

Postbus 55
8200 AB Lelystad

Telefoon
(0320) -265265
Fax
(0320) - 265260
E-mail
provincie@Flevoland.nl
Website
www.flevoland.nl

Het College van Burgemeester en Wethouders van
Gemeente Almere
Postbus 200
1300 AE ALMERE



Verzenddatum
15 januari 2020

Bijlagen

Uw kenmerk

Ons kenmerk
2494812

Onderwerp

Beoordeling interbestuurlijk toezicht naleving Archiefwet over 2018

Geacht college,

Op grond van de Bestuursovereenkomst Interbestuurlijk Toezicht 2019 stellen wij u in deze brief op de hoogte van onze beoordeling van de uitvoering van het informatie- en archiefbeheer in uw gemeente in 2018, met een doorkijk naar 2019. Wij beoordelen de prestaties van gemeenten als adequaat, redelijk adequaat of niet adequaat. Helaas moeten wij u meedelen, dat het oordeel voor uw gemeente **niet adequaat** luidt. In het onderstaande geven wij een toelichting. Wij ontvingen tijdig de toezichtinformatie van u, bestaande uit het Verslag Archiefzorg 2018 van uw gemeentearchivaris met managementreactie, door uw college vastgesteld op 23 april jl., en de programmabegroting 2019 en -rekening 2018. Aansluitend voerden onze toezichthouders op 24 september jl. een gesprek met uw afdelingsmanager ICTAR, uw Informatie Beheer Officer en uw teammanager DIV. Tevens is op 28 november een gesprek gevoerd met uw gemeentesecretaris en de concerndirecteur Digitale Stad en Innovatie. Onze beoordeling over 2018 is gebaseerd op dezelfde criteria uit Archiefwet- en regelgeving als in voorgaande jaren. Uit de documentatie en gesprekken bleek, dat zich ten opzichte van 2017 nauwelijks positieve ontwikkelingen hebben voorgedaan. In onze brief over 2018, kenmerk 2364040 van 13 maart 2019, meldden wij al dat bij onvoldoende verbetering de beoordeling 'niet adequaat' zou kunnen volgen. In het gesprek op 28 november is ons toegezegd, dat verbeteracties zullen volgen. Zorgelijk vinden wij de volgende constatering van uw gemeentearchivaris:

- De gemeente kan niet garanderen dat haar dossiers compleet en in goede, geordende en toegankelijke staat zijn, zoals de wet voorschrijft. Het Information Government Framework, door uw college vastgesteld, heeft wel kaders en richtlijnen opgeleverd, maar de uitvoering in de vorm van controles en de PDCA cyclus is in verreweg het grootste deel van de organisatie achterwege gebleven. Gesteld kan dus worden, dat de wettelijk vereiste kwaliteitszorg bij het informatiebeheer grotendeels ontbreekt.
- In artikel 3 van het gemeentelijk Besluit Informatiebeheer zijn de afdelingsmanagers verantwoordelijk gesteld voor uitvoering van het informatie- en archiefbeheer. In artikel 4 is vastgelegd welke taken daaruit voortvloeien. Echter, uit een enquête die de archivaris aan haar verslag heeft toegevoegd, blijkt dat deze managers elementaire interne regels en kaders voor informatie- en archiefbeheer niet kennen noch prioriteit aan geven aan dit onderwerp.
- Dezelfde enquête heeft uitgewezen dat in de meeste afdelingen analoge en digitale archieven worden vernietigd buiten de wettelijke procedure en buiten artikel 5 van uw Besluit Informatiebeheer om. Dit leidt tot grote risico's op verlies van waardevolle informatie en is zelfs strafbaar op grond van het Wetboek van Strafrecht (artikel 361).

- Jaren geleden is besloten dat de gemeente ging toewerken naar uitsluitend digitaal werken en archiveren. Deze ontwikkeling is echter halverwege blijven stilstaan, zodat nu een hybride situatie is ontstaan: analoge én digitale archiefvorming over dezelfde processen en zaken, zonder onderlinge afstemming. Dit is inefficiënt en geeft grote risico's op verlies van informatie, op hiaten, overlappingen en versieproblemen. Deze risico's zijn niet in kaart en kunnen dus niet worden beheerst.
- Een overzicht van alle archiefwaardige analoge en digitale bestanden in de organisatie ontbreekt nog steeds. Wel is vanuit afdeling ICTAR onlangs een initiatief gestart om de applicaties met archiefwaardige inhoud in kaart te brengen.
- Het analoge en digitale archief wordt bij de meeste afdelingen beheerd buiten de vakkundige ondersteuning van DIV om. Bovendien is de gemeentelijke selectielijst 2017 daar niet geïmplementeerd. Ook dit geeft grote risico's op onvolledige en ontbrekende informatie.
- Het nieuwe zaakstelsel Djuma is wel ingericht volgens de wettelijke eisen, inclusief de geldende selectielijst en kwaliteitscontroles. Er heerst echter grote vrijblijvendheid ten aanzien van gebruik van dit stelsel. Het wordt aan afdelingen overgelaten of zij het gebruiken. In de praktijk is slechts een beperkt aantal processen in het stelsel opgenomen.
- Afspraken over informatie- en archiefbeheer bij Wgr-regelingen en andere samenwerkingsvormen, waar de gemeente aan deelneemt, vallen onder de verantwoordelijkheid van de afdelingshoofden, maar deze afspraken zijn achterwege gebleven. Er is geen inzicht in de kwaliteit van dit informatie- en archiefbeheer, terwijl de gemeente hiervoor wel (mede)verantwoordelijk is en steeds meer taken in samenwerkingsverbanden worden uitgevoerd of worden uitbesteed.
- De achterstand van honderden strekkende meters analoge archief uit de periode 1990-2011 is nog steeds niet bewerkt; middelen daarvoor ontbreken.
- De vernietiging van de wél op de wettelijke procedure gebaseerde lijst met in de jaren 2013-2017 te vernietigen archief, is nog niet uitgevoerd, ook daar dus een achterstand;
- Een onderzoek naar rol en functie van DIV in het hybride en digitale tijdperk heeft niet geleid tot maatregelen om deze functie te moderniseren en versterken.
- Hetzelfde geldt voor een recent onderzoek naar rol en functie van het Stadsarchief. Een e-depot voorziening is ingericht met het oog op de digitale toekomst, maar formatie en kennisniveau bij het Stadsarchief zijn daar nog niet op aangepast.

