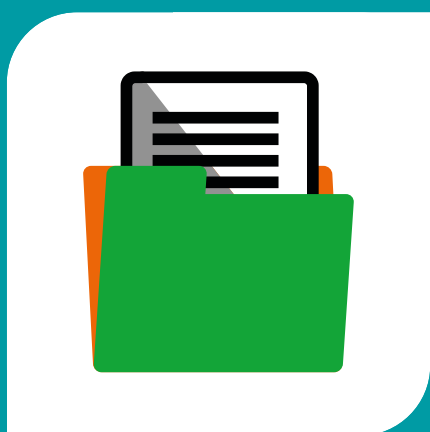


Onderzoek archivering digitale agenda's

Hercontrole 2019

Provincie Noord-Brabant



Inhoud

1.	Thema-onderzoek archivering digitale agenda's	2
1.1	Digitale agenda's	2
1.2	Aanleiding voor het thema-onderzoek	2
1.3	Onderzoeksopzet	3
2.	Resultaten	4
2.1	Gebruik applicaties	4
2.2	Open bestandsformaten	5
2.3	Periodieke archivering	5
2.4	Scheiding werk-/privéafspraken bij gebruik agenda	6
2.5	Metadata	6
2.6	Bewaren en vernietigen	7
3.	Conclusies en aanbevelingen	8
3.1	Conclusies	8
3.2	Aanbevelingen voor de archivering	8

Auteur:
M.I. van Driel,
Interbestuurlijk toezichthouder Archiefwet
09 juli 2020

1. Thema-onderzoek archivering digitale agenda's

Met Interbestuurlijk Toezicht draagt de provincie bij aan het goed functioneren van het openbaar bestuur. Naast het systematisch toezicht op basis van de horizontale verantwoording door het college aan de gemeenteraad voert de provincie ook thema-onderzoeken uit. In 2012 was dat een thema-onderzoek naar archivering van digitale agenda's bij een klein deel van de Brabantse gemeenten. Naar aanleiding van dit onderzoek is vervolgens een brochure gemaakt met de resultaten, conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek. Vervolgens is de brochure verspreid onder alle gemeenten.

Daaropvolgend is in 2015 een voortgangsonderzoek gedaan naar de archivering van digitale agenda's bij alle gemeenten en ditmaal ook waterschappen. In het onderzoek werd gekeken of de archivering van digitale agenda's van bestuurders was opgepakt door de organisaties. In het uitvoeringsprogramma Interbestuurlijk Toezicht 2019 is besloten om een hercontrole te doen door de controle breed op te zetten en alle gemeenten te bevragen.

1.1 Digitale agenda's

Iedere bestuurder heeft tegenwoordig een digitale agenda, gekoppeld aan het zakelijke e-mailadres. Deze agenda's ontstaan bij de uitvoering van taken en worden gevuld met werk- en privéafspraken. Voor het informatie- en archiefbeheer zijn ze om verschillende redenen relevant. Zo geven ze weer hoe bestuurders invulling hebben gegeven aan de uitvoering van hun taken, zijn ze mogelijk onderdeel van de verantwoording van onkostendeclaraties voor de financiële administratie of kunnen ze inzicht geven in de reconstructie van calamiteiten of langlopende zaken. Daarnaast geven ze weer hoe bestuurders invulling hebben gegeven aan de uitvoering van hun taken. Als de agenda's niet beschikbaar zijn, kan dit voor de overheden problemen opleveren als verantwoording moet worden afgelegd. De digitale agenda's van bestuurders zijn opgenomen in de gemeentelijke selectielijst 2020. De selectielijst verplicht gemeenten om de agenda's zeven jaar te bewaren en daarna te vernietigen.¹

1.2 Aanleiding voor het thema-onderzoek

De digitale agenda's zijn archiefbescheiden op grond van de Archiefwet 1995 als uitwerking van Burgerlijk Wetboek, boek 2, artikel 10 lid 3. De overheid kan op basis van haar archief verantwoording afleggen over haar handelen. In het verleden is gebleken dat deze specifieke archiefbescheiden niet goed werden beheerd en gearchiveerd. Bij het onderzoek in 2015/2016 is besloten om een vervolgtraject te doen en begin 2018 te controleren of de gemeenten de archivering van digitale agenda's hebben geregeld. Vervolgens is de keuze gemaakt om deze hercontrole te combineren met de hercontrole van de archivering van audio- en videotulen in 2019.

¹ Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 als de vorige versie uit 2017 procestype 19, procesnummer 19.1.2.

