

historisch **centrum limburg**



# Verslag ten behoeve van horizontaal toezicht

Uitvoering Archiefwet 1995 op grond van de VNG archief-KPI's

Gemeente Maastricht  
14 juli 2021, definitief  
Kenmerk: 2021-T&A-040

Ingmar Koch  
Gemeentearchivaris.

Antoinette van Dijk  
Archiefinspecteur.

## Inhoud

Managementsamenvatting .....	2
Constateringen informatievoorziening Maastricht .....	2
Aanbevelingen per KPI.....	3
Totstandkoming rapportage .....	5
Detail analyse .....	6
KPI 1 - Lokale regelgeving .....	6
KPI 2 - Middelen en Mensen.....	9
KPI 3 - Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots .....	10
KPI 4 - Interne kwaliteitszorg en toezicht .....	11
KPI 5 - Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid .....	12
KPI 6 - Vervanging, conversie en vernietiging .....	16
KPI 7 - Overbrenging van archiefbescheiden naar de openbare archiefbewaarplaats.....	17
KPI 8 - Ter beschikking stelling van archiefbescheiden in de archiefbewaarplaats .....	18

## Managementsamenvatting

Van april tot juni 2021 heeft er een inspectie plaatsgevonden op het informatie- en archiefbeheer van de gemeente Maastricht. Dit rapport is hier het gevolg van. Deze rapportage geeft inzicht in de bij wet gevorderde resultaten inzake het archiefbeheer bij de gemeente en kan tevens gebruikt worden in het kader van de wet Revitalisering Generiek Toezicht.

In weerwil van de naam – het begrip archief wordt veelal geassocieerd met informatie van oudere datum – gaat archiefwetgeving over het geheel van informatiebeheer. Deze rapportage gaat zowel over het beheer papieren archieven als over het digitale informatiebeheer. Elke overheid wordt door verschillende ontwikkelingen gedwongen in toenemende mate te digitaliseren en te automatiseren. Het risico dat overheden lopen op onbruikbare, onbetrouwbare, onvindbare informatie of zelfs verlies van informatie houdt vrijwel gelijke tred met die ontwikkelingen. Zonder sturing en regie in de creatiefase is het daarop volgende archiefbeheer van digitale gegevens, digitale documenten en digitale dossiers in principe onmogelijk. Informatiebeheer is daarmee geen eigen domein, losstaand van het primaire proces, het is er onlosmakelijk mee verbonden.

Deze inspectie heeft geheel digitaal plaatsgevonden. Het meekijken op locatie in systemen was hierdoor bijvoorbeeld niet mogelijk.

## Constateringen informatievoorziening Maastricht

De vorige rapportage is vastgesteld in maart 2019 en was gebaseerd op onderzoek en gesprekken in 2018. De gemeentearchivaris heeft toen het volgende vastgesteld:

- Er was geen organisatiebreed kwaliteitssysteem geïmplementeerd, er was geen metagegevensschema vastgesteld en een calamiteitenplan voor de informatievoorziening ontbrak;
- Het (digitaal) informatiebeheer was versnipperd, doordat in diverse systemen informatie opgeslagen en bewaard wordt en afdelingen niet dezelfde werkwijze hanteren;
- Er was sprake van een mengvorm van analoge en digitale archivering, waardoor er geen sprake is van een goede, geordende en toegankelijke staat van de archieven;
- Er was geen overkoepelend overzicht van de gehele informatiehuishouding en er vond geen integraal beheer plaats;
- Er moest meer aandacht besteed worden aan de deskundigheid en competenties van de DIM-adviseurs.

Begin 2020 heeft de gemeente Maastricht naar aanleiding van dat rapport een verbeterplan opgesteld. Daarin worden acties omschreven om de hierboven opgesomde constateringen aan te pakken. Daarnaast staan in het verbeterplan nog een zevental opgaven uit de I&A-portfolio, waarmee het digitaal werken en archiveren verbeterd kan worden.

Hoewel er de afgelopen jaren wel gestart is met de activiteiten uit het verbeterplan en er enkele stappen gezet zijn, zijn de meeste aandachtspunten uit het vorige rapport nog onverkort van toepassing:

- Er zijn nog steeds geen organisatiebreed kwaliteitssysteem en calamiteitenplan vastgesteld. Naar aanleiding van het vorige rapport heeft het college wel een Maastrichtse Metadatastandaard vastgesteld, maar de waarde, status en het gebruik daarvan zijn onduidelijk.

- Er is geen overkoepelend overzicht van de gehele (analoge en digitale) informatiehuishouding. Hierdoor is niet altijd helder wat de status van papieren documenten is en is onduidelijk waar (in welke applicatie) zich digitale archieven bevinden. Dit geldt ook voor de informatie op de netwerkschijven, in e-mailboxen en in tekstberichten-applicaties.
- Het archief- en informatiebeheer is nog altijd versnipperd. Formeel is de manager van iedere afdeling verantwoordelijk voor het archief- en informatiebeheer van zijn organisatie-onderdeel. In de praktijk blijken managers zich niet bewust van deze verantwoordelijkheid en de bijbehorende taken en bevoegdheden. Ze gaan er van uit dat Document Services verantwoordelijk is voor het analoge en digitale archiefbeheer. Document Services is hier echter niet toe in staat, want er zijn geen organisatiebrede kaders en richtlijnen die Document Services kan uitvoeren of handhaven. Ook is de formatie-omvang van Document Services en DIM-adviseurs te klein om alle noodzakelijke taken te kunnen uitvoeren.
- Er is niet alleen extra aandacht nodig voor de deskundigheid en competenties van de adviseurs, dit geldt ook voor de overige medewerkers van Document Services die belast zijn met het archief- en informatiebeheer. Daarnaast lijkt er in het informatiebeheer een tekort te zijn op tactisch niveau, waardoor er niet voldoende verbinding is tussen het strategische en operationele informatie- en archiefbeheer.

