

Informatiebeheer en archivering

Samenhang bestuurlijk en ambtelijk vastgestelde regels informatiebeheer

Naam steller	: C.J. Algra
Telefoonnummer	: 0654603757
Datum	: Vrijdag 01 juli 2016 / Donderdag 11 augustus 2016 (schema pag 4 aangepast)
Aan	: B&W Eemnes
Versie	: 05

Algemeen

Door het bevorderen van informatie uitwisseling, is het nodig dat informatie toegankelijk is en het beheer van informatie moet daarbij zodanig zijn geregeld zijn, dat betrouwbaarheid, authenticiteit en volledigheid kan worden geborgd.

Van oudsher zijn Documentaire Informatie Voorziening (DIV) en Archivering sterk in zichzelf gekeerde processen, gericht op ordening en behoud van papieren documenten. Het onderscheid tussen papieren en elektronische gegevensdragers is aan het vervagen. Het beheer van informatie moet centraal staan, waarbij de beheerprocessen toepasbaar zijn voor elke gegevensdrager. Bij de inrichting van het beheerproces moet rekening worden gehouden met de eisen die vanuit het gebruik van de informatie worden gesteld. Het doel van informatie moet dus altijd in het oog worden gehouden. DIV en archivering zijn geen doel op zich, maar zij zorgen er voor dat informatie met de juiste kwaliteit beschikbaar is om andere processen goed te laten verlopen.

Er worden wel eisen gesteld waarmee getoetst kan worden of beheer en ontsluiting van informatie zodanig is geregeld dat de informatiehuishouding van een overheidsorganisatie op orde is. Deze kaderstellende randvoorwaarden zijn:

1. Informatie moet vindbaar zijn
2. Informatie moet toegankelijk zijn
3. De overheid staat garant voor betrouwbaarheid, authenticiteit en volledigheid van haar (digitale) informatie
4. Overheidsinformatie moet uitwisselbaar zijn (tussen overheidsorganisaties)
5. Overheidsorganisaties moeten afspraken maken over informatiebeheer.

Informatiebeheer start met informatievorming. Vanaf het moment van informatievorming tot en met het vernietigen van informatie moet worden bijgehouden welke mutaties worden uitgevoerd, wanneer deze mutaties plaatsvinden en wie verantwoordelijk is voor deze mutaties.

Dit betekent dat DIV en Archivering niet meer georganiseerd kunnen worden als aparte eilanden. De eisen die gesteld worden aan het beheren en toegankelijk maken van informatie moeten worden meegenomen in de “gewone” overheidsprocessen (beleid, handhaving, uitvoering, toezicht en bedrijfsvoering).

Begin 2016 is de BEL Combinatie gestart met het programma Informatie en ICT, waarbij zowel reactief als proactief stappen worden gezet op het vlak van BEL- en gemeentebreed elektronisch communiceren en archiveren. Dit gebeurt digitaal en zaakgericht. Deze aanpak behoeft een beleidsmatige ondersteuning omdat ten opzichte van de bestaande werkwijze de aanpak op een aantal vlakken fundamenteel gaat veranderen. Dit wordt vormgegeven naar aanleiding van de bevindingen uit het inspectierapport 2015 en een aantal nieuwe beleidsdocumenten die volledig gefocust zijn op de nieuwe digitale werkwijze. Het is daarnaast ook belangrijk dat de in de beleidsdocumenten benoemde beleidsuitgangspunten een vertaling krijgen naar concrete werkprocedures en handleidingen.