1.3 Onderzoeksopzet

Aan alle 62 Brabantse gemeenten werd een digitale vragenlijst gestuurd. Van alle 62 gemeenten ontvingen wij deze ingevuld retour. De vragenlijst werd gemaakt op basis van de vragen en aanbevelingen uit het vorige onderzoek in 2015. De resultaten van het vorige onderzoek zijn gepubliceerd op 29 maart 2016.²

De vragen hadden betrekking op:

- het gebruik van digitale agenda's bij gemeenten;
- de afspraken die gemaakt zijn over de omgang met privé- en werkafspraken in de digitale agenda's;
- de archivering van digitale agenda's.

De antwoorden op de vragenlijst zijn gebruikt voor het vormen van een algemeen beeld. Voor dit onderzoek is alleen gebruik gemaakt van de enquête. De antwoorden op de enquêtevragen zijn niet door de onderzoekers in praktijk getoetst bij de gemeenten.

² <https://www.brabant.nl/bestuur/kwaliteit-openbaar-bestuur/interbestuurlijk-toezicht/toezichtgebieden/archief-en-informatiebeheer/archivering-digitale-agendas>

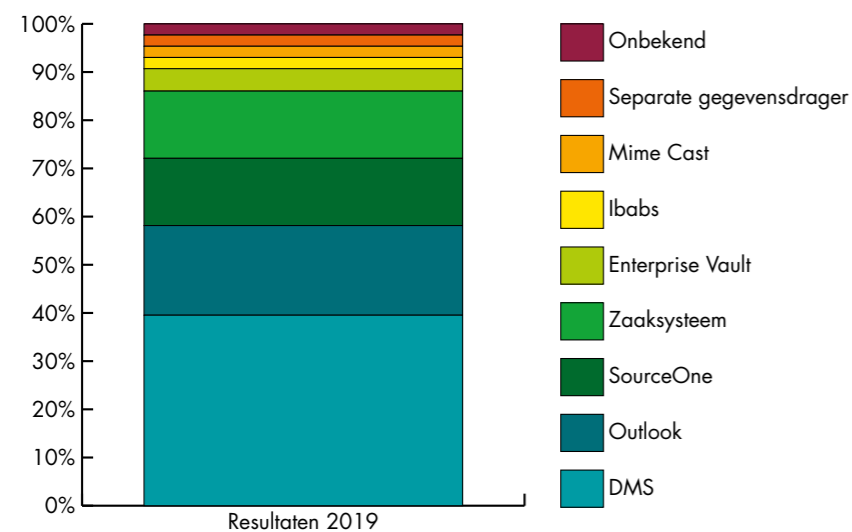
2. Resultaten

Aan het onderzoek (hercontrole) naar archivering digitale agenda's hebben alle 62 Brabantse gemeenten deelgenomen. Alle bestuurders van de ondervraagde gemeenten maken gebruik van digitale agenda's. Archivering wordt in dit onderzoek gedefinieerd als het opslaan van digitale agenda's in een duurzaam digitaal formaat waarbij de inhoud niet meer kan worden gewijzigd en alle metadata conform het vastgestelde metadataschema zijn toegekend. Bij 43 van de gemeenten worden de digitale agenda's gearchiveerd en negentien van de gemeenten geven aan dit niet te doen.

De negentien gemeenten die hebben geantwoord de digitale agenda's niet te archiveren hebben de overige vragen van de enquête niet te zien gekregen en daarmee niet kunnen beantwoorden. Deze vragen gingen over de verschillende aspecten van archivering, en waren daarmee niet in te vullen. In de verdere analyse zijn deze gemeenten niet meegenomen. Door de digitale agenda's van de bestuurders niet te archiveren voldoen deze gemeenten niet aan de selectielijst.

