

RAPPORT

Evaluatie Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020

VNG Realisatie

26 september 2023

RAPPORT

Evaluatie Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020

VNG Realisatie

Harro Spanninga
Andrew Chandler
Jeroen Smit
Lynn Broxterman
Lisa de Graaf

26 september 2023

Inhoudsopgave

HOOFDSTUK 1.....	
Samenvatting, conclusies en aanbevelingen.....	3
1.1 Inleiding.....	4
1.2 Publieke waarde.....	4
1.3 Deugdelijkheid en toepasbaarheid.....	5
1.4 Legitimiteit.....	6
1.5 Aanbevelingen.....	6
1.6 Tot slot.....	7
HOOFDSTUK 2.....	
Over dit onderzoek.....	8
2.1 Aanleiding en achtergrond.....	9
2.2 Onderzoeksvragen.....	9
2.3 Evaluatiekader.....	10
2.4 Leeswijzer.....	11
HOOFDSTUK 3.....	
Beleids­theorie selectielijst.....	12
3.1 Algemeen doel van de selectielijst.....	13
3.2 Logica van de selectielijst.....	13
3.3 Betrokken actoren.....	14
3.4 Kaders Nationaal Archief.....	14
3.5 Huidige Archiefwet en onderliggende besluiten.....	15
3.6 Nieuwe Archiefwet en onderliggende besluiten.....	16
3.7 Woo en AVG.....	17
HOOFDSTUK 4.....	
Kwalitatieve bevindingen.....	18
4.1 Publieke waarde.....	19
4.2 Operationeel vermogen.....	19
4.3 Legitimiteit.....	22
4.4 Overige bevindingen.....	22
HOOFDSTUK 5.....	
Kwantitatieve bevindingen.....	23
5.1 Inleiding.....	24
5.2 Publieke waarde.....	24
5.3 Operationeel vermogen.....	24
5.4 Legitimiteit.....	27
BIJLAGE 1.....	
Aanpak.....	29
BIJLAGE 2.....	
Oplossingen.....	31
BIJLAGE 3.....	
Rapportage enquête evaluatie selectielijst.....	33



HOOFDSTUK 1

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

1.1 Inleiding

Voor u ligt de evaluatie van de Selectielijst gemeenten 2017/2020. Deze evaluatie is tot stand gekomen middels interviews, een enquête en een verdiepingssessie. In de evaluatie stonden een zestal onderzoeksvragen centraal:

1. Is de opzet van de selectielijst deugdelijk en goed uitvoerbaar voor de gemeenten en intergemeentelijke organen?
2. Welke knelpunten bestaan in de praktijk en welke oplossingen zien gemeenten daarvoor?
3. Sluit de selectielijst en het ontwerpproces van de Adviescommissie Archieven voldoende aan bij de vernieuwde methodiek voor opstelling van selectielijsten van het Nationaal Archief?
4. In welke mate maakt de selectielijst ketensamenwerking met andere overheden mogelijk?
5. In hoeverre is de selectielijst leesbaar en begrijpelijk, ook voor de burger?
6. In hoeverre is het voorstel van de regeringscommissaris voor de informatie-huishouding een verbetering van de werkwijze door onder meer de archivering te structureren rondom informatieobjecten die ontstaan in zes archetypische processen?

Het publiekwaardemodel van Mark Moore vormde ons evaluatiekader voor de beantwoording van deze vragen. In bijlage 1 kunt u meer lezen over de opzet van ons onderzoek. En in hoofdstuk 2 kunt u meer lezen over ons evaluatiekader. We presenteren onze conclusies aan de hand van de drie aspecten van het publiekwaardemodel (publieke waarde, operationeel vermogen en legitimiteit).

1.2 Publieke waarde

Met publieke waarde doelen we de op de maatschappelijke waarde die het instrument 'selectielijst' creëert. In deze paragraaf gaan we in op de waarde van de selectielijst voor gemeentelijke organisaties, de mate waarin de doelen zijn bereikt en de mogelijkheden om in de toekomst de selectielijst te verbeteren en/of vereenvoudigen.

Algemeen

Over het algemeen waarderen gemeentelijke organisaties de selectielijst goed. Het is voor hen een belangrijk hulpmiddel om informatie te waarderen en bewaartermijnen te kunnen vaststellen. De generieke opzet van de selectielijst garandeert dat er altijd een bewaartermijn is vast te stellen. Tegelijkertijd ervaren gemeentelijke organisaties ook veel knelpunten in het gebruik van de selectielijst. Veel van deze knelpunten komen voort uit het complexe gemeentelijke werkveld met veel verschillende taken. Het generieke karakter van de selectielijst heeft ook tot gevolg dat de selectielijst in concrete situaties soms lastig is toe te passen. Naast problemen met de archieffunctionaliteit van applicaties is dit het grootste ervaren knelpunt.

Doelbereik

Een belangrijke vraag die relevant is om te beantwoorden, is de vraag in hoeverre de oorspronkelijke doelen zijn bereikt die zijn gesteld bij aanvang van het opstellen.