Naast deze constatering uit 2019 zijn tijdens deze inspectie nog enkele andere archiefwettelijke tekortkomingen vastgesteld:

- De bewaaromstandigheden in de archiefruimten worden niet adequaat gemonitord;
- Voor digitale archiefbescheiden zijn geen functionele eisen conform de Archiefregeling vastgesteld;
- Conversies en migraties van informatiesystemen vinden niet plaats conform de archiefwettelijke voorschriften;
- Vernietiging van digitale archiefbescheiden is niet geregeld;
- Bij de bewerking en overbrenging van analoge archieven is een achterstand van circa 5 km geconstateerd. Dit komt overeen met werkzaamheden voor minstens 8 mensjaren.

## Aanbevelingen per KPI

Deze rapportage is opgebouwd volgens de recentste versie van het raamwerk van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) archieven dat de VNG heeft ontwikkeld bij de invoering van de wet Revitalisering Generieke Toezicht (RGT). Voor de volledigheid volgen hieronder de aanbevelingen per KPI.

### KPI 1 - Lokale regelgeving

- Actualiseer de archiefverordening en het besluit informatiebeheer;
- Zorg er voor dat alle gemeenschappelijke regelingen aan de eisen uit de Archiefwet 1995 voldoen;
- Zorg ervoor dat het SIO kan gaan functioneren zoals bedoeld is in het Archiefbesluit en het DT-besluit;
- Zorg voor aansluiting tussen het strategische en het operationele informatiebeheer, door meer aandacht te besteden aan het tactische informatiebeheer.

### KPI 2 - Middelen en Mensen

- Zorg dat de formatie voor uitvoerende en adviserende taken zowel kwalitatief als kwantitatief geschikt is voor het werk dat moet gebeuren.

### KPI 3 - Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

- Controleer periodiek of de bewaaromstandigheden in de archiefruimten nog voldoen aan de eisen uit de Archiefregeling en zorg dat er actie ondernomen wordt als er afwijkingen geconstateerd zijn;
- Stel een calamiteitenplan op voor de niet-overgebrachte analoge en digitale archiefbescheiden;
- Neem bij voorgenomen projecten die te maken hebben met koppelingen met een e-depot op voorhand contact op met het HCL.

### KPI 4 - Interne kwaliteitszorg en toezicht

- Zorg voor het opstellen en implementeren van een organisatiebreed kwaliteitssysteem voor de informatievoorziening, conform de eis uit de Archiefregeling.

### KPI 5 - Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid

- Stel beleid en richtlijnen op voor de archivering van alle digitale archiefbescheiden;
- Zorg ervoor dat de Maastrichtse Metadatastandaard gebruikt wordt zoals deze bedoeld is;
- Inventariseer in welke applicaties archiefbescheiden gevormd of bewaard worden en bepaal op basis van een risico-inschatting welke maatregelen noodzakelijk zijn om de archieven te beheren conform de wettelijke voorschriften;
- Stel richtlijnen op voor het opslaan van bestanden op de gedeelde en persoonlijke netwerkschijven en voor het archiveren van e-mailberichten en tekstberichten.

### KPI 6 - Vervanging, conversie en vernietiging

- Zorg ervoor dat de migratie of conversie van digitale archiefbescheiden naar nieuwe applicaties, plaatsvindt conform de archiefwettelijke voorschriften;
- Neem maatregelen om de vernietiging van digitale archiefbescheiden mogelijk te maken.

### KPI 7 - Overbrenging van archiefbescheiden naar de openbare archiefbewaarplaats

- Stel een plan van aanpak op om de geconstateerde overbrengings- en vernietigingsachterstanden binnen afzienbare tijd weg te werken.

### KPI 8 – Ter beschikking stelling van archiefbescheiden in de archiefbewaarplaats

- Hervat het onderzoek naar de toegankelijkheid van de recentste bouwvergunningen en de verdere beschrijving van de overgebrachte archieven.



## Totstandkoming rapportage

Tijdens de inspectie is gesproken met de volgende medewerkers:

- Manager Publieke dienstverlening
- Applicatiebeheerder Excellence
- Manager Concernzaken
- Teammanager Vastgoed
- Clustercoördinator Beheer en Exploitatie
- Manager Economie en Cultuur
- Teammanager Economie en Cultuur
- Informatiemanager concernzaken
- DIM-adviseurs
- Teammanager Document Services a.i.
- Manager Bedrijfsvoering Stadsbeheer
- Teamcoach Verhardingen en Infra

Daarnaast zijn door de gemeente Maastricht relevante beleidsstukken ter beschikking gesteld en zijn schriftelijke vragen beantwoord.

## Detail analyse

### KPI 1 - Lokale regelgeving

In deze KPI wordt inzicht gegeven in het al dan niet juist naleven van de verantwoordelijkheden die de gemeenteraad en het college van burgemeester en wethouders hebben ten aanzien van het aanwijzen van verantwoordelijken inzake zorgplicht, beheersplicht en toezicht. De archiefverordening en het besluit informatiebeheer vormen de basis waarop gemeenteraad en college invulling geven aan de archiefwet. De archiefverordening regelt de zorg die het college heeft t.a.v. het beheer en vorming van de archieven alsmede het toezicht daarop. In het besluit informatiebeheer wordt vervolgens dat ambtelijke beheer nader uitgewerkt. Daarnaast biedt deze KPI inzicht in de wijze waarop de organisatie al dan niet rekening houdt met archiefwettelijke eindverantwoordelijkheid en diverse wettelijke bepalingen bij het wijzigen, opheffen, samenvoegen en of splitsen van eigen overheidstaken vooral ten aanzien van gemeenschappelijke regelingen.