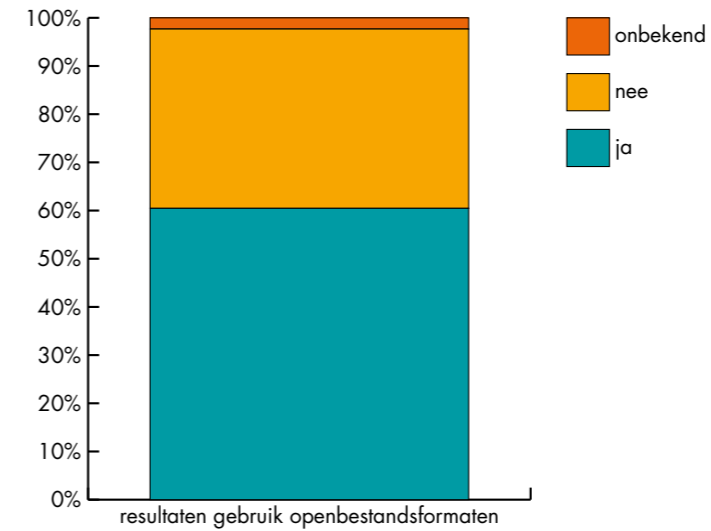
2.1 Gebruik applicaties

Voor het maken en onderhouden van digitale agenda's maken gemeenten gebruik van applicaties (zie onderstaand schema): 58 gemeenten gebruiken Outlook, drie gemeenten gebruiken Djuma/Notubiz en één gemeente gebruikt iBabs. Afhankelijk van de gebruikte applicatie zal de gemeente nog verdere acties moeten ondernemen om voor een goede archivering te zorgen. Zo kiezen acht gemeenten ervoor om de digitale agenda's ook in Outlook te archiveren en wordt de applicatie iBabs bij één gemeente ook gebruikt voor de archivering. Bij achttien gemeenten wordt voor de archivering van de digitale agenda's gebruik gemaakt van het documentmanagementsysteem (DMS) als applicatie voor archivering. Daarnaast maken vijf gemeenten voor de archivering gebruik van een zaakstelsel. Zes gemeenten maken gebruik van SourceOne (e-mailapplicatie van soft- en hardware bedrijf Dell) en twee van Enterprise Vault (een applicatie van Veritas Technologies). Eén gemeente maakt gebruik van Mime Cast (gespecialiseerd bedrijf in het e-mailbeheer voor Microsoft Exchange en Microsoft Office 365 in de cloud) en één gemeente gebruikt een separate gegevensdrager (zoals externe harde schijven). Bij één gemeente is het niet bekend welke applicaties gebruikt worden voor de archivering, aangezien dit is uitbesteed aan een ICT-samenwerking.



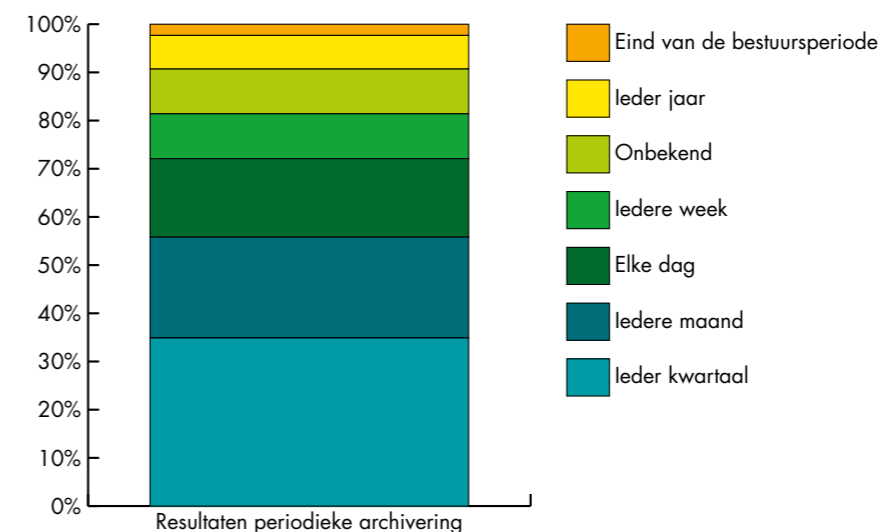
2.2 Open bestandsformaten

Bij voorkeur maken de applicaties gebruik van open bestandsformaten. Deze bestandsformaten worden gebruikt om digitale archieven duurzaam toegankelijk te houden. De reden hiervoor is dat er technische aanpassingen en ontwikkelingen kunnen worden doorgevoerd, met als gevolg conversies en migraties van data. Bij gesloten bestandsformaat is dat niet mogelijk, waardoor dat type bestandsformaat blijvend onderhouden moet worden. Bij 26 gemeenten wordt bij de archivering gebruik gemaakt van een open bestandsformaat; zestien gemeenten doen dit niet. Eén gemeente heeft 'onbekend' ingevuld.