Kaders

Voor het beheren van informatie zijn landelijke kaders geformuleerd. In Nederland zijn de volgende kaders relevant:

- Archiefwet 1995
- NEN-ISO standaard 15489:2001 (informatie- en archiefmanagement)
- NEN-ISO 23081 (records management processen & metadatatering voor records)

Op 22 maart 2012 is een wijziging van de Archiefwet door de Tweede Kamer aangenomen. De aangepaste Archiefwet is op 1 januari 2013 in werking getreden. De vastgestelde wijziging houdt onder meer in dat het provinciale archieftoezicht meer op afstand komt te staan en hiervoor in de plaats een duidelijker horizontaal toezicht van gemeenteraad op het College komt. Samen met de gemeentelijke archiefinspecteur moeten we periodiek aan de hand van het Kwaliteitsmanagement systeem informatiebeheer de kwaliteit van ons informatiebeheer toetsen en hiervan een rapport opstellen ten behoeve van het College dat wordt doorgestuurd aan de Raad en Gedeputeerde Staten. Hierbij worden de activiteiten van gemeentelijke planning & control cyclus gevolgd.

Samenvatting bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor zorg en beheer van archiefbescheiden en informatie:

- College van B&W / Het Dagelijks Bestuur is zorgdrager en daarmee bestuurlijk verantwoordelijk. De Archiefwet verplicht gemeenten hiervoor een Archiefverordening vast te stellen.
- De gemeenteraad controleert het college / Het Algemeen Bestuur controleert het Dagelijks Bestuur op naleving van deze zorgplicht. Hiertoe stelt zij de Archiefverordening na collegebesluit vast.
- De Provincie controleert de gemeente / gemeenschappelijke regeling op naleving van de Archiefwet.
- Het college van B&W / het Dagelijks Bestuur heeft in het Besluit Informatiebeheer vastgelegd wie de archiefbescheiden (informatie) moet beheren (tot vernietiging of overbrenging). In het Besluit Informatiebeheer worden regels gesteld voor het archiefbeheer. Zij mandateert de uitvoering van de taken.
- Ambtelijk wordt er een beheerplan opgesteld. Dit beheerplan bestaat uit een aantal verplichte onderdelen en dient te voldoen aan afspraken inzake een formeel vastgesteld Beleidsplan Informatie & ICT, alsook aan kwaliteitscriteria die door de archivaris wordt vastgesteld.