#### Archiefverordening en Besluit informatiebeheer

De huidige archiefverordening en het er op gebaseerde besluit informatiebeheer dateren beide uit 2016 en zijn verouderd. Dit komt onder andere door de wijziging van de gemeenschappelijke regeling van het Historisch Centrum Limburg eind 2019. Het afgelopen jaar heeft de gemeentearchivaris een voorstel voor nieuwe versies van de archiefverordening en het besluit informatiebeheer voorgelegd. Tot op heden zijn verordening en besluit nog niet aangepast.

#### Strategisch Informatieoverleg

In november 2020 heeft het Directieteam (DT) ingestemd met de inrichting van een Strategisch Informatieoverleg (SIO) en een Tactisch Informatieoverleg (TIO). Het SIO bestaat uit de directeur Bedrijfsvoering en Dienstverlening, de concerncontroller, de informatiemanager, de teammanager Document Services en de gemeentearchivaris. Het SIO zou twee maal per jaar bij elkaar komen, met name om de I&A-portfolio en de verslaglegging over het archiefbeheer van het college aan de gemeenteraad te bespreken. Tot op heden heeft er nog geen SIO plaatsgevonden.

Het TIO komt in principe maandelijks bij elkaar en bestaat naast de teammanager Document Services en de gemeentearchivaris ook uit de DIM-adviseur en de archiefinspecteur. Afhankelijk van de agenda schuiven ook de informatiemanager en de functioneel beheerder van het zaakstelsel aan. Het TIO is ingesteld om te zorgen voor een goede doorvertaling van de strategische keuzes naar de proces- en systeemniveau's. Daarnaast kan het TIO onderwerpen voordragen voor het SIO. De afgelopen maanden heeft het TIO ongeveer eens in de twee weken plaatsgevonden.

In de praktijk blijkt het overleg niet te functioneren zoals het door het DT beschreven in het besluit. De belangrijkste gesprekstema's waren vooral operationele onderwerpen waarbij de mening of het advies van de gemeentearchivaris gevraagd werd. De vertaling van strategische keuzes naar tactische en operationele uitwerking heeft nauwelijks op de agenda gestaan.

## Organisatie van het archief- en informatiebeheer

Een van de aandachtspunten uit de vorige inspectie was het versnipperde en gedecentraliseerde archief- en informatiebeheer. Dat blijkt de afgelopen jaren niet verbeterd.

Op basis van artikel 3 van het vigerende Besluit Informatiebeheer 2016 is de manager van ieder organisatie-onderdeel integraal verantwoordelijk voor de inrichting van het archief- en informatiebeheer van dat organisatie-onderdeel. In datzelfde artikel wordt ook beschreven wat de manager daarvoor moet regelen. In de praktijk blijkt zowel uit de opgevraagde informatie als uit de gesprekken met de verschillende afdelingshoofden, dat zij zich niet allemaal bewust zijn van deze verantwoordelijkheden en dat de inrichtingsmaatregelen niet of nauwelijks zijn beschreven.

Zowel het beheer van analoge documenten en dossiers als het regelen van een adequaat beheer van digitale archieven in verschillende (primaire) applicaties worden gezien als een verantwoordelijkheid van het team Document Services. In de praktijk blijkt echter dat Document Services hier niet toe in staat is. Aan de ene kant door een gebrek aan voldoende en deskundig personeel, aan de andere kant door het ontbreken van organisatiebreed vastgestelde kaders die Document Services kan hanteren of handhaven.

Deze discrepantie manifesteert zich ook in een gebrekkige verbinding tussen het strategisch informatiebeleid en de implementatie en uitvoering daarvan. In december 2019 heeft het directieteam van de gemeente de *Visie Informatiebeleid 2020-2024* vastgesteld. Hierin is een programmaliijn "Digitale transitie" opgenomen. De uitgangspunten daarvan zijn dat in 2024 alle papier uit de organisatie verdwenen is, dat alle documenten zo worden opgeslagen dat hun authenticiteit gewaarborgd is en dat ze duurzaam bewaard en indien nodig tijdig vernietigd worden. Dit is alleen mogelijk als de gemeente Maastricht beschikt over kaders, richtlijnen en afspraken waarin is vastgesteld wat er nodig is om de authenticiteit te waarborgen, hoe duurzame bewaring geregeld wordt en op welke manier de digitale vernietiging uitgevoerd zal worden. Dit ontbreekt op dit moment allemaal. Dit komt waarschijnlijk doordat het tactische niveau, tussen de (strategische) informatiemangers bij Concernzaken en de vooral operationeel gerichte medewerkers van Document Services, niet ingevuld is.

## Wijziging van taken en gemeenschappelijke regelingen

De gemeente Maastricht heeft een aantal taken belegd bij verschillende gemeenschappelijke regelingen. In het vorige inspectierapport werd geconstateerd dat de zorgplicht bij de gemeenschappelijke regeling Milieuparken Geul en Maas niet goed is geregeld. Deze tekortkoming is nog altijd niet verbeterd.

Daarnaast blijkt ook bij de volgende gemeenschappelijke regelingen sprake te zijn van tekortkomingen:

- Omnibuzz (instellingsbesluit 02-06-2016)

De archiefparagraaf in de momenteel gepubliceerde en daarmee vigerende tekst is incorrect.



- RUD Zuid-Limburg (versie 5 april 2017)

In de archiefparagraaf wordt geen onderscheid gemaakt tussen eigen archief en archief dat ontstaat in de uitvoering van gemandateerde taken. Een onderscheid dat vanuit het perspectief van zorgplicht wel aangebracht dient te worden. Er zijn geen bepalingen opgenomen t.a.v. beheer en toezicht.

- Belastingssamenwerking Gemeenten en Waterschappen (instellingsbesluit d.d. 25-08-2014)

In de archiefparagraaf wordt geen onderscheid gemaakt tussen eigen archief en archief dat ontstaat bij de uitvoering van gemandateerde taken. Een onderscheid dat vanuit het perspectief van zorgplicht wel aangebracht dient te worden. Er zijn geen bepalingen opgenomen t.a.v. beheer en toezicht.

Overigens was het Register Gemeenschappelijke Regelingen dat tijdens de uitvoering van deze inspectie is toegezonden, niet actueel. Bij de toetreding van de gemeente Heerlen is met ingang van 31 december 2019 de gemeenschappelijke regeling Regionaal Historisch Centrum Limburg vervangen door de Gemeenschappelijke regeling Historisch Centrum Limburg 2020.

### Uitbesteding archiefbeheerstaken en toezicht

Beheer van overgebracht archief, de beschikbaarstelling daarvan en het toezicht op de niet overgebrachte archieven is door de gemeente Maastricht overgedragen aan de gemeenschappelijke regeling HCL te Maastricht. De daarmee gepaard gaande bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn door delegatie van die taken correct en afdoende geborgd in de tekst van de gemeenschappelijke regeling.

De gemeente Maastricht heeft in totaal 5179 meter te bewaren en op termijn te vernietigen archieven onder gebracht bij een externe, commerciële archiefopslag. Het is onduidelijk op welke manier de gemeente Maastricht monitort of de bewaaromstandigheden voldoen aan de wettelijke voorschriften. Zie verder KPI 3.

### Aanbevelingen

- Actualiseer de archiefverordening en het besluit informatiebeheer;
- Zorg er voor dat alle gemeenschappelijke regelingen aan de eisen uit de Archiefwet 1995 voldoen;
- Zorg ervoor dat het SIO kan gaan functioneren zoals bedoeld is in het Archiefbesluit en het DT-besluit;
- Zorg voor aansluiting tussen het strategische en het operationele informatiebeheer, door meer aandacht te besteden aan het tactische informatiebeheer.

## KPI 2 - Middelen en Mensen

In deze KPI wordt inzicht geboden in de wijze waarop de overheidsorganisatie invulling geeft aan haar wettelijk opgedragen zorgplicht. Zorgplicht wordt omschreven als het beschikbaar stellen van voldoende middelen, mensen en ruimten om de uitvoering van beheer mogelijk te maken.

Aanwezigheid van grote achterstanden in het informatiebeheer en blijvende tekortkomingen in het beheer zijn indicatoren voor een tekort aan middelen en/of een gebrek aan personeel in kwantitatieve dan wel kwalitatieve zin.

Een van de aandachtspunten uit de vorige rapportage was de versterking van de adviseursfunctie op het gebied van archief- en informatiebeheer. De constatering was toen dat de kennis en (advies)competenties van de adviseurs niet voldoende waren. Naar aanleiding daarvan zijn in 2018 en 2019 nieuwe DIM-adviseurs in dienst gekomen, die de afgelopen maanden de gemeente Maastricht echter weer hebben verlaten. Hierdoor zijn er op dit moment weer twee vacatures en lijkt de huidige situatie niet veel anders dan drie jaar geleden. De DIM-adviseurs zijn onderbemend en niet in staat om de gemeente te ondersteunen en adviseren op het niveau dat noodzakelijk is.

Dit is waarschijnlijk ook een van de oorzaken van het ontbreken van de noodzakelijke verbinding tussen strategie en operatie, zoals beschreven in het vorige hoofdstuk.

Ook op het uitvoerend niveau blijkt de formatie niet afdoende. Zowel bij het team Document Services (dat belast is met documentregistratie en dossiervorming) als bij het team Archivering (dat belast is met het beheer van afgesloten dossiers) is er sprake van aanzienlijke achterstanden bij de verwerking van analoge archieven. De precieze omvang van deze analoge achterstanden werden ten tijde van het inspectiebezoek geïnventariseerd en geanalyseerd door een DIM-adviseur. Hoewel het onderzoek nog niet af is, is nu al duidelijk dat de daadwerkelijke achterstanden groter zullen zijn, omdat in het onderzoek de analoge dossiers die nog bij de vakambtenaren aanwezig zijn en alle digitale archiefstukken (op netwerkschijven, in de centrale mailbox en in het oude zaakstelsel) niet meegenomen worden. Een deel van deze achterstanden kan misschien verklaard worden uit inefficiënte werkwijzen, maar waarschijnlijker is dat onderbezetting een belangrijkere factor was. Daarnaast lijkt ook de functiewaardering van de meeste functies aan de lage kant. Dat maakt het lastig om bij het vertrek van medewerkers adequate opvolgers te werven.

### Aanbevelingen

- Zorg dat de formatie voor uitvoerende en adviserende taken zowel kwalitatief als kwantitatief geschikt is voor het werk dat moet gebeuren.

## KPI 3 - Archiefbewaarplaatsen, archiefruimten en e-depots

Niet vernietigbare archieven dienen na twintig jaar te worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats. In afwachting van die overbrenging dienen ze in een archiefruimte of een daarvoor uitgeruste digitale beheeromgeving bewaard te worden. Zowel de archiefruimte als de archiefbewaarplaats dienen qua bouw, inrichting en gebruik te voldoen aan een aantal eisen die zijn uitgewerkt in de Archiefregeling.

### Archiefbewaarplaats

De overgebrachte archieven van de gemeente Maastricht bevinden zich in de archiefbewaarplaats van het Historisch Centrum Limburg. Deze voldoet aan de wettelijke voorschriften.

### Archiefruimte

De gemeente Maastricht huurt bij een externe partij opslagruimte voor op termijn te vernietigen en over te brengen analoge archiefbescheiden. Uit de aangeleverde meetgegevens over de relatieve luchtvochtigheid en temperatuur, lijken de bewaaromstandigheden in de eerste drie maanden van dit jaar niet te voldoen aan de wettelijke voorschriften. De relatieve luchtvochtigheid was regelmatig te laag. Uit de inspectie blijkt dat de gemeente zowel de klimaatomstandigheden in de externe archiefruimte als die in de archiefruimten aan de Randwyksingel niet adequaat monitort.

### Calamiteitenplan

In de vorige rapportage werd geconstateerd dat zowel de gemeente Maastricht als het (R)HCL niet over een actueel calamiteitenplan beschikten. Voor de gemeente is deze constatering nog altijd actueel. Er is geen calamiteitenplan opgesteld voor de omgang met (analoge en digitale) archiefbescheiden in het geval van calamiteiten als inbraak, wateroverlast, brand of schimmelluitbraken.

Het HCL heeft ondertussen een calamiteitenplan uitgewerkt voor zowel de archiefbewaarplaatsen in Maastricht als Heerlen. Dit is 28 juni door het MT vastgesteld.

### E-depot

De gemeente Maastricht heeft nog geen e-depot. Bij de inrichting van het DMS ten behoeve van de opslag van raadsinformatie, wordt wel al nagedacht over de toekomstige export van de digitale archiefbescheiden naar een e-depot.

### Aanbevelingen

- Controleer periodiek of de bewaaromstandigheden in de archiefruimten nog voldoen aan de eisen uit de Archiefregeling en zorg dat er actie ondernomen wordt als er afwijkingen geconstateerd zijn;
- Stel een calamiteitenplan op voor de niet-overgebrachte analoge en digitale archiefbescheiden;
- Neem bij voorgenomen projecten die te maken hebben met koppelingen met een e-depot op voorhand contact op met het HCL.

## KPI 4 - Interne kwaliteitszorg en toezicht

KPI 4 geeft inzicht in de wijze waarop de overheidsorganisatie het informatiebeheer heeft ingericht en of het wettelijk verplichte kwaliteitssysteem aanwezig is. Kernvragen daarbij zijn of het informatiebeheer planmatig geschiedt, de verantwoordelijkheden, taken en bevoegdheden zijn aangegeven en of de organisatie grip heeft op het geheel van informatiehuishouding en archiefbeheer.

Op grond van artikel 16 van de Archiefregeling dient de gemeente te beschikken over een kwaliteitssysteem voor het totale informatiebeheer. Het doel van het kwaliteitssysteem is om het informatiebeheer structureel te verbeteren, zodat het informatiebeheer op termijn voldoet aan de gestelde kwaliteitseisen. Goed informatiebeheer:

- resulteert in een betere bedrijfsvoering doordat benodigde informatie in werkprocessen op een efficiënte manier wordt opgeslagen en sneller kan worden gevonden en gebruikt;
- draagt bij aan een goede (betere) dienstverlening aan burgers en bedrijven;
- draagt bij aan een open en transparante overheid;
- maakt reconstructie van overheidshandelen en historisch onderzoek mogelijk, ook op de langere termijn;
- zorgt dat een overheidsorganisatie voldoet aan de wettelijke verplichtingen (rechtmatigheid).

In het vorige rapport werd ook al geconstateerd dat er in Maastricht geen kwaliteitssysteem is geïmplementeerd. In het verbeterplan dat in oktober 2019 naar aanleiding van het vorige rapport aan de gemeenteraad is aangeboden, sprak het college de verwachting uit uiterlijk 1 januari 2021 een organisatiebreed kwaliteitssysteem in werking zou zijn. Helaas heeft de gemeente op dit gebied de afgelopen twee jaar geen enkele voortgang geboekt. Er is op dit moment geen enkel inzicht in de termijn waarbinnen een kwaliteitssysteem geïmplementeerd zal worden.

### Aanbevelingen

- Zorg voor het opstellen en implementeren van een organisatiebreed kwaliteitssysteem voor de informatievoorziening, conform de eis uit de Archiefregeling.

## KPI 5 - Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid

KPI 5 geeft inzicht in de vraag of de archiefbescheiden, zowel de papieren als de digitale, zodanig geordend zijn dat de organisatie (dus niet enkel de individuele medewerker) altijd weet waar bepaalde informatie kan worden gevonden. Dat geldt dus ook voor informatie, waarvan de afdoening nog lopende is. Worden daarbij maatregelen getroffen die de betrouwbaarheid en volledigheid van de gegevens waarborgen? En zijn er maatregelen genomen die vindbaarheid en bruikbaarheid nu en in de toekomst voldoende garanderen?

### Informatiebeleid en beleid voor digitale archieven in het bijzonder

Zoals bij KPI 1 al vermeld, heeft het Directieteam van de gemeente in december 2019 de *Visie Informatiebeleid 2020-2024* vastgesteld. Voor de realisatie van de programmatische Digital transitie wordt veel verwacht van het nieuwe zaakstelsel, dat eerder dit jaar is aangeschaft. Hierbij is het van belang om op te merken dat de gemeente Maastricht nog geen specifiek beleid heeft vastgesteld voor het archiveren van digitale archiefbescheiden. Er zijn nog geen functionele eisen geformuleerd wat betreft de inhoud, structuur, verschijningsvorm en gedrag van digitale bestanden in relatie tot de authenticiteit en het beheren ervan. Ook zijn er geen richtlijnen voor het vastleggen van technische metagegevens bij digitale archiefbescheiden, op basis waarvan bijvoorbeeld de oorspronkelijke technische hard- en softwareomgevingen kunnen worden herleid.

### Totaal overzicht van archiefstukken

De gemeente Maastricht heeft op dit moment geen overzicht van waar zich welke archiefstukken bevinden, zoals geëist in artikel 18 van de Archiefregeling. Analoge poststukken worden geregistreerd in het postregistratiesysteem. Naderhand, als de documenten fysiek in dossiers worden opgeborgen, wordt de documentregistratie ook aan de dossierregistratie gekoppeld. De fysieke dossiers zijn bij Document Services geordend conform de Basis Archief Code (BAC). Er zijn bij Document Services gedetailleerde werkafspraken en procedurebeschrijvingen opgesteld voor het beheer van de papieren dossiers. Ook de vernietiging van de geregistreerde papieren dossiers verloopt ondertussen weer gestructureerd. Hiermee zijn in principe de documenten die in het post- en dossierregistratiesysteem zijn opgenomen goed geordend en toegankelijk. In de praktijk worden echter zeker niet alle papieren documenten naar Document Services gestuurd ter archivering. Om hoeveel documenten het daarbij gaat is niet bekend. Zeker is wel dat de volledigheid van het papieren archief daardoor niet gewaarborgd is. Voor digitale informatie geldt dat er helemaal geen overzicht is van welke archiefstukken in welke applicatie genomen zijn. Er zijn digitale documenten die zowel in het (oude) zaakstelsel als in de vakapplicatie zijn opgenomen, er zijn analoge documenten die gescand zijn en in het documentmanagementsysteem en/of een vakapplicatie zijn opgenomen, er zijn documenten die enkel in de vakapplicatie zijn opgenomen en er zijn documenten die alleen op de netwerkschijven of in de mailboxen van medewerkers staan. Er is geen integraal overzicht beschikbaar van welke (digitale) archieven met behulp van welk informatiesysteem worden gecreëerd en beheerd. Er zijn ook geen maatregelen genomen om waarde en belang van informatiesystemen vast te stellen zodat ze goed en adequaat beheerd kunnen worden. Vernietiging van informatie conform de wettelijke

voorschriften is daarmee zo goed als onmogelijk. Dit is niet alleen een overtreding van de Archiefwet- en regelgeving, maar levert ook aanzienlijke risico's op datalekken op.

### Metagegevensschema

Naar aanleiding van het vorige inspectierapport heeft het college eind 2019 de *Maastrichtse metagegevensstandaard voor archiefbescheiden* vastgesteld. In de collegenota staat dat deze standaard de minimaal vast te leggen metagegevens van informatiesets specificereert. De Maastrichtse metagegevensstandaard wordt beschouwd als een noodzakelijk onderdeel voor het opbouwen van een volledig digitaal gemeentelijk archief.

In de praktijk blijkt dat de metagegevensstandaard nauwelijks gebruikt wordt bij het opbouwen van digitale archieven. De enige applicatie waarbij expliciet naar de standaard verwezen wordt, is het documentmanagementsysteem van SZMH voor het sociaal domein.

### Gegevens in applicaties

Tijdens dit inspectiebezoek is met medewerkers van verschillende vakafdelingen gesproken over de manier waarop zij documenten archiveren bij de uitvoering van hun werkprocessen.

- *Publieke dienstverlening*

De afdeling Publieke Dienstverlening maakt voor de ontvangst en vastlegging van digitale aanvragen gebruik van webformulieren die gekoppeld zijn aan een zaaksysteem. Vanuit dit zaaksysteem wordt de informatie daarna doorgestuurd naar de applicatie waarmee de basisregistraties worden beheerd of de applicatie waarmee afspraken worden vastgelegd. In het zaaksysteem wordt van iedere zaak in feite alleen het startdocument vastgelegd. Doordat de afhandeling in de vakapplicatie plaats vindt, is het onduidelijk wanneer de zaak in het zaaksysteem afgesloten kan worden. Aangezien de wettelijke bewaartermijnen pas ingaan na afsluiting van de zaak, is het onmogelijk om de informatie te vernietigen conform de wettelijke voorschriften. In het tweede kwartaal van 2020 bleek het in totaal om meer dan 285.000 zaken te gaan die op deze manier in het zaaksysteem zijn opgenomen. Het is ook onduidelijk of in de vakapplicatie de correcte bewaartermijnen zijn opgenomen en worden toegepast. Het afgelopen anderhalf jaar lijkt er in ieder geval geen vernietiging te hebben plaatsgevonden.

- *Economie en Cultuur*

Binnen de afdeling Economie en Cultuur wordt een aparte subsidiebeheerapplicatie gebruikt om het proces van subsidieverlening te ondersteunen. In deze applicatie worden alle formele documenten rond een subsidieverlening digitaal opgenomen. Daarnaast worden ook zoveel mogelijk andere documenten (e-mailberichten, memo's etc) aan de applicatie toegevoegd. Documenten die op papier binnen komen, worden door medewerkers van Economie en Cultuur gescand en ook toegevoegd aan de applicatie. Het was de gesprekspartners niet bekend wat er daarna met de papieren documenten gebeurt. Waarschijnlijk zijn in de subsidiebeheerapplicatie wel bewaartermijnen aan de verschillende zaken gekoppeld, maar de afgelopen jaren is er niets uit de applicatie vernietigd. Het was ten tijde van het gesprek ook onduidelijk of dit een verantwoordelijkheid van Document Services of van Economie en Cultuur is.

Het is de bedoeling dat dit proces binnen afzienbare termijn wordt uitgevoerd met behulp van het nieuw aangeschafte zaaksysteem. De termijn waarbinnen dat zal gebeuren is nog niet duidelijk.

- *Vastgoedbeheer*

De afdeling Vastgoed is verantwoordelijk voor het beheer en de exploitatie van het Maastrichtse vastgoed. Iedere verhuur-, aanhuur- of gebruiksovereenkomst wordt op papier vastgelegd en ondertekend. De papieren documenten gaan dan naar het archief, waar ze worden opgenomen in de analoge pandendossiers.