Kortom, elementaire voorwaarden voor goed informatie- en archiefbeheer conform de Archiefwet ontbreken, en dit is al enkele jaren het geval. Uit het voortschrijdend werkplan 2016-2019 blijkt dat essentiële en noodzakelijke maatregelen jaar op jaar uitgesteld zijn en werkelijke verbetering uitblijft. Onder deze omstandigheden is het niet goed mogelijk om aan de uitvoering van de drie door u in 2018 gekozen speerpunten substantieel inhoud te geven. Een goed informatie- en archiefbeheer zou de werkprocessen van de gemeente optimaal moeten ondersteunen. Dit kan nu niet het geval zijn. Nodig is een grondige herziening van het informatie- en archiefbeheer, te beginnen aan de basis:

Organisatorisch:

- Zorg voor goede steun en sturing vanuit bestuur en management voor de sanering van al het informatie- en archiefbeheer.
- Zorg dat een organisatorische eenheid niet alleen regie, maar ook doorzettingsmacht krijgt, zodat de noodzakelijke maatregelen in de hele organisatie kunnen worden gerealiseerd.
- Zorg ervoor, dat afdelingsmanagers hun taken, zoals genoemd in artikel 4 van het gemeentelijk Besluit Informatiebeheer uitvoeren en hiervoor menskracht en middelen beschikbaar stellen.

- Houd een intensieve voorlichtingscampagne, gericht op management en medewerkers om het belang van én het plezier in goed informatie- en archiefbeheer en de interne regels daarvoor onder de aandacht te brengen en te houden.
- Maak afspraken over het informatiebeheer bij Wgr-regelingen en andere samenwerkingsvormen, waar de gemeente aan deelneemt en organisaties waar de gemeente taken aan uitbesteedt, en zie erop toe, dat deze afspraken in praktijk worden gebracht.

Uitvoerend:

- Ga daadwerkelijk over op uitsluitend digitaal archiveren, zoals jaren geleden is voorgenomen. Neem een besluit vervanging voor alle gemeentelijke processen op basis van een nog vast te stellen Handboek. Stel hiervoor een tijdslimiet vast en plan in de aanloop naar deze deadline stapsgewijs de nodige maatregelen in.
- Zet met urgentie de inventarisatie van alle analoge en digitale archiefwaardige bestanden in de gehele organisatie door, verbind daar voldoende formatie aan. Besluit op basis van het daarmee verkregen overzicht, welke beheersmaatregelen per bestand genomen moeten worden: selecteren, vernietigen, bewerken, converteren, overbrengen etcetera.
- Archiveer alle processen digitaal in systemen, waarbij wordt voldaan aan de Archiefregeling. Betrek daarbij uw gemeentearchivaris conform artikel 5 van uw Besluit Informatiebeheer. Beëindig daarmee de papieren archiefvorming, zodat de huidige risicovolle hybride situatie tot het verleden gaat behoren.
- Voer kwaliteitszorg in, inclusief systematische controles op de kwaliteit en compleetheid van de (digitale) dossiers, volgens de kaders die in 2016 zijn vastgesteld.
- Breng de vastgestelde digitale bewaarstrategie in de praktijk, gericht op adequaat beheer van digitale informatie gedurende de wettelijke bewaartermijnen.
- Selecteer en vernietig informatie bij alle gemeentelijke afdelingen uitsluitend op basis van de geldende wettelijke selectielijst en de procedure conform artikel 5 van het gemeentelijke Besluit Informatiebeheer, met toestemming van de gemeentearchivaris.

Personeel:

- Zorg voor voldoende medewerkers met voldoende opleidingsniveau, niet alleen bij DIV maar ook daarbuiten, om het bovenstaande te kunnen uitvoeren en de implementatie van de verbeteringen in de afdelingen te begeleiden en ondersteunen.
- Pas de bezetting bij het stadsarchief aan op de nieuwe rol en functie in het digitale tijdperk, op basis van het recente onderzoek.

Wij verwachten vóór 15 februari 2020 een nieuw plan van aanpak van u, waarin bovenstaande verbetermaatregelen met voldoende tempo zijn ingepland en waar een passende organisatie en voldoende middelen aan zijn verbonden. Betrokkenheid van uw gemeentearchivaris daarbij achten wij van essentieel belang. Tijdens het gesprek op 24 september jl. is ook de opschorting van overbrenging tot 1 april 2021 van het bouwarchief uit de periode tot 1993 aan de orde geweest. Voor deze opschorting is door ons machtiging verleend bij brief van 13 maart 2019, kenmerk 2372571. De bewerking van dit archief ligt op schema en wordt begeleid door het stadsarchief. Wij hopen u met het bovenstaande voldoende informatie te hebben gegeven. In het kader van horizontale verantwoording en controle geven wij u in overweging deze brief aan de gemeenteraad te sturen.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Flevoland,
de secretaris, de voorzitter,

Drs. D.J. Tijl

L. Verbeek