MC 's-Hertogenbosch
Telefoon (073) 681 28 12
www.brabant.nl