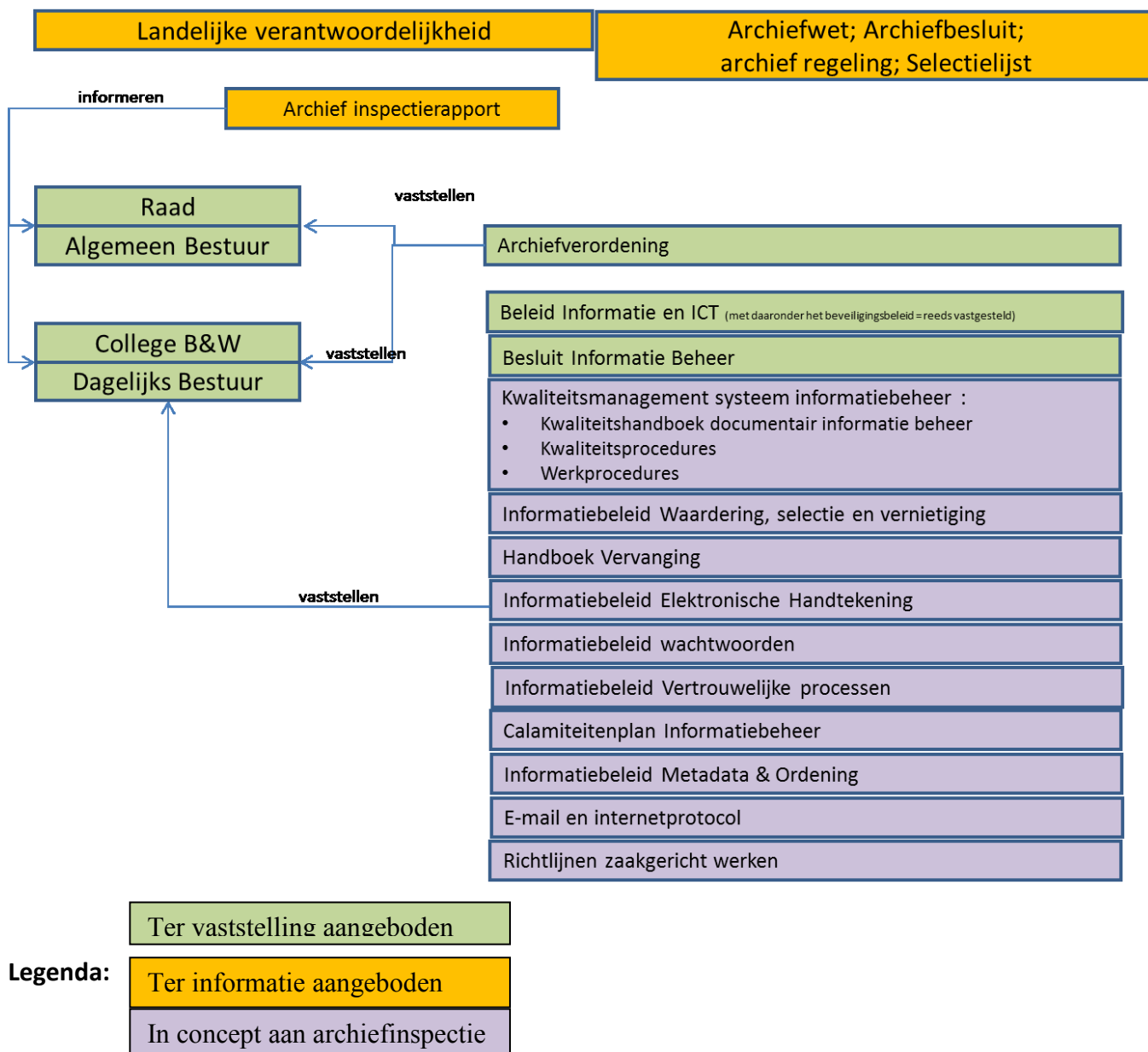
Besluitvorming

- Het College van B&W is in het kader van de Archiefwet 1995, artikel 30, lid 1, en
- Het Algemeen Bestuur BEL Combinatie is in het kader van de Archiefwet 1995, artikel 40 1e en artikel 41 1e lid en artikel 37, lid 1 van de Gemeenschappelijke Regeling Blaricum, Eemnes en Laren,
- bevoegd tot besluitvorming over deze informatiebeleidsdocumenten.

Planning, procedure en uitvoering

De komende maanden worden beleidsuitgangspunten vertaald naar concrete werkinstructies en handleidingen. De nog op te stellen (beleids)documenten zijn weergegeven in de op de volgende pagina opgenomen planning.

Schematische weergave op - en vast te stellen documenten voor implementatie Elektronisch Communiceren



Planning beleidsdocumenten 2016

In kader van het programma Informatie & ICT, zullen in de komende maanden nog een aantal beleidsdocumenten in route worden gebracht ter formele besluitvorming.