1. Toekomstbestendig en flexibel. De logica van de selectielijst garandeert dat in alle gevallen een bewaartermijn is vast te stellen. Als er geen specifieke bewaartermijn is, dan is er vanuit de generieke processen altijd een generieke bewaartermijn af te leiden. Deze doelstelling is dan ook behaald.
2. Aansluiting bij de informatiehuishouding van gemeentelijke organisaties. Voor zover gemeentelijke organisaties zaak- of procesgericht werken, sluit de selectielijst goed aan bij de structuur van de gemeentelijke informatiehuishouding. Veel gemeentelijke organisaties hanteren voor een deel van hun processen een zaak- of procesgerichte werkwijze. Maar niet alle gemeenten werken voor al hun taken zaak- of procesgericht. Deze doelstelling is dan ook deels behaald.

3. Geautomatiseerde waardering. De mate waarin het waarderen van informatie geautomatiseerd kan worden. Dit sluit ook aan bij het vorige punt. Daar waar er zaak- of procesgericht wordt gewerkt, is dat relatief goed te doen. Ook binnen taakspecifieke applicaties is de selectielijst steeds meer ingebouwd. In andere omgevingen waar de selectielijst minder goed is ingebouwd, is dat in de praktijk lastiger en is het waarderen van informatie veelal handwerk. Ook deze doelstelling is deels behaald.

Verbeteringen en vereenvoudiging van de selectielijst

Gemeentelijke organisaties staan welwillend tegenover vereenvoudiging van de selectielijst. Een meerderheid van de gemeentelijke organisaties vindt dat de selectielijst vereenvoudigd moet worden. De vraag is echter of een indeling in zes generieke procesgebieden¹ vanuit gemeentelijk perspectief de meest passende oplossing is. Circa een derde van de gemeenten staat er positief tegenover, circa 20% negatief en een even groot deel weet het niet. De huidige indeling met 29 processen wordt soms als te veel ervaren en men vindt de selectielijst daarom momenteel ook onoverzichtelijk. Er is echter wel de vrees dat de samenhang in dossiers verloren gaat en de selectielijst nog lastiger herkenbaar wordt voor de gemeentelijke praktijk wanneer er wordt overgegaan tot de zes generieke gebieden. Alternatieven die genoemd zijn, zijn het beperken van het aantal bewaartermijnen en de selectielijst meer indelen naar gemeentelijke sectoren om de herkenbaarheid te verhogen.

Uiteraard is het vereenvoudigen van de selectielijst een sympathieke gedachte; eenieder die er voor het eerst mee te maken krijgt, zal beamen dat de selectielijst niet eenvoudig te doorgronden is. Een belangrijke kanttekening daarbij is wel dat gemeenten een zeer breed en divers palet aan taken hebben en dat leidt tot complexiteit. De vraag is dan ook vooral wat de beste manier is om de selectielijst te vereenvoudigen, waarbij de selectielijst meerwaarde voor de informatiefprofessional blijft houden.

Operationeel vermogen

Operationeel vermogen gaat over de mate waarin gemeentelijke organisaties uit de voeten kunnen met de selectielijst. We gaan in op de deugdelijkheid en toepasbaarheid van de selectielijst, de ervaren knelpunten en de ondersteuning bij het gebruik van de selectielijst.

1.3 Deugdelijkheid en toepasbaarheid

Over het algemeen zijn gemeentelijke organisaties voldoende tevreden over de toepasbaarheid en de deugdelijkheid van de selectielijst bij het waarderen van informatie. Dit wordt met een gemiddeld rapportcijfer van 6,7 beoordeeld. Ook is gevraagd of men tevreden is over de keuzes die gemaakt zijn bij de indeling van de selectielijst. Weinig gemeentelijke organisaties zijn het oneens met de keuzes (10%). Bijna de helft staat achter de keuzes en minder dan een derde is neutraal.

Binnen gemeentelijke organisaties waar minder zaak- of procesgericht gewerkt wordt, is men wel beduidend minder vaak tevreden over de gemaakte keuzes. Slechts iets meer dan een kwart van de gemeentelijke organisaties is hierover tevreden. Ook is het zo dat de selectielijst niet in alle taakvelden van een gemeente even eenvoudig is toe te passen.

Knelpunten

Gemeentelijke organisaties zijn dus over het algemeen tevreden over de indeling en toepasbaarheid van de selectielijst, maar zij ervaren wel relatief veel knelpunten in de toepassing van de selectielijst. Slechts 7% van de gemeentelijke organisaties geeft aan geen knelpunten te ervaren. Het meest in het oog springend zijn de knelpunten die gemeentelijke organisaties ervaren met applicaties. Het ontbreekt hierbij vaak aan functionaliteit voor archivering of de selectielijst is in onvoldoende mate ingebouwd. Dit is echter niet een knelpunt dat aan de selectielijst zelf valt toe te dichten. Het tweede grote knelpunt is het generieke karakter van de selectielijst. Dat maakt het vaak lastig in concrete gevallen vast te stellen wat de bewaartermijn is. Men heeft behoefte aan meer uitleg en voorbeelden. Tot slot ervaren gemeenten knelpunten bij taken die iets anders dan een proces of zaak als eerste uitgangspunt nemen. Het gaat dan om datagedreven werken of projectmatig werken, waar de data of het project het eerste uitgangspunt zijn. Dit speelt ook als een persoon of een object het eerste uitgangspunt vormt.

¹ Hiermee doelen we op het voorstel voor een Algemene Informatiewet van de regeringscommissaris Informatiehuishouding, zie www.rcihh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet.