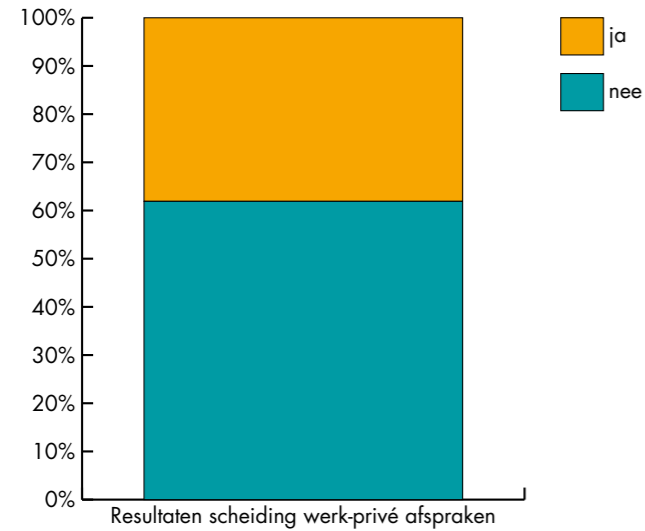
2.3 Periodieke archivering

Periodieke archivering van de agenda's is nodig waarbij de periodes niet te lang zijn. Maandelijkse archivering verhoogt de betrouwbaarheid van de gearchiveerde agenda's. De frequentie van archivering is afhankelijk van de afspraken binnen de gemeenten. Zeven gemeenten archiveren de agenda's dagelijks, vier gemeenten iedere week, negen gemeenten iedere maand, vijftien ieder kwartaal en drie ieder jaar. Er is één gemeente die aan het eind van de bestuursperiode de agenda's archiveert. Bij vier van de gemeenten is de frequentie onbekend.



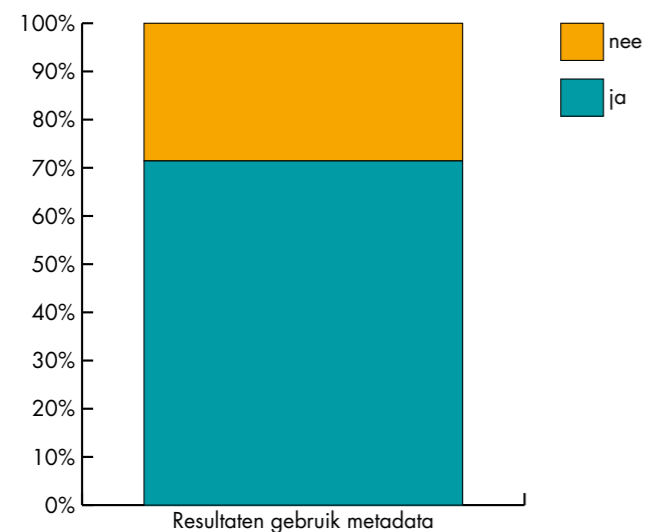
2.4 Scheiding werk-/privé afspraken bij gebruik agenda

Agenda's worden vaak gebruikt voor werk- en privéafspraken. Bij het beheer van digitale agenda's moeten afspraken worden gemaakt over de omgang met deze privéafspraken. Zo kunnen ze privé blijven en niet door onbevoegden worden ingezien. Bij zestien gemeenten zijn er afspraken gemaakt over de scheiding tussen privé- en werkafspraken; bij 26 gemeenten gebeurt dit niet. Een gemeente geeft aan dat het onbekend is.