Beleidsdocument	Onderwerp	Planning
Handboek Kwaliteitssysteem Informatiebeheer 2016 met de daaronderliggende kwaliteitsprocedure en werkprocedures	Kwaliteitsmanagement Systeem Informatie Beheer <i>Het Kwaliteitsmanagement systeem informatiebeheer is de grondslag voor de kwaliteit van ons documentair informatiebeheer. Om samenhang te brengen in deze documenten en procedures en om te waarborgen dat de uitgangspunten en keuzes zoals die zijn verwoord in deze documenten ook daadwerkelijk worden uitgevoerd en geactualiseerd moet het Kwaliteitsmanagement systeem voor documentair informatiebeheer worden gehanteerd. De documenten worden nu in afstemming met archiefinspectie opgesteld.</i>	Aug 2016
Informatiebeleid Waardering, selectie en Vernietiging	Voor analoge en digitale archivering moet informatiebeleid aangepast worden. <i>Sommige documenten moeten ook analoog altijd blijvend worden bewaard, andere documenten worden uitsluitend digitaal gearchiveerd. Voor beide soorten moet worden beschreven op welke manier de archivering zal verlopen. Concept document wordt binnenkort opgesteld.</i>	Sept 2016
Handboek Vervanging 2016	Digitale dossiervorming is de norm Dit betekent dat de ambitie is om over te gaan op 'vervanging' (substitutie). <i>Vervanging is een, via formele procedure, verkregen recht om een digitaal kopie te definiëren als het origineel. Dit is nodig om de totale archivering op orde te krijgen. Geen vervanging regelen, betekent dubbele (hybride = zowel digitaal als analoog=fysiek) archivering tot in lengte van dagen. Voor het verkrijgen van het recht op vervanging, moet een handboek vervanging worden vastgesteld. Het handboek is inmiddels met archiefinspectie afgestemd en kan op korte termijn in route worden gebracht ter formele vaststelling.</i>	Aug 2016
Informatiebeleid Elektronische Handtekening 2016	Informatiebeleid elektronische handtekening <i>beschrijft de uitgangspunten voor het gebruik van de diverse vormen van elektronische handtekeningen. Om de rechtsgeldigheid van digitale communicatie te waarborgen moet bij een aantal nader te benoemen processen een digitale handtekening gebruikt worden die aan bepaalde eisen voldoet. Dit document geeft aan welke vorm van elektronische handtekening in welk geval gehanteerd moet worden.</i>	Aug 2016

Beleidsdocument	Onderwerp	Planning
Informatiebeleid Wachtwoorden 2016	Informatiebeleid wachtwoorden <i>beschrijft de kaders van het gebruik van wachtwoorden. Dit in verband met het kunnen bewaken van de authenticiteit van bijvoorbeeld ondertekenaars. Niemand mag inloggen onder een andere naam, immers de ondertekening die digitaal plaatsvindt moet ook van degene zijn die is ingelogd.</i> Het concept wachtwoordbeleid wordt nog door de Chief Information Security Officer getoetst op Beveiligings vereisten en kan daarna in route worden gebracht.	Aug 2016
Informatiebeleid vertrouwelijke processen 2016	Informatiebeleid vertrouwelijke processen <i>beschrijft de kaders voor de invulling van vertrouwelijkheden in de informatiehuishouding. Dit document beschrijft de uitgangspunten op basis waarvan kan worden bepaald of een proces, een zaak of document vertrouwelijk moet worden behandeld.</i>	Sep 2016
Calamiteitenplan Informatiebeheer 2016	Het Calamiteitenplan Informatiebeheer <i>beschrijft specifiek de uitgangspunten en activiteiten die nodig zijn bij een calamiteit. Dit Calamiteitenplan Informatiebeheer is verder onderdeel van het Algemene Calamiteitenplan BEL Combinatie.</i> De calamiteitenplan Informatiebeheer is in concept opgesteld en wordt nader afgestemd met diverse betrokkenen.	Aug 2016

Beleidsdocument	Onderwerp	Planning
Informatiebeleid Metadata & Ordening	Het informatiebeleid Metadata & Ordening <i>beschrijft wat er van informatiebestanden wordt beschreven en hoe informatiebestanden zich tot elkaar verhouden. Metadata zijn gegevens over gegevens. Ze beschrijven de inhoud en structuur van informatieobjecten. Daarmee wordt informatie in de juiste context geplaatst, zodat het kan worden geordend, ontsloten en beheerd. Het zorgt dat informatie duurzaam kan worden bewaard en het na de juiste termijn kan worden vernietigd of overgedragen. Zonder metadata is een informatieobject niet in de juiste context te interpreteren en daarmee kan het betekenisloos worden. Metadata maken van inhoud betekenisvolle inhoud. Voor een goede bedrijfsvoering en (politieke) verantwoording is het dan ook van essentieel belang dat informatieobjecten voorzien worden van genoeg en de juiste metadata. Daarmee wordt de betrouwbaarheid en authenticiteit van informatieobjecten gewaarborgd. Gegevens en documenten die gebruikt of gemaakt worden in een (bedrijfs)proces worden samen met de bijbehorende contextuele metadata records genoemd. Dit document is in concept gereed.</i>	Aug 2016
e-mail en internetprotocol	Het e-mail en internetprotocol <i>beschrijft op welke manier wordt omgegaan met e-mail en internet. In kader van items die belangrijk zijn voor dossiervorming is dit in het totaalpakket voor elektronisch communiceren opgenomen. In komende maanden zal dit document worden vormgegeven.</i>	Sep 2016
Richtlijnen Zaakgericht werken	In het document Richtlijnen zaakgericht werken <i>staan de uitgangspunten voor zaakgericht werken. Dit document biedt hét kader voor zaakgericht werken; afspraken die bepalen welke keuzes er gemaakt worden en hoe gegevens worden opgeslagen. Komende maanden zal dit document vorm worden gegeven.</i>	Sep 2016

Kaders vastgelegd in Archiefwet

Wat zijn de verplichtingen uit de Archiefwet 1995?

De oudste openbaarheidswet van Nederland is de Archiefwet. Die wet bepaalt niet alleen wat archiefbescheiden zijn, maar ook dat die, na selectie, na 20 jaar overgedragen moeten worden aan een archiefbewaarplaats en dan (behoudens enkele uitzonderingen) openbaar zijn.

De Archiefwet stelt kaders voor het informatiebeheer in Nederland en moet hiermee ook richting geven aan de NEN-ISO standaarden 15489 en 23081.

Controleerbaarheid doel archiefwet

Expliciete doelstelling van de Archiefwet is het functioneren van de overheid controleerbaar te maken. De reikwijdte van de Archiefwet is ruimer dan de Wet Openbaarheid van Bestuur. Ook de archiefbescheiden van de AIVD en van de Ministerraad, ZBO's, agentschappen, de grote uitvoerende diensten van de ministeries en alle lagere overheden vallen onder de Archiefwet. Volgens artikel 1 van de Archiefwet zijn archiefbescheiden: "bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten". Alle bestanden die in het kader van de elektronische overheid worden opgemaakt en ook de mutaties en berichten tussen applicaties vallen daarmee onder de Archiefwet.

Degelijk archiefbeheer: minister verantwoordelijk

Artikel 30, eerste lid stelt: "Overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening, welke aan gedeputeerde staten wordt medegedeeld, dragen burgemeester en wethouders zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen." De archiefinspectie is belast met het bewaken van een zorgvuldige uitvoering van de Archiefwet en heeft daarvoor ruime bevoegdheden.

Gecontroleerd en gecoördineerd vernietigen van archiefbescheiden.

Artikel 5 van de Archiefwet bepaalt: "De zorgdrager (i.c. overheidsorgaan) is verplicht tot het ontwerpen van selectielijsten waarin tenminste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen." In het Archiefbesluit (1995) is dat nader uitgewerkt.

Artikel 12 van het Archiefbesluit luidt: "Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen." Als het archiefbescheiden NIET voor blijvende bewaring in aanmerking komt dienen procedures gevolgd te worden voor een verantwoorde vernietiging.

Van belang is dat bij het opstellen van selectielijsten drie disciplines vertegenwoordigd zijn:

- personen die deskundig zijn ten aanzien van de organisatie en de taken die de organisatie uitvoert,
- personen die deskundig zijn ten aanzien van het beheer van de archiefbescheiden (informatiebeheer) van de betreffende organisatie en
- vertegenwoordigers van het nationaal archief (voor Rijks bestanden); voor de provincies
- de provinciaal inspecteur der archieven en voor gemeenten en waterschappen de Provinciaal inspecteur en de gemeentearchivaris resp. de waterschapsarchivaris.
- De Raad voor Cultuur heeft een adviserende rol. Het is uiteindelijk de minister van OCW die de selectielijst, gehoord de adviezen vaststelt.