Ondersteuning

Gebruikers van de selectielijst weten de weg goed te vinden naar ondersteuning via de desbetreffende kanalen. Ook de hulpmiddelen zoals de Excellijst en de SelectTool worden door een ruime meerderheid goed gewaardeerd. Men geeft echter wel relatief vaak aan hier geen gebruik van te maken. Er is veel behoefte aan meer uitleg over de selectielijst. Er is bijvoorbeeld behoefte aan meer trefwoorden en omschrijvingen bij de processen en mogelijke uitkomsten van processen. Ook is er behoefte aan voorbeelden of best practices van veel voorkomende ingewikkelde casussen. Tot slot is er ook behoefte aan een centraal orgaan dat bij nieuwe processen en taken de bewaartermijnen vaststelt.

1.4 Legitimiteit

Legitimiteit gaat om de mate waarin de selectielijst voldoet aan geldende wet- en regelgeving. Het gaat ook over de mate waarin er draagvlak is voor het gebruik van de selectielijst bij stakeholders en het bredere publiek. We gaan in deze paragraaf in op de richtlijnen van het Nationaal Archief, de ketensamenwerking en de leesbaarheid van de selectielijst voor het bredere publiek.

Richtlijnen Nationaal Archief

De selectielijst sluit aan bij de richtlijnen van het Nationaal Archief. Het opstellen van de Selectielijst 2017/2020 is gestart voordat het nu geldende beleid van het Nationaal Archief 'Belangen in Balans' was gepubliceerd. Het sluit er echter wel in voldoende mate op aan. Mogelijk is niet aan alle punten uit 'Belangen in Balans' invulling gegeven. Zo is er bijvoorbeeld geen expliciete aandacht voor de uitgangspunten die in 'Belangen in Balans' zijn benoemd, zoals 'effectiviteit' en 'Vooraan in de informatieketen'.

Ketensamenwerking

Als er sprake is van interbestuurlijke samenwerking, dan ervaren gemeentelijk organisaties dat bewaartermijnen niet goed op elkaar afgestemd zijn. Het gaat dan vooral om samenwerkingsverbanden waar andere bestuurslagen aan deelnemen. Daarbij komt dat in de praktijk in veel gevallen in samenwerkingsverbanden de verantwoordelijkheden voor archivering niet voldoende helder zijn belegd. Het gevolg is dat niemand de verantwoordelijkheid neemt voor de archivering, of dat iedere partner afzonderlijk keuzes maakt over de archivering.

Leesbaarheid en begrijpelijkheid voor de burger

Gemeentelijke organisaties krijgen weleens vragen van burgers (maar ook van onderzoekers en wetenschappers) over bewaartermijnen. Het betreft dan vrijwel altijd specifieke casussen. Gemeentelijke organisaties verwijzen dan naar de selectielijst. Maar zij geven wel aan dat de selectielijst eigenlijk geen geschikt instrument is om toe te lichten hoe gemeentelijke organisaties omgaan met bewaren en vernietigen van dossiers. Archivarissen lichten dit vrijwel altijd zelf toe.

1.5 Aanbevelingen

We hebben onze conclusies vertaald naar een aantal aanbevelingen voor de VNG. Deze aanbevelingen vormen een agenda voor de VNG en de adviescommissie Archieven voor de komende periode én voor een eventuele vernieuwing van de selectielijst.

Richting de wetgevers

1. Onderzoek samen met het Nationaal Archief hoe de selectielijst een dynamischer karakter kan krijgen zodat bewaartermijnen gemakkelijker kunnen worden aangepast. Bijvoorbeeld door specifieke bewaartermijnen te kunnen toevoegen/aanpassen zonder de hele procedure van het Nationaal Archief te moeten doorlopen. De nieuwe archiefwet zal hier in gaan voorzien. Onder de huidige archiefwet is dit niet mogelijk.
2. Onderzoek samen met het Ministerie van BZK of het mogelijk is het aantal verschillende bewaartermijnen in diverse wetten te beperken.

Richting de markt

3. Overweeg een modelprogramma van eisen op stellen voor applicaties vanuit de selectielijst en voor de behoefte aan archieffunctionaliteit. Zo kunnen gemeenten dit rechtstreeks verwerken in hun aanbestedingen aan softwareleveranciers. We begrijpen dat hier ook al vorm aan wordt gegeven middels de DUTO-eisen.

Richting de gemeenten

4. Werk meer voorbeelden uit bij proces- en zaaktypen om zo informatieprofessionals te helpen een keuze te maken voor proces- en zaaktypen die complexer worden gevonden.
5. Ga met enkele gemeenten aan de slag met het uitwerken van een handreiking voor niet-proces/zaakgerichte werkomgevingen. Dat betreft dan datagedreven werken, object- of subjectgerichte werkwijzen en projectmatig werken. Dit zorgt ervoor dat gemeenten meer houvast hebben bij het archiveren en vernietigen van archiefbescheiden die niet onder een van de vastgestelde processen vallen.
6. Besteed expliciet aandacht aan datamanagement in relatie tot de selectielijst. Benadruk bijvoorbeeld het belang van een datamanagementplan en de naleving daarvan.
7. Wanneer er nieuwe gemeentelijke taken ontstaan vanuit wetgeving, maak dan via de VNG samen met de adviescommissie Archieven een handreiking of nieuwsbericht over de bewaartermijn in de selectielijst die bij deze nieuwe taak hoort. Dit voorkomt dat gemeenten dit ieder voor zich moeten bepalen. Leg dat dan centraal vast en publiceer het bijvoorbeeld op de VNG website.
8. Zet de samenhang van verschillende wettelijke regimes in relatie tot de selectielijst op een rij, bijvoorbeeld in een richtlijn, handreiking, factsheet of explainer. Dit geeft documentaire specialisten en archivariissen in gemeenten meer houvast in discussies met bijvoorbeeld de functionaris gegevensbescherming. Ook zorgt dit er voor dat de wettelijke regimes gemakkelijker kunnen worden geïnterpreteerd.