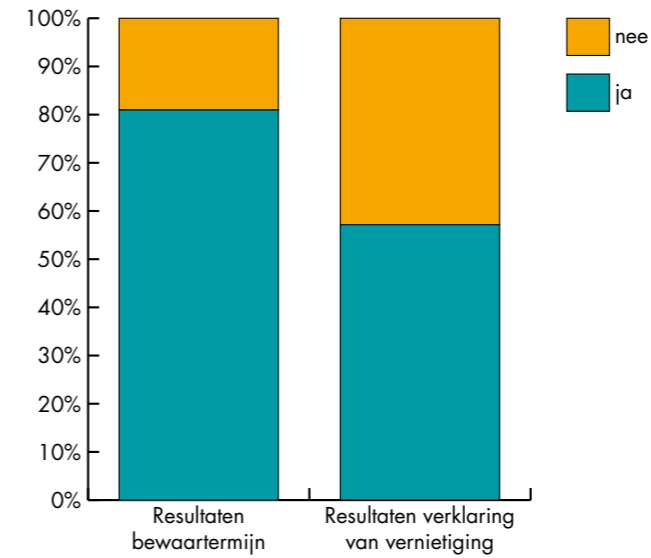
2.5 Metadata

Bij 30 gemeenten worden bij de archivering metadata toegevoegd aan de digitale agenda's. Dit is een belangrijk onderdeel van de archivering. Ze geven informatie over context, inhoud, structuur en vorm van de digitale agenda's en beschrijven het beheer ervan door de tijd heen. Metadata zijn belangrijk omdat je van informatie zonder metagegevens geen relatie kan leggen met de context en oorsprong van de informatie. Het is dan onduidelijk waar informatie bij hoort, wat het voorstelt (het soort document), wat de beheergeschiedenis is, of je het moet vernietigen of bewaren en voor hoe lang, hoe je het moet beheren en beveiligen, hoe je het kunt vinden, hoe je het kunt lezen (met welke software bij welke bestandsformaten), wie het mogen lezen, wie het mogen veranderen, of je het openbaar mag of moet maken en wat je moet weten als je het wilt uitwisselen. Kortom metagegevens zijn essentieel bij de archivering van digitale informatie. Bij twaalf van de gemeenten worden geen metadata toegevoegd. Een gemeente heeft op deze vraag onbekend geantwoord en is niet opgenomen in de tabel.



2.6 Bewaren en vernietigen

Volgens de selectielijst moeten agenda's na zeven jaar vernietigd worden, zowel de gearchiveerde exemplaren als die in Outlook/Groupwise. 34 van de gemeenten geven aan de bewaartermijn van zeven jaar te hanteren voor (digitale) agenda's. Acht gemeenten hanteren een andere termijn. Als de digitale agenda's na zeven jaar worden vernietigd moet dit worden vastgelegd voor verantwoording door de gemeente. Bij de vernietiging van informatie moet de gemeente jaarlijks een vernietigingslijst opstellen. Hierin verantwoordt de gemeente welke informatie op basis van de selectielijst wordt vernietigd. Na de daadwerkelijk vernietiging wordt een verklaring van vernietiging gemaakt. Bij 24 van de gemeenten wordt de vernietiging vastgelegd in een verklaring van vernietiging; bij achttien gemeenten gebeurt dit niet. Een gemeente heeft op beide vragen onbekend geantwoord en is niet opgenomen in de tabel.



3. Conclusies en aanbevelingen

3.1 Conclusies

De algemene conclusie is dat alle gemeenten gebruik maken van digitale agenda's maar dat nog niet alle gemeenten de archivering van digitale agenda's geregeld hebben. Bij 43 gemeenten worden de digitale agenda's gearhiveerd.

Deze maatregelen zijn gebaseerd op de Archiefwet- en regelgeving om de archieven hiermee digitaal duurzaam toegankelijk te maken en te behouden. Bij de hercontrole zijn de gemeenten bevraagd op een aantal van deze maatregelen:

1. Gebruik van open bestandsformaat om de toegankelijkheid van digitale bestanden te waarborgen. 26 gemeenten maken gebruik van open bestandsformaten bij de archivering van digitale agenda's.
2. Periodieke archivering om de authenticiteit en context van de agenda's te waarborgen. Uit het onderzoek blijkt dat 20 gemeenten die de digitale agenda's archiveren, dit iedere maand of vaker doen.
3. Scheiding tussen werk-/priveafspraken bij de archivering van digitale agenda's. Zestien van de gemeenten hebben afspraken gemaakt over de omgang met privéafspraken.
4. Toevoegen van metadata conform het vastgestelde metadataschema van de gemeente. 30 gemeenten voegen metadata toe aan de digitale agenda's.
5. Tijdige selectie en vernietiging van digitale archiefbescheiden. 34 gemeenten hanteren de bewaartermijn van zeven jaar. Uitzonderingen op deze termijn zijn voor individuele casussen mogelijk.

3.2 Aanbevelingen voor de archivering

Om de archivering van digitale agenda's te realiseren doen wij de volgende aanbevelingen aan gemeenten:

1. Maak gebruik van open bestandsformaten waar dat mogelijk is. Zo kan de digitale toegankelijkheid worden geborgd.
2. Zorg dat de agenda's worden opgenomen/opgeslagen op een wijze dat authenticiteit en context worden geborgd, zodat de agenda's niet achteraf kunnen worden gewijzigd. Bepaal daarom een periodieke archivering, bij voorkeur minstens maandelijks.
3. Maak afspraken met bestuurders over de inrichting en archivering van de agenda's. Bijvoorbeeld voor de omgang met privéafspraken.
4. Voeg metadata toe aan de digitale agenda's om ze toegankelijk te maken en deze toegankelijkheid in de toekomst te waarborgen.
5. Zorg dat de bewaartermijn van zeven jaar gehandhaafd wordt, maar voorziet in de mogelijkheid om uitzonderingen te maken waar dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld als onderdeel van een vastgestelde hotspot.