Voor de financiële afhandeling en het contractenbeheer, maken ze gebruik van een aparte applicatie. Daarin zijn ook scans van de overeenkomsten opgenomen en de applicatie is gekoppeld aan het postregistratiesysteem en het financieel systeem voor de facturering en archivering van de facturen.

Uit de contractenapplicatie worden tot nu toe geen gegevens verwijderd en de laatste jaren lijkt er ook niet meer te zijn vernietigd uit de analoge pandendossiers.

- *P&C-cyclus, concernzaken*

Tijdens het inspectiebezoek hebben we ons vooral gericht op de totstandkoming van de gemeentelijke begroting. De financiële begroting wordt in eerste instantie opgemaakt in een groot spreadsheet-bestand. De programmavoornemens worden opgesteld in een tekstverwerkingsprogramma. Deze bestanden worden allemaal opgeslagen op de gedeelde netwerkschijf. Hierbij zijn uiteraard wel toegangsbeperkingen ingesteld, zodat niet iedereen bij de bestanden kan. Als de begroting door de raad is vastgesteld worden de financiële gegevens vanuit het spreadsheet ingelezen in de financiële applicatie. Zowel de tekstbestanden als de spreadsheets blijven staan op de netwerkschijf. Er zijn wel afspraken gemaakt over het versiebeheer van deze bestanden, maar er is niets geregeld voor de permanente bewaring.

- *Sociale Zaken Maastricht Heuvelland (SZMH)*

SZMH voert voor de gemeente Maastricht en een vijftal gemeenten de Participatiewet, de Jeugdwet, de Wmo en de Onderwijswet uit. Hiervoor gebruikt SZMH een apart documentmanagementsysteem. In 2019 heeft de gemeentearchivaris vastgesteld dat de inrichting en het gebruik van deze applicatie voldoen aan de eisen van de Archiefwet. Ten tijde van het inspectiebezoek heeft de gemeente Maastricht ook een adviesverzoek ingediend over de voorgenomen vervanging van alle documenten die de afgelopen vijf jaar zijn gescand en in de applicatie zijn opgenomen. Dit heeft geleid tot een positief advies van de gemeentearchivaris.

- *Stadsbeheer*

Bij graafwerkzaamheden in de openbare ruimte moet er in veel gevallen een vergunning aangevraagd of een melding gedaan worden. De gemeente Maastricht gebruikt hiervoor een speciale webapplicatie waarin aanvragers en melders zelf de aanvraag of melding kunnen indienen. Daarna wordt de hele afhandeling van de aanvraag (advisering, goedkeuring etc) afgehandeld in de webapplicatie. De gemeente Maastricht heeft hier zelf geen archief van, alle informatie wordt alleen opgeslagen in de webapplicatie. Het is onduidelijk hoe lang de gegevens bewaard blijven. Er lijkt geen rekening te worden gehouden met de wettelijke bewaartermijnen.

## Gegevens op de netwerkomgeving, in e-mailboxen en op social media

In het vorige inspectierapport werd niet expliciet geconstateerd dat het beheer van de digitale informatie op de netwerkschijven een probleem is. Dat was het destijds natuurlijk ook al, zoals bijvoorbeeld blijkt uit de beschrijving van de P&C-cyclus hierboven. Begin 2020 schreven de DIM-adviseurs in een intern advies over de noodzakelijke opschoning van de netwerkschijven, dat de omvang daarvan jaarlijks met 8% groeit en dat er op dat moment circa 20 miljoen documenten ongeordend en in feite onbeheerd op de netwerkservers staan. De adviezen van de DIM-adviseurs zijn duidelijk: beperk de omvang per afdeling / medewerker, zorg ervoor dat digitale archiefstukken in een daarvoor geschikte applicatie worden opgeslagen en beheerd en stel een standaard-indeling voor de netwerkschijven vast. Het is onduidelijk wat er het afgelopen jaar met dit advies gebeurd is. De kans is groot dat er ondertussen weer 8% meer documenten onbeheerd op de netwerkschijven staan.

Over e-mailberichten werd in het verbeterplan naar aanleiding van de vorige rapportage aangegeven dat er in de I&A-portfolio voor 2020 een interne onderzoeksopdracht wordt opgenomen. Hier is het onderzoeksrapport over *Digitale archivering van WhatsApp, SMS, e-mail en sociale media* uit voortgekomen. De conclusies uit dat rapport waren dat het archiveren van tekstberichten technisch ingewikkeld is en dat voor het archiveren van e-mail en social mediaberichten een verdiepend onderzoek naar kosten en technische inrichting nodig is.

## Aanbevelingen

- Stel beleid en richtlijnen op voor de archivering van alle digitale archiefbescheiden;
- Zorg ervoor dat de Maastrichtse Metadatastandaard gebruikt wordt zoals deze bedoeld is;
- Inventariseer in welke applicaties archiefbescheiden gevormd of bewaard worden en bepaal op basis van een risico-inschatting welke maatregelen noodzakelijk zijn om de archieven te beheren conform de wettelijke voorschriften;
- Stel richtlijnen op voor het opslaan van bestanden op de gedeelde en persoonlijke netwerkschijven en voor het archiveren van e-mailberichten en tekstberichten.



## KPI 6- Vervanging, conversie en vernietiging

KPI 6 biedt inzicht in de wijze waarop de overheidsorganisatie daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden vernietigd. Een overheidsorgaan is in principe verplicht om archiefbescheiden te vernietigen op het moment dat deze daarvoor, ingevolge wet- en regelgeving, in aanmerking komen. Tevens wordt met deze KPI inzicht geboden in de vraag of de organisatie correct handelt of heeft gehandeld in het geval van vervanging van archiefbescheiden. Vervanging is het proces waarbij archiefbescheiden worden vervangen door een andere vorm waarbij het origineel vervolgens wordt vernietigd. Het meest bekende voorbeeld daarvan is het omzetten van papieren bescheiden naar digitale vorm met inbegrip van vernietiging van het originele analoge document.