Richting de ketenpartners

9. Werk samen met de verschillende koepels van de gemeenschappelijke regelingen (GGD GHOR, Veiligheidsberaad, IPO, Unie van Waterschappen, et cetera) om de selectielijst goed af te stemmen op hun sectoren. Wissel periodiek aandachtspunten uit wanneer een van de koepels een nieuwe versie van de selectielijst ontwikkelt.
10. Zet in op het bieden van generieke modelteksten over archivering voor overeenkomsten met verbonden partijen, zodat er duidelijk afspraken kunnen worden gemaakt over archivering.

Aanpassingen selectielijst en handreiking

11. Onderzoek op welke wijze de selectielijst op termijn is te vereenvoudigen, met behoud van de maatschappelijke meerwaarde van de selectielijst.
12. Overweeg om een publieksvariant van de selectielijst op te stellen zodat deze toegankelijker wordt. Dit kan bijvoorbeeld een korte variant van de selectielijst zijn, denk aan een oplegger van een à twee pagina's met een duidelijke uitleg van het doel en eenvoudigere taal zonder jargon.

1.6 Tot slot

We constateren voor de doorontwikkeling van de selectielijst twee tegenstrijdige behoeften. Enerzijds is er de behoefte aan een eenvoudigere opzet van de selectielijst, zodat deze makkelijker te doorgronden is voor managers, medewerkers in het primaire proces en het bredere publiek. Anderzijds heeft de informatieprofessional behoefte aan meer uitleg en meer voorbeelden. Dan is in concrete situaties eenvoudiger vast te stellen wat de waarde van de informatie is. Het complexe en brede taakveld van gemeenten maakt het invullen van deze beide behoeften niet eenvoudiger. Wellicht kan een oplossing deels gevonden worden in het opstellen van makkelijk doorzoekbare casussen en voorbeelden (met voldoende trefwoorden).

Mogelijkerwijs is de opzet van de selectielijst in de toekomst te vereenvoudigen door het nog meer dan nu het karakter van een beslisboom te geven. Een bewaartermijn kan dan bepaald worden door bijvoorbeeld vragen te beantwoorden over het proces in kwestie, het procesobject, de gemeentelijke sector en het resultaat van het proces. Uiteraard vergt deze optie nadere uitwerking en onderzoek.



HOOFDSTUK 2

Over dit onderzoek

2.1 Aanleiding en achtergrond

De VNG ontwerpt, daartoe gemachtigd door vrijwel alle gemeenten, een ontwerpselectielijst voor archiefbescheiden die door de minister van OCW wordt vastgesteld. In de selectielijst zijn de bewaartermijnen van archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen vastgelegd. Sinds 2017 is er een nieuwe opzet van de selectielijst, die anders is dan die van de voorafgaande selectielijsten 2005/2012. De nieuwe opzet is er gekomen met het oog op de steeds verdergaande digitalisering en het zaakgerichte werken. Bewaartermijnen kunnen automatisch worden ingericht en ingebouwd in systemen, in directe samenhang met de processtructuur van de gemeentelijke informatiearchitectuur GEMMA. Daarnaast is de Selectielijst 2020 gebaseerd op de waarderingsmethodiek van het Nationaal Archief, waarbij gebruik is gemaakt van een systeemanalyse, een trendanalyse (sinds 2020 niet meer noodzakelijk gevonden door het Nationaal Archief en vervangen door de hotspot-monitor) en een risicoanalyse. Bij de uitwerking is ervoor gekozen om op grond van de systeemanalyse en de trendanalyse te bepalen of informatie blijvend bewaard moet worden. Overige informatie is als te vernietigen aangemerkt. Indien er geen directe grondslag voor bewaren is te vinden in wet- of regelgeving, is op grond van de risicoanalyse een bewaartermijn bepaald.

In de nieuwe selectielijst is verder het taalgebruik gemoderniseerd. Ook wordt de implementatie ondersteund door handzame versies in Excel en het programma SelectTool en wordt ondersteuning geboden door een handreiking en wiki op GEMMA Online. Tot slot is er de mogelijkheid tot vraagbeantwoording door adviesbureau VHIC en leden van de Adviescommissie en is er ondersteuning bij uitwisseling van informatie tussen gemeentelijke organisaties via het VNG-forum Selectielijst archiefbescheiden.

De Selectielijst 2020 bevat een bepaling dat een evaluatie dient plaats te vinden in 2022. De Selectielijst 2017/2020 is namelijk geheel anders dan de voorgaande selectielijst. De selectielijst 2020 is zaakgericht, waar de voorgaande lijsten van 2005 en 2012 documentgericht waren.