Kaders vastgelegd in NEN-ISO standaard 15489:2001

Voor het beheren van gegevens is de NEN-ISO standaard 15489:2001 voor records management leidend. Deze standaard heeft de volgende doelstelling:

“Creëren van een standaard/kader voor informatie- en archiefmanagement in nauwe relatie met bedrijfsfuncties (of overheidstaken) om informatie efficiënter te kunnen beheren, beter te beschermen en effectiever te kunnen terugvinden”.

kaders vastgelegd in NEN-ISO standaard 23081

Bij het beheer van records spelen metadata een grote rol. De metadata worden gebruikt om op een gestructureerde wijze de gegevens vast te leggen die nodig zijn om records management uit te voeren. In ISO 23081 worden richtlijnen gegeven voor metadata. Deze regeling geeft kaders voor creatie, beheer, evaluatie en gebruik van metadata voor records. De regeling maakt onderscheid tussen de volgende typen van metadata:

- Over archiefstuk/dossier (zaak) zelf
- Over bedrijfsprocedures, -beleid en mandaat
- Over actoren
- Over bedrijfsactiviteiten of- processen
- Over records management processen

Inzicht in relatie records met bedrijfsfuncties/processen

Een cruciaal aspect van de NEN-ISO standaarden 15489 en 23081 is de eis dat altijd de relatie gelegd moet kunnen worden tussen record en het proces, waarin ze zijn opgemaakt of gebruikt.

De procesmanager moet op basis van een risico-analyse bepalen welke records gearchiveerd moeten worden en wat de bewaartermijn moet zijn. Bij elke processtap moet duidelijk zijn welke records ontstaan en welke archiveringseisen worden gesteld. Recordmanagement moet er voor zorgen dat alle records die relevant zijn voor een proces in samenhang beheerd moeten worden. Bij een elektronisch archief gebeurt dit vooraf, door definiëren en registreren van de contextuele metadata en niet achteraf door schoning (zoals nu vaak gebeurt bij papieren archieven).