### Vervanging

Ten tijde van de inspectie was voor nog geen enkel werkproces een vervangingsbesluit genomen. Ondertussen is wel een besluit over de vervanging van de documenten die binnen de afdeling SZMH ontvangen worden bij de uitvoering van de Participatiewet, de Jeugdwet en de Wet maatschappelijke ondersteuning in het bestuurlijk proces gebracht.

### Conversie

Op grond van artikel 25 van de Archiefregeling moeten zorgdragers er bij iedere conversie en migratie van digitale archiefbescheiden er voor zorgen dat de toegankelijke en geordende staat gewaarborgd worden. Naderhand moet in een aparte verklaring vastgelegd worden welke archiefbescheiden omgezet zijn en hoe en met welk resultaat getoetst is of de toegankelijke en geordende staat na de conversie nog voldoen aan de wettelijke eisen. Hoewel het onwaarschijnlijk is dat geen migraties of conversies hebben plaatsgevonden, zijn er de afgelopen jaren geen verklaringen opgesteld. Dat was eigenlijk ook te verwachten, aangezien er geen protocol of draaiboek zijn vastgesteld voor het converteren of migreren conform de wettelijke eisen.

### Vernietiging

De plicht om archiefbescheiden te vernietigen geldt voor zowel analoge als digitale archieven. Het afgelopen jaar heeft de gemeente verschillende vernietigingslijsten aan de gemeentearchivaris voorgelegd voor advies. Uit de gesprekken tijdens de inspectie bleek echter ook dat er bij veel afdelingen een achterstand in de vernietiging lijkt te zijn. Verder bleek ook dat de vernietiging van digitale informatie niet geregeld is.

### Aanbevelingen

- Zorg ervoor dat de migratie of conversie van digitale archiefbescheiden naar nieuwe applicaties, plaatsvindt conform de archiefwettelijke voorschriften;
- Neem maatregelen om de vernietiging van digitale archiefbescheiden mogelijk te maken.

## KPI 7 - Overbrenging van archiefbescheiden naar de openbare archiefbewaarplaats

KPI 7 biedt inzicht in de vraag of de organisatie voldoet aan de verplichting om archieven na verloop van tijd over te brengen naar een openbare archiefbewaarplaats.

Overheidsarchieven dienen na 20 jaar, in blokken van maximaal 10 jaar, overgebracht te worden naar een openbare archiefbewaarplaats waarbij deze archieven raadpleegbaar zijn voor een ieder. Van elke overbrenging dient een schriftelijke verklaring te worden opgemaakt, de akte van overbrenging. Indien archieven niet op tijd kunnen worden overgebracht dient hiervoor een machtiging te worden aangevraagd bij Gedeputeerde Staten. Deze KPI biedt inzicht in de vraag of de organisatie voldoet aan deze eisen.

Ten tijde van het inspectiebezoek bewaarde de gemeente Maastricht in totaal 5179 meter archief in de (gehuurde) archiefruimte. Hiervan is bijna 2 km (op termijn) over te brengen. Van deze dossiers moet ook de materiële verzorging (mappen, etiketten etc) nog gerealiseerd worden. Daarnaast moet van minstens 280 meter nog worden vastgesteld of de dossiers permanent te bewaren of op termijn te vernietigen zijn.

Op dit moment wordt geïnventariseerd hoeveel tijd de bewerking van deze achterstanden zal kosten. Gebaseerd op de ervaringen van een andere gemeente, waar een vergelijkbare achterstand geconstateerd is, moet uitgegaan worden van minstens 8 mensjaren.

### Aanbevelingen

- Stel een plan van aanpak op om de geconstateerde overbrengings- en vernietigingsachterstanden binnen afzienbare tijd weg te werken.

## KPI 8 - Ter beschikking stelling van archiefbescheiden in de archiefbewaarplaats

Na de overbrenging van de archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats, is de informatie in principe openbaar. Iedereen die de archiefbescheiden wil inzien, moet dat kosteloos kunnen doen, voor eventuele vermenigvuldiging (kopie of scan) mogen kosten in rekening worden gebracht. De wijze van beschikbaarstelling, inzage, uitlending, verstrekken van afschriften en kopieën dient in een reglement te zijn vastgelegd. Alleen in specifieke gevallen mogen archiefbescheiden van openbaarheid worden uitgezonderd, dit dient te zijn vermeld in de akte van overbrenging.

De naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden zijn door derden kosteloos te raadplegen tijdens de openingstijden van de studiezaal van het HCL te Maastricht. Het bezoekersreglement is vastgesteld en gepubliceerd op de website. Veel geraadpleegde bestanden zijn gratis te raadplegen via de website van het HCL <https://www.rhcl.nl>. In het tarievenoverzicht is een wettelijk verplicht kostenoverzicht opgenomen onder andere voor het reproduceren en laten maken van afschriften van originelen. Alleen in specifieke gevallen worden bepaalde archiefbescheiden van openbaarheid uitgezonderd, deze zijn vermeld in die akte van overbrenging.

In de vorige rapportage werd ook geconstateerd dat de toegankelijkheid van de recentste overgebrachte bouwvergunningen tekortschiet. Ten gevolge van de corona-beperkingen in 2020 en 2021 is het onderzoek hiernaar nog niet uitgevoerd. Daarnaast heeft ook de verdere beschrijving van overgebrachte archieven van de gemeentelijke organisatie door de lockdown-maatregelen vertraging opgelopen.

### Aanbevelingen

- Hervat het onderzoek naar de toegankelijkheid van de recentste bouwvergunningen en de verdere beschrijving van de overgebrachte archieven.