De VNG heeft de selectielijst ontworpen om de archiefbescheiden en bijbehorende bewaartermijnen van gemeenten en intergemeentelijke organen vast te leggen. Het gezamenlijk organiseren en invullen van de gemeentelijke uitvoering moet leiden tot betere dienstverlening voor inwoners en bedrijven en tot een meer efficiënte inzet van middelen. Informatie die goed wordt beheerd, ondersteunt de bedrijfsvoering en de primaire processen. Tegelijkertijd is de verantwoording aan derden van belang. De kernvraag van de evaluatie is dan ook of de selectielijst als instrument bijdraagt aan de realisatie van publieke waarde. De selectielijst moet gemeenten helpen om hun informatiehuishouding duurzaam toegankelijk te maken en dient als een belangrijke basis voor de inrichting van gemeentelijke informatiesystemen. Bovendien moeten bedrijven, instellingen en burgers kunnen vertrouwen op een correcte informatievoorziening door de overheid.

2.2 Onderzoeksvragen

Er staan een zestal vragen centraal bij de evaluatie van de Selectielijst 2020:

De **eerste vraag** gaat over de opzet van de selectielijst en of deze deugdelijk en goed uitvoerbaar is voor de gemeenten en intergemeentelijke organen. Daarbij is met name de vraag van belang of de selectielijst aansluit op het zaakgericht en digitaal werken, en de architectuur die dit werken ondersteunt. Dit is zowel vanuit het perspectief van de archivaris/recordmanager als van de IT- en de businessmanager onderzocht. Overigens is dit ook onderzocht met behoud van de toepasbaarheid op papieren archieven.

De **tweede vraag** is welke knelpunten er bestaan in de praktijk en welke oplossingen gemeenten daarvoor zien. Bij deze vraag is het onder meer van belang om na te gaan of gemeentelijke organisaties erin slagen geautomatiseerd de juiste selectielijsttermijnen aan zaakdossiers te koppelen. Lukt dat, of is er toch nog sprake van veel handwerk? En is dit handwerk onoverkomelijk, of kunnen nadere ingrepen in de selectiemethodiek dit ondervangen?

De **derde vraag** is of de selectielijst en het ontwerpproces van de Adviescommissie Archieven voldoende aansluiten bij de vernieuwde methodiek voor opstelling van selectielijsten van het Nationaal Archief. Ook de vereisten van het wetsvoorstel voor de gemoderniseerde Archiefwet, -besluit en -regeling die onder meer gewicht geven aan het belang van persoonsgegevensbescherming zijn meegenomen in de analyse.

De **vierde vraag** is in welke mate de selectielijst ketensamenwerking met andere overheden mogelijk maakt.

De **vijfde vraag** is in hoeverre de selectielijst leesbaar en begrijpelijk is, ook voor de burger. De overheid streeft naar een transparant bestuur. Deugdelijke archivering is een randvoorwaarde voor openbaarheid. Dat betekent onder meer dat er voor eenieder duidelijkheid is over de bewaartermijnen. Dit kan tevens bijdragen aan vermindering van vragen over interpretatie van en uitleg over de toepassing.

De **zesde vraag** is in hoeverre het voorstel van de regeringscommissaris voor de informatiehuishouding een verbetering van de werkpraktijk brengt.² Dit voorstel betreft onder meer om de archivering te structureren rondom informatieobjecten die ontstaan in zes archetypische processen. Het gaat om de volgende processen:

1. Beleid en bestuur interactief/iteratief ongestructureerd (documenten)
2. Uitvoeringsprocessen gestructureerd (data)
3. Inspectie- en handavingsprocessen (geaggregeerd, context)
4. Kennisprocessen (datawarehouse, statistiek)
5. Registerprocessen (basisregistraties et cetera)
6. Bedrijfsvoeringsprocessen (waaronder financiën, personeel, verantwoording).

Kortom, we evalueren de selectielijst op een aantal aspecten, namelijk het behalen van de doelstellingen uit de Archiefwet, de betrouwbaarheid van overheidsinformatie, rechtmatigheid, draagvlak, begrijpelijkheid en uitvoerbaarheid.

2.3 Evaluatiekader

We hanteren het publiekwaardemodel van Mark Moore in de evaluatie van de selectielijst en de beantwoording van de onderzoeksvragen.



We lichten hieronder toe hoe we dit model voor deze evaluatie hebben gebruikt.

Publieke waarde. Bij aanvang van het opstellen van de selectielijst was er sprake van expliciete en impliciete doelstellingen en aannames. Dit noemen we de beleidstheorie. In dit geval waren de doelstellingen en aannames erop gericht gemeentelijke organisaties te helpen hun informatiehuishouding duurzaam op orde te brengen. We hebben in kaart gebracht welke impliciete en expliciete aannames er waren bij het opstellen van de selectielijst. Gedurende onze evaluatie hebben we in kaart gebracht in hoeverre deze doelstellingen zijn bereikt. Let wel, het gaat daarbij om de publieke waarde van de selectielijst en niet de publieke waarde van een geordende informatiehuishouding.

² <https://www.rci.hh.nl/speerpunten/algemene-informatiewet>.

Operationeel vermogen. Hiermee doelen we op de bruikbaarheid van de selectielijst voor gemeentelijke organisaties. Onderzoeksvragen 1 en 2 gaan over het effect van de selectielijst op het operationeel vermogen van gemeentelijke organisaties.