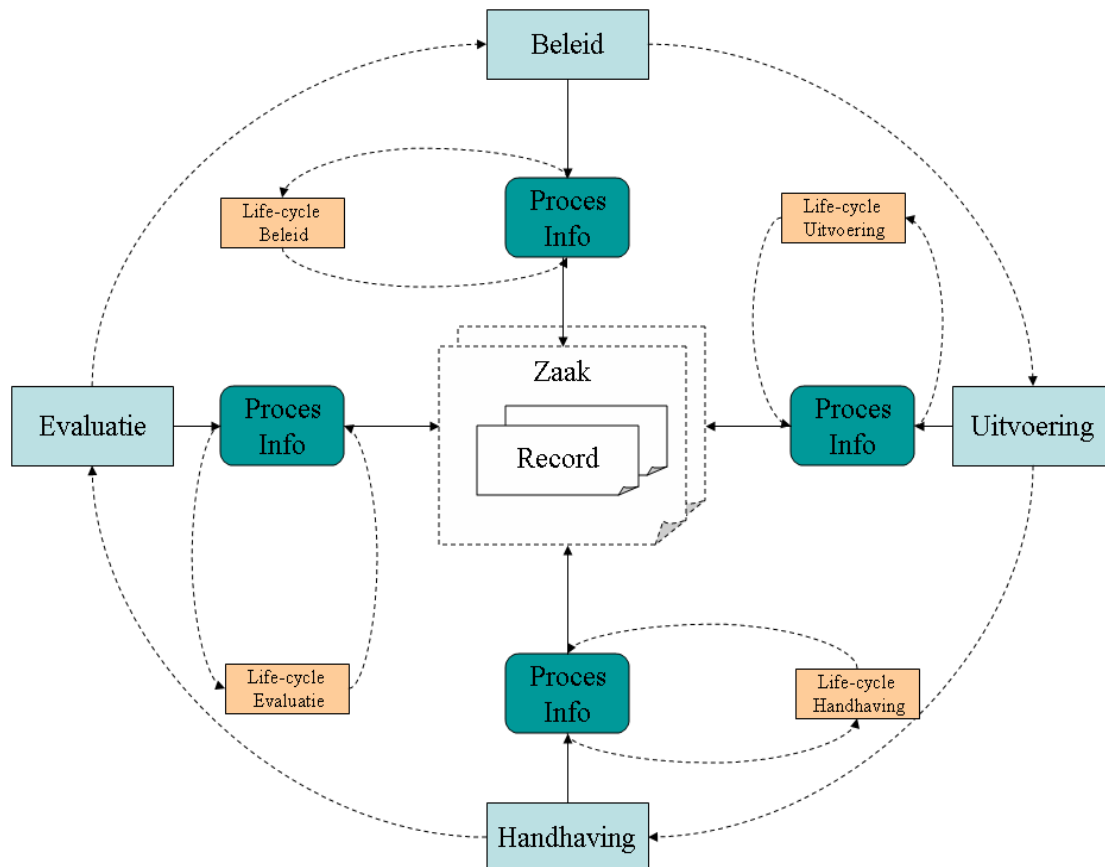
Relatie proces - zaak

Onderstaande figuur visualiseert de “Zaak”. Bij elk van de kernfuncties van de overheid (opstellen beleid, uitvoering, handhaven beleid en evaluatie beleid) kunnen gegevens/informatie gecreëerd of gewijzigd worden. Het maakt hierbij niet uit of de gegevens in elektronische vorm of op papier worden bewaard. Bij elke processtap worden 1 of meer records gevormd. De records die gevormd worden bij de uitvoering van een procesgang komen in 1 zaak.

Belangrijk hierbij is dat er verschillende soorten Zaken onderscheiden kunnen worden, afhankelijk van het proces dat ondersteund moet worden. Op het hoogste niveau zou je bijvoorbeeld onderscheid kunnen maken tussen beleidszaak, dienstverleningszaak, handhavingszaak en evaluatie zaak. Hierbinnen zou een verder onderscheid gemaakt kunnen worden.

Elke Zaak kent een levenscyclus. Een Zaak ontstaat, wordt gewijzigd en uiteindelijk wordt de Zaak verwijderd. Deze levenscyclus wordt bepaald door processtappen die worden doorlopen binnen het proces dat gebruik maakt van de Zaak.

Bij elk record wordt proces info opgeslagen (contextuele metadata volgens ISO 23081-2).



Relatie proces, record, zaak

Onderstaand schema geeft de relaties weer tussen proces, record en zaak.

In het schema worden de volgende relaties onderscheiden:

- Bij processen kan onderscheid worden gemaakt op basis van soort proces. Voorbeelden hiervan zijn beleid-, uitvoering- handhaving- en beheerprocessen. Hierbinnen kunnen weer verdere onderverdelingen worden gemaakt
- Uitvoeringsprocessen worden gebruikt om diensten te leveren aan burgers of bedrijven.
- Bij alle overheidsprocessen kunnen services gebruikt worden om informatie met andere overheid organisaties uit te wisselen.
- Elk proces bestaat uit 1 of meer processtappen
- Een zaak bestaat uit 1 of meer processtappen
- Bij een processtap kunnen records ontstaan als data geraadpleegd of gemuteerd worden
- Wanneer een record ontstaat moeten zowel de data als de contextuele metadata worden vastgelegd.

