

Verslag van de archivaris over 2023

Jaarlijks brengt de archivaris verslag uit aan het college over de staat van de gemeentelijke informatiehuishouding in het afgelopen jaar. Het verslag bestaat uit twee delen:

1. Verantwoording over het beheer van overgebrachte archieven.
2. Toezicht op het beheer van niet-overgebrachte archieven. Dit betreft zowel toezicht op analoge als op digitale archieven

Verantwoording:

Klimaatinstallatie:

In het verslag van de archivaris van zowel 2021 als 2022 staan opmerkingen ten aanzien van de klimaatinstallatie van de archiefbewaarplaats. Een goed functionerende klimaatinstallatie is van essentieel belang voor het duurzame behoud van de in de bewaarplaats opgeslagen archiefbescheiden. De installatie is echter kwetsbaar. Als er werkzaamheden in en rondom de archiefbewaarplaats worden uitgevoerd moet daar mee rekening gehouden worden. Vanwege de gevoeligheid van de installatie wordt periodiek gemonitord of de installatie nog naar behoren functioneert. In 2023 is een aantal keer voorgekomen dat door onzorgvuldig handelen bij werkzaamheden verstoringen zijn opgetreden waardoor de router niet goed was aangesloten wat voor verstoringen bij de sensoren zorgde. Reden genoeg om dit in 2024 op te pakken en te zorgen voor een betere manier van bevestigen. Op deze manier kunnen verstoringen voorkomen worden.

Dienstverlening:

Het afgelopen jaar vonden ongeveer 200 bezoekers van buiten de organisatie de weg naar de studiezaal en werden daarnaast bijna 2200 informatieverzoeken behandeld.

Om informatie toegankelijker te maken en de dienstverlening richting externe klanten efficiënter te ondersteunen, is de afgelopen jaren tijd en energie gestoken in digitalisering van archiefbescheiden. Een van de grote digitaliseringsprojecten betreft de bouw- en milieudossiers (een type dossier dat vaak wordt opgevraagd). De inspanning die gepleegd is in 2023, heeft er toe geleid dat inmiddels ongeveer 10% van de bouw dossiers en 80% van de milieudossiers digitaal beschikbaar is. Bij de overige dossiers wordt de focus allereerst gelegd op het schonen en metadateren van de dossiers omdat deze handelingen meer inhoudelijke en archieftechnische kennis vereisen. Het daadwerkelijk scannen van de dossiers kan breder worden uitgezet, maar kan pas gedaan worden als het schonen en metadateren is gedaan. Wat betreft de milieudossiers is zowel het schonen als het metadateren gereed en hoeft alleen nog een deel van het scannen plaats te vinden.

Ook wat betreft het digitaliseren van onze fotocollecties is in 2023 een flinke inspanning gepleegd. Dit heeft er toe geleid dat ruim 7000 zijn beschreven en gedigitaliseerd. Deze zijn vanaf begin 2024 beschikbaar.

Indeling archiefdepot

Mede naar aanleiding van de hierboven beschreven digitaliseringsslag is in 2023 een plan opgesteld voor de herinrichting van het archiefdepot en is een start gemaakt om de archieven conform deze inrichting te plaatsen. Er is bij hierbij nagedacht over een efficiënte indeling waarbij reeds gedigitaliseerde archieven verder weg zijn geplaatst dan de (nog) niet gedigitaliseerde informatie.

Digitaliseren & metadata

Digitaliseren van archiefbescheiden is meer dan het alleen scannen (of op andere wijze digitaal maken) van fysieke archiefstukken. Veel belangrijker dat de informatie die in deze stukken vastligt teruggevonden kan worden. Dit kan met behulp van metadata (=vastgelegde gegevens over informatieobjecten).