Legitimiteit. Legitimiteit gaat over de steun die de selectielijst krijgt van burgers, journalisten, onderzoekers, maar ook van ketenpartners. Ook de mate waarin de selectielijst aansluit op de kaders van het Nationaal Archief hoort hierbij. Onderzoeksvragen 3, 4 en 5 hebben betrekking op legitimiteit.

2.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 3 beschrijven we de beleidstheorie van de selectielijst. We gaan in op het doel, de opzet en de (juridische) kaders van de selectielijst. Vervolgens behandelen we de kwalitatieve bevindingen uit de documentstudie en de gesprekken. Deze zijn in hoofdstuk 4 opgenomen. Tot slot volgt hoofdstuk 5 met kwantitatieve bevindingen uit de enquête. In bijlage 1 staat een toelichting op onze onderzoekaankpak. In bijlage 2 worden de in de enquête geïnterviewde oplossingen voor knelpunten nader toegelicht. Bijlage 3 bevat de enquêteresultaten.



HOOFDSTUK 3

Beleidstheorie selectielijst

3.1 Algemeen doel van de selectielijst

De selectielijst vormt de basis voor het bewaren en vernietigen van archiefbescheiden bij gemeenten en intergemeentelijke organen. In de selectielijst zijn de bewaartermijnen van archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen vastgelegd.

Bij de ontwikkeling van de nieuwe selectielijst is uitgegaan van een drietal principes:

- Toekomstbestendig en flexibel. Nieuwe processen moeten eenvoudig toe te voegen zijn; de selectielijst moet toekomstbestendig zijn.
- Aansluiting bij de informatiehuishouding van gemeentelijke organisaties. De selectielijst moet aansluiten op de informatiehuishouding van gemeentelijke organisaties. Daartoe is gekozen voor een procesgerichte indeling die aansluit bij zaakgericht werken.
- Geautomatiseerde waardering. Het waarderen van informatie moet zoveel als mogelijk geautomatiseerd plaatsvinden.

De nieuwe selectielijst zorgt ervoor dat de digitale informatiehuishouding van gemeentelijke organisaties en de praktijk van het archiveren beter op elkaar aansluiten. Dit is nodig nu de informatie van gemeenten steeds meer digitaal tot stand komt en digitaal moet worden bewaard. Om de aansluiting op de digitale informatiehuishouding te bevorderen, komt deze selectielijst overeen met de ordening van de informatie en de werkprocessen van de gemeentelijke organisaties. Bovendien zorgt de selectielijst ervoor dat alle gemeentelijke organisaties volgens dezelfde aanpak te werk gaan en dat gemeenten niet allemaal zelf een selectielijst op hoeven te stellen.

3.2 Logica van de selectielijst

De selectielijst is opgesteld volgens een bepaalde logica om aan de hiervoor benoemde doelstellingen te kunnen voldoen. Deze logica is als volgt te kenmerken:

- De selectielijst is ingericht naar procestypen en onderkent 29 generieke processen waaronder alle werkprocessen kunnen worden ondergebracht. Het gaat dan om processen als 'adviseren' of 'verzoeken behandelen'. Deze 29 generieke processen zijn door de opstellers na uitgebreide analyse van de gemeentelijk processen zodanig opgesteld, dat ze alle mogelijk taken van het (inter)gemeentelijk orgaan omvatten.
- Van die 29 processen zijn alle mogelijke generieke uitkomsten bepaald. Denk hierbij aan uitkomsten zoals 'verleend', 'afgebroken', 'beëindigd' of 'geweigerd'. Aan deze generieke procesuitkomsten zijn vervolgens bewaartermijnen gekoppeld. Een procestype betreft de hele cyclus: zowel het instellen, aangaan en starten, als het wijzigen, beëindigen en het stoppen van een procesobject. Zo valt het toekennen en het intrekken van een vergunning onder hetzelfde procestype, namelijk 'toestemming verlenen'.
- Binnen die 29 generieke processen zijn specifieke uitkomsten benoemd die aan specifieke taken van de gemeentelijke organisaties zijn gerelateerd, zoals het 'plan van aanpak jeugdhulp cliënt' binnen het generieke proces 'plannen opstellen'. Aan de mogelijke uitkomsten van dat specifieke proces zijn bewaartermijnen gekoppeld. Deze specifieke bewaartermijnen komen vaak voort uit de betrokken wet- en regelgeving. In dit voorbeeld is dat de Jeugdwet.
- Veel gemeentelijke organisaties werken zaakgericht, dat wil zeggen dat zij een uitputtende lijst hebben beschreven van mogelijke zaken die een inwoner of een ondernemer met de gemeente kan doen. Het gaat meestal om enkele honderden zaaktypen. De procestypen sluiten aan bij het zaakgericht werken. Hiervoor gebruiken gemeentelijke organisaties vaak de generieke zaaktypecatalogus van VNG Realisatie, maar ook meer gedetailleerdere tools van commerciële partijen (meestal i-Navigator).