Hoewel velen zich daarvan onbewust zijn maakt een ieder die digitaal leeft en werkt dagelijks gebruik van metadata. Denk bijvoorbeeld aan een zoektocht naar een boek van een specifieke auteur in een webwinkel of een zoekvraag naar een besluit uit een bepaald jaar. Zonder metadata zijn dergelijke zoekvragen nagenoeg onuitvoerbaar.

E-depot

Om goed voorbereid zijn op de taken en verantwoordelijkheden die de gemeente heeft ten aanzien van digitaal archief heeft het college al sinds 2021 middelen ter beschikking gesteld om hierin te voorzien. De gemeente is hierop de samenwerking met het Drents Archief aangegaan middels een pilot traject dat in 2021 van start ging.

Het jaar 2023 stond in het teken van twee pilots. De eerste pilot was gericht op overbrenging van zaakdossiers vanuit de E-suite (het zaaksysteem van de gemeente Emmen). In het kader van deze pilots is ervaring opgedaan met het zaaktype omgevingsvergunningen. De tweede pilot richtte zich op het overbrengen van begraafregisters vanuit de backofficeapplicatie Key2Begraven. Deze laatste pilot onderscheidt zich van eerdere pilots in de zin dat het hier niet gaat om het overbrengen van statische informatieobjecten (=documenten of andere bestanden die niet meer wijzigen) maar om het overbrengen van niet statische data. Ook deze ervaring is belangrijk, omdat we in de toekomst in toenemende mate te maken zullen krijgen met over te brengen archief dat bestaat uit data in plaats van de traditionele vorm van documenten. Naast deze ervaringen is ook gekeken in het kader van de pilots hoe RPA (=Robotic process automation) ingezet kan worden om de werkzaamheden ten aanzien van het overbrengen minder bewerkelijk te kunnen maken.

Beide hiervoor genoemde pilots zullen in Q1 van 2024 worden afgerond. De samenwerking met het Drents Archief in het kader van deze pilots is erg goed verlopen en er wordt op dit moment gekeken naar een voortzetting van de samenwerking.

Daarnaast zal, in navolging op de pilots, vanaf 2024 worden toegewerkt naar een preservatiebeleid en een bewaarstrategie. Dit zal in BOCE verband worden opgepakt.

Drents acquisitiebeleid

Naast het beheren en beschikbaar stellen van overheidsarchief heeft de gemeente ook een maatschappelijke rol te spelen op het gebied van het veiligstellen van particuliere archieven die van waarde zijn voor de geschiedenis van de gemeente. De samenwerking met aangrenzende overheidsorganisaties is daarbij van groot belang om vanuit een breder perspectief te kijken welke archieven van belang zijn en efficiënte en weloverwogen keuzes te kunnen maken bij het acquireren van archieven. Om deze reden wordt er momenteel in Drents verband gewerkt aan acquisitiebeleid en de gemeente Emmen sluit zich hierbij aan.

Toezicht

Toezicht op analoge archieven:

In het verslag over 2022 schreef ik over het belang van het borgen van continuïteit ten aanzien van medewerkers beschikbaar voor het beheer van fysieke archieven. In 2023 zijn er positieve ontwikkelingen op dit gebied geweest. Zo is de vacature voor ervaren archiefmedewerker gevuld en heeft een van de medewerkers haar VVA-diploma gehaald (Voortgezette Vorming Archiefbeheer).

Net als in voorgaande jaren is in 2023 verder gewerkt aan het wegwerken van achterstanden in de fysieke archivering. Dit is een klus die de komende jaren nog wel in beslag zal gaan nemen. Er is een globaal overzicht van de uit te voeren werkzaamheden en een globale planning voor de komende tijd. Daarnaast is in 2023 gestart met het inventariseren van archief gemeentewerken Schoonebeek. Hieraan zal in 2024 worden verder gewerkt.

De achterstanden betreffen niet alleen te vernietigen archief maar ook over te brengen archief. De gemeente heeft op dit moment archief dat reeds overgebracht had moeten worden maar heeft hiervoor nog geen opschorting van de overbrengingstermijn voor geregeld. Dit is een aandachtspunt voor de gemeente in 2024. Dit is ook aangegeven in de IBT-beoordeling van de gemeente over 2023.

Toezicht op digitale archieven:

Actualisatie informatiebeleidsstukken:

Met oog op de inwerkingtreding van de nieuwe archiefwet (op dit moment is dit beoogd voor 01-01-2026) is er in kaart gebracht welke wijzigingen moeten worden doorgevoerd in een aantal informatiebeleidsstukken (besluit informatiebeheer, archiefverordening en handboek vervanging). Aangezien de inwerkingtreding van de nieuwe archiefwet langer op zich laat wachten is er eind 2023 besloten om het handboek vervanging in de loop van 2024 te gaan actualiseren om daarbij ook de vervanging voor Youforce te kunnen gaan regelen. De actualisatie van de andere twee beleidstukken wordt pas opgepakt als er meer duidelijkheid is over de daadwerkelijke inwerkingtreding van de nieuwe archiefwet.

Vernietiging in taakspecifieke applicaties:

Vernietiging in de zin van archiefwet- en regelgeving is meer dan alleen een handeling. Het is een gecontroleerde procedure die ontbreken of vroegtijdige vernietiging voorkomt door de ingebouwde controlemechanismen. Daarnaast stelt het de organisatie in staat stelt om achteraf verantwoording te kunnen leveren doordat de uitvoering van de procedure wordt vastgelegd. Dit kan van belang zijn bij bijvoorbeeld een WOO-verzoek.

Naast het centraal beheerde zaakstelsel (E-suite/ Medewerkersportaal) beschikt de gemeente over meerdere taakspecifieke applicaties of backoffice applicaties waarin digitaal archief wordt gecreëerd en opgeslagen. Een deel van deze applicaties bevat geen of onvoldoende functionaliteit om de benodigde archiveringshandelingen gedegen uit te voeren. Dit heeft er onder andere toe geleid dat bij meerdere applicaties niet of onvoldoende voldaan wordt aan de vernietigingsplicht ten aanzien van daarvoor bestemde archiefbescheiden. Hiermee is een situatie ontstaan die strijdig is met artikel 3 van de Archiefwet.

Op basis van twee casussen wordt hieronder een beeld gevormd van welke situaties zich voordoen, uiteindelijk is het van belang dat voor elke applicatie waarin archiefbescheiden worden opgeslagen deugdelijk informatiebeheer is geregeld zoals dat wel mogelijk is in het centraal beheerde archiefsysteem.

Wat zijn archiefbescheiden?

Als we het hebben over archiefbescheiden dan hebben we het over door ons ontvangen of gecreëerde digitale of fysieke objecten (bijv. een brief of e-mail maar ook een databasegegevens of dataset) die informatie bevatten die we in het kader van de uitvoering van een van onze werkprocessen gebruiken.

Al deze objecten moeten gedurende hun levensduur beheerd worden en op termijn vernietigd worden of (als het permanent te bewaren informatie is) overgebracht worden naar de archiefbewaarplaats (of e-depot als het om digitale informatie gaat)

Casus 1: Civision Samenlevingszaken:

Civision samenlevingszaken (CivSam) is een van de applicaties waarbij gecontroleerde vernietiging niet volledig wordt uitgevoerd. Voor een deel van de werkprocessen is inmiddels een koppeling gerealiseerd met het Medewerkersportaal (MP). Deze koppeling zorgt ervoor dat de documenten die in het kader van deze gekoppelde processen worden gecreëerd en ontvangen in het MP worden opgeslagen en vanuit CivSam kunnen worden geraadpleegd. Daarnaast kunnen de bewaartermijnen worden bijgehouden in het MP. Echter als in het MP vernietiging wordt uitgevoerd, wordt alleen de informatie die in het MP is opgeslagen vernietigd. De informatie die in CivSam is opgeslagen, wordt niet meegenomen in deze gecontroleerde vernietiging. Vanuit de applicatie CivSam zelf vindt op dit moment geen gecontroleerde vernietiging van de overige dossierinformatie plaats. Ook bij de niet gekoppelde processen vindt geen gecontroleerde vernietiging plaats.

Gezien de archiefwettelijke verplichting om zorg te dragen voor tijdige vernietiging van daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden en de aard van de informatie die in het kader van deze processen wordt verwerkt, dient het realiseren van de mogelijkheid tot gecontroleerde vernietiging prioriteit te krijgen. Aangezien CivSam geen centraal beheerd archiefsysteem is en het geen overgebrachte archiefbescheiden betreft, ligt de verantwoordelijkheid voor het regelen van dit onderdeel van informatiebeheer, conform artikel 3 van het besluit informatiebeheer van de gemeente Emmen, bij de concernmanager die verantwoordelijk is voor het organisatieonderdeel waar CivSam onder valt.

Casus 2: I-samenleving

Ten aanzien van de applicatie I-samenleving, welke wordt gebruikt door Stichting de Toegang, bestaat er ook een strijdigheid met artikel 3 van de Archiefwet. In deze applicatie heeft namelijk nog geen gecontroleerde vernietiging plaatsgevonden.

Ook is in het verleden geconstateerd dat er onrechtmatig over was gegaan tot vervanging van archiefbescheiden (wat inhoudt dat fysieke poststukken worden vervangen door digitale reproducties). Er was namelijk geen formeel vervangingsbesluit genomen.

Op dit moment loopt er ten aanzien van I-samenleving een verbetertraject waarin deugdelijke archivering ook onder de aandacht is. Om dit goed te kunnen inregelen zal er tijd nodig zijn. In het toezicht voor de komende jaren zal hier ook zicht op worden gehouden.

E-mail archivering

In mijn verslag over 2022 heb ik aangegeven dat de gemeente Emmen nog onvoldoende maatregelen had getroffen om de selectielijst e-mailbewaring waaraan ze zich in 2022 committeerde te kunnen implementeren. Zo waren de technische voorzieningen alsmede de organisatorische inbedding en communicatie nog niet geregeld. Hoewel de selectielijst per 01-01-2024 in werking is getreden is het de gemeente niet gelukt om de implementatie voor die tijd te regelen. Inmiddels is de gemeente in samenwerking met Borger-Odoorn echter wel gestart met een project om deze implementatie te realiseren, en zal de implementatie en alles wat daarbij komt kijken naar verwachting begin 2025 wel gereed zijn.

Digitale dossiervorming:

Door de ontwikkelingen van de afgelopen 10 a 15 jaar worden de meeste werkprocessen binnen de gemeente digitaal uitgevoerd en ontstaat er hierbij ook voornamelijk digitaal archief. We zijn verplicht om goed zorg te dragen voor dit digitale archief. Op het gebied van digitale dossiervorming liggen er voor de gemeente een aantal uitdagingen en aandachtspunten.

Een van de aandachtspunten is dubbele opslag van informatie. Soms komt dit omdat door technische beperkingen van huidige systemen vereisen dat informatie geïmporteerd wordt in plaats van geraadpleegd vanuit een bron (bijvoorbeeld informatie uit basisregistraties zoals de BRP). In andere gevallen komt dit door de manier waarop wij de werkprocessen invullen. Ook wordt er door medewerkers op onder andere project-, afdelings- en persoonlijke schijven alsmede teams, SharePoint en oneDrive zo genaamd schaduwarchief bijgehouden. Daarmee bedoel ik kopieën van de officiële archiefbescheiden. Dubbele opslag brengt niet alleen risico's met zich mee zoals onrechtmatige opslag en privacy- en beveiligingsrisico's, maar het zorgt ook voor onnodige kosten in opslag en beheer.

Nauw verbonden aan het voorgenoemde aandachtspunt is het probleem van versplinterde dossiervorming. Doordat er in het kader van een aanzienlijk deel van de werkprocessen binnen één proces met meerdere applicaties wordt gewerkt ontstaat er een situatie waarin het dossier zich over meerdere opslagplekken verspreid. In sommige gevallen is er een koppeling tussen de verschillende opslagplekken gerealiseerd of wordt de relatie naar de verschillende delen van het dossier op andere wijze vastgelegd. In heel veel gevallen echter, gebeurt dit niet en is het lastig om überhaupt of op eenvoudige wijze een overzicht te kunnen krijgen van het totale dossier (Alle informatie die in het kader van de uitvoering van het werkproces wordt gecreëerd of ontvangen). Dit is een belemmerende factor bij het uitvoeren van gerelateerde, secundaire of vervolprocessen (bijvoorbeeld bezwaren of WOO-verzoeken). Daarnaast compliceert het gebruik van meerdere opslagplekken in het kader van één werkproces de archiveringsprocessen van vernietiging en overbrenging, zeker wanneer er geen relatie of koppeling is tussen de verschillende onderdelen van de dossiers. Dit kan onvolledige vernietiging of overbrenging tot gevolg hebben (en daarmee strijdigheid met archiefwet- en regelgeving).

Digitaal archiveren: Hoe eerder je begint hoe meer tijd je wint

Vaak wordt gedacht dat archiveren een administratieve handeling is die plaatsvindt na het afronden van een werkproces. Deze gedachte is niet alleen onjuist, maar zorgt in een digitale wereld ook voor een situatie waar nauwelijks nog grip op te krijgen is en waarbij de kosten exponentieel stijgen naarmate de tijd verstrijkt. We hebben namelijk niet alleen te maken met een exponentieel groeiende hoeveelheid aan informatie en een grote verscheidenheid aan opslaglocaties maar ook met technologie die zich in een razend tempo ontwikkelt.

Archiveren in een digitale wereld vereist het vooraf slim nadenken over hoe je systemen inricht en hoe je de informatie tijdens je werkprocessen opslaat.

Een derde aandachtspunt is dat voor een deel van de opslagplekken die de gemeente faciliteert voor haar gebruikers nog geen duidelijk beleid is en of richtlijnen zijn voor het inzetten van deze opslagplekken in het kader van de uitvoering van werkprocessen. Uiteindelijk moet voor elke plek waar informatie wordt opgeslagen duidelijk zijn welke informatie daar kan en mag worden opgeslagen en hoe deze informatie gestructureerd en beheerd dient te worden.

1. Minimalisatie van opslagplekken

- a. Probeer waar mogelijk bij het uitvoeren van één werkproces zo veel mogelijk vanuit een systeem of opslagplek te werken. En wanneer dit niet kan zorg dat de informatie aan elkaar gerelateerd kan worden door verwijzingen op te nemen of een koppeling tussen systemen of opslagplekken te realiseren.
- b. Pas portfoliomanagement toe bij nieuwe IV-initiatieven (ook SAAS-applicaties) en met terugwerkende kracht op reeds de reeds bestaande applicatieportfolio. De gemeente Emmen heeft hierin al goede stappen gezet, maar het blijft essentieel dat geen enkel initiatief buiten dit toetsingskader heen kan.

2. Formuleer beleid en richtlijnen voor elke aanwezige opslagplek van informatie

MS 365

In de twee voorgaande verslagen van de archivaris (over de jaren 2022 en 2023) is de strijdigheid met de archiefwet- en regelgeving aan de kaart gesteld. Op het moment van schrijven is deze strijdigheid nog niet verholpen. Wel zijn er sinds het vorige verslag ontwikkelingen geweest. In 2023 is in BOCE-verband gestart met een project ten aanzien van het regelen van deugdelijk informatiebeheer binnen MS365. Naar verwachting zal dit project in 2025 leiden tot verbeteringen in de huidige situatie.