Verskillende processen of zaaktypen worden in verschillende applicaties (documentmanagementsystemen, zaaksystemen, financiële systemen, en dergelijke) afgehandeld, soms zelfs in meerdere tegelijk. Aan elk proces of zaaktype, onafhankelijk van de applicatie (bijvoorbeeld een vakapplicatie) waarin het wordt uitgevoerd, dient een bewaartermijn uit de selectielijst te zijn gekoppeld. De selectielijst idealiter opgenomen in de applicatie. Wanneer een zaak van een bepaald type wordt gestart, wordt de juiste bewaartermijn toegekend. Deze combinatie van een generieke en specifieke opzet waarborgt dat er te allen tijde een bewaartermijn voorhanden is. Want als er geen specifiek resultaat beschikbaar is, dan kan het generieke resultaat worden gebruikt om de bewaartermijn vast te stellen. Ook waarborgt het dat bewaartermijnen automatisch worden toegekend als een gemeente zaakgericht werkt.

3.3 Betrokken actoren

Voor het opstellen van de selectielijst heeft de Adviescommissie Archieven (Adviescie) een Strategisch Informatieoverleg gehouden. Adviesbureau VHIC heeft vervolgens de opdracht gekregen van de Adviescie om bij het opstellen van de selectielijst te ondersteunen. Vervolgens is het Nationaal Archief geraadpleegd, dat onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap valt.

Volgens het Archiefbesluit is voor het ontwerpen van een selectielijst deelname van een externe deskundige op het gebied van de relatie tussen overheid en burger benodigd. Tom Kunzler, plaatsvervangend directeur van de Open State Foundation, heeft de rol van deskundige vervuld.

Nadat het opstellen van de selectielijst, is er een consultatie uitgevoerd onder gemeentelijke organisaties, archiefdiensten, et cetera. Het slotstuk van het proces was een expertmeeting.³

³ Jamil Jawad (VNG), Arnoud Claudemans, (Archief Gooi en Vechtstreek), Rens Ouwerkerk, (gemeente Amsterdam), Yvonne Welings, (gemeente Tilburg en omgeving) Kees-Jan Vermeulen, (VHIC), André Plat, (VNG Realisatie), Koen van Hoogstraten, (VNG Realisatie), Rienk Jonker, (gemeente Leeuwarden), Chris Vast (VNG Realisatie) en Leo de Jager (gemeente Den Haag).

3.4 Kaders Nationaal Archief

Het Nationaal Archief heeft kaders opgesteld voor het vaststellen van de selectielijst. Het Nationaal Archief heeft voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap de handreiking 'Belangen in Balans' geschreven.⁴ De handreiking richt zich op de volgende vraag: welke informatie moet hoe lang bewaard blijven? Een belangrijk aandachtspunt is dat door digitalisering informatie minder grijpbaar is geworden. Hoe moet er in het digitale tijdperk met documenten worden omgegaan? Het doel van waardering en selectie is dat archiefbescheiden beschikbaar zijn voor zolang als nodig is voor de bedrijfsvoering en verantwoording en vernietigd worden zodra het belang is verstreken of wanneer daartoe een principiële noodzaak bestaat.

Uitgangspunten

De handreiking hanteert een aantal uitgangspunten:

- a. Toepasbaarheid. Een selectielijst dient goed toepasbaar te zijn binnen de informatiehuishouding. De handreiking gaat ervan uit dat de selectielijst de informatiestructuren van de organisatie volgt en niet bepaalt.
- b. Effectiviteit. De handreiking gaat ervan uit dat de selectielijst alleen effectief kan zijn als archiefbescheiden zijn voorzien van relevante metadata.
- c. Belangen in balans. De selectielijst is een instrument om de waarde van informatie in samenhang te wegen.
- d. Vooraan in de informatieketen. Waarderen en selecteren van archiefbescheiden ten tijde van de creatie van informatie.

Het vertrekpunt voor een selectielijst is een overzicht van archiefbescheiden, geordend op basis van de processen waaruit ze voortkomen. Het is volgens de handreiking onwenselijk en onmogelijk om ieder archiefstuk afzonderlijk te waarderen. Met een ordening van archiefbescheiden kunnen categorieën van archiefbescheiden worden gewaardeerd en geselecteerd.

⁴ www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/belangen_in_balans_v1.0.pdf

Waarderingsproces

Door documenten in samenhang te waarderen, kan worden bepaald hoe lang een zaak of dossier bewaard dient te blijven. Het waarderingsproces wordt uitgevoerd aan de hand van een risicoanalyse, een hotspot-monitor en een systeemanalyse. Tot slot moet bijzondere wetgeving worden geanalyseerd, waaruit een afwijking van de standaard waardering volgt. De resultaten van dit waarderingsproces worden vastgelegd in de selectielijst.

Risicoanalyse

De risicoanalyse wordt uitgevoerd door te kijken naar de vraag hoe lang informatie die is vastgelegd in archiefbescheiden voor het overheidsorgaan (of voor andere organen) bewaard moet worden.

Hotspot-monitor

Bij de hotspot-monitor wordt gekeken welke informatie van bijzondere emotionele of symbolische betekenis kan zijn voor groepen in de samenleving.

Systeemanalyse

Met de systeemanalyse kan worden bepaald welke informatie nodig is om de geschiedenis van het handelen van een organisatie (zowel van zichzelf als ten opzichte van andere organisaties en de samenleving) te kunnen reconstrueren.

Bijzondere wet- en regelgeving

Voor de waardering van documenten is het ook relevant of er bijzondere wet- en regelgeving is waardoor bepaalde gegevens verplicht vernietigd moeten worden of juist voor een bepaalde periode bewaard moeten blijven.

3.5 Huidige Archiefwet en onderliggende besluiten

In deze paragraaf schetsen we kort de hoofdlijnen uit de Archiefwet.

Archiefwet 1995

Op grond van de Archiefwet 1995 en de Gemeentewet zijn het college en de burgemeester verantwoordelijk voor de zorg voor de uitvoering van de Archiefwet.

Artikel 9 lid 1 van de wet bepaalt dat er bij of krachtens de AMvB (in casu het Archiefbesluit) nadere regels worden gesteld omtrent het ontwerpen van selectielijsten.

Archiefbesluit

Op grond van artikel 2 lid 2 sub b van het besluit wordt bij het ontwerpen en vaststellen van de selectielijst rekening gehouden met de verhouding van het overheidsorgaan tot andere overheidsorganen.

Voor het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden bepaalt artikel 12 dat daarover bij ministeriële regeling regels worden vastgesteld.

Archiefregeling

Hoofdstuk 3 geeft regels voor een geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden. Daarin staat dat er zorg moet zijn voor:

- een Kwaliteitssysteem
- context en authenticiteit
- een overzicht en ordeningsstructuur
- een metagegevensschema en metadata.

Paragraaf 2 geeft regels voor digitale archiefbescheiden.

Deze drietrapsraket van wet, AMvB en ministeriële regeling legt de basis voor de vorm en inhoud van de selectielijst.

3.6 Nieuwe Archiefwet en onderliggende besluiten

In deze paragraaf komen de nieuwe Archiefwet en het nieuwe Archiefbesluit aan de orde. Daarbij besteden we met name aandacht aan de wijzigingen ten opzichte van de huidige wetgeving die van belang zijn voor het opstellen van een selectielijst. Daarbij moeten wel twee kanttekeningen worden gemaakt:

- De nieuwe Archiefwet en het nieuwe Archiefbesluit moeten nog worden vastgesteld. Het kan dus betekenen dat de uiteindelijke versie afwijkt van de teksten die bij het schrijven van het rapport beschikbaar zijn.
- Er is nog geen tekst van de nieuwe Archiefregeling. De analyse blijft daardoor beperkt tot de wet en het besluit.

Archiefwet 2021

- De nieuwe Archiefwet geeft een aanzet tot afbakening van de werking ervan ten opzichte van andere wetten. Op grond van artikel 2 lid 1 zijn de Wet hergebruik overheidsinformatie en de Wet open overheid niet van toepassing op overgebrachte documenten.
- Het college van burgemeester en wethouders blijft het verantwoordelijke bestuursorgaan. De minister kan de bevoegdheid om documenten over te brengen naar het Nationaal Archief overdragen aan het college.
- Er is in de nieuwe Archiefwet een bepaling opgenomen over archivering in een samenwerkingsverband. De overheidsorganen moeten een gezamenlijke regeling treffen voor documenten.
- Een belangrijke wijziging in de nieuwe Archiefwet is dat de overbrengingstermijn van twintig jaar naar tien jaar gaat.

Archiefbesluit 2021

- In het Archiefbesluit worden definities opgenomen over conversie en migratie van digitale documenten. Daarmee wordt het nieuwe Archiefbesluit klaargemaakt voor het huidige digitale tijdvak.
- Artikel 3.1 bepaalt de reikwijdte, vorm en inhoud van het selectiebesluit. Ook in dit nieuwe besluit is een selectiebesluit met terugwerkende kracht mogelijk. Voor een selectiebesluit geldt dat het besluit maximaal tien jaar geldt. Binnen die termijn moet het besluit opnieuw worden vastgesteld.
- Het verantwoordelijke overheidsorgaan maakt in het selectiebesluit een indeling van documenten in categorieën, die aansluit bij de taken van de desbetreffende overheidsorganen en de wijze waarop hun informatiebeheer is ingericht.
- Artikel 3.9 lid 1 maakt het mogelijk dat verschillende bestuursorganen een gezamenlijke selectielijst maken.
- Artikel 5.3 geeft regels voor overbrenging zonder verplaatsing naar een archiefdienst. Gedoeld wordt op een situatie waarin digitale bestanden (nog) worden beheerd in het bronsysteem van de archiefvormende organisatie of afdeling, maar in de juridische zin wel zijn overgebracht naar de archiefdienst.

3.7 Woo en AVG

Wet open overheid

In de Wet open overheid wordt in artikel 2.4 lid 1 een koppeling met de Archiefwet gemaakt door te bepalen dat een bestuursorgaan de informatiehuishouding op orde moet hebben.

Algemene Verordening Gegevensbescherming

De AVG is van toepassing op de geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking, alsmede op de verwerking van persoonsgegevens die in een bestand zijn opgenomen of die bestemd zijn om daarin te worden opgenomen.

Persoonsgegevens moeten op grond van artikel 5 lid 1 sub e worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen niet langer te identificeren dan voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt noodzakelijk is. Persoonsgegevens mogen voor langere perioden worden opgeslagen voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden worden verwerkt, overeenkomstig artikel 89, lid 1. En dit mag alleen mits de bij deze verordening vereiste passende technische en organisatorische maatregelen worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen.

Artikel 89 lid 1 bepaalt dat de verwerking met het oog op archivering in het algemeen belang, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden is onderworpen aan passende waarborgen in overeenstemming met deze verordening voor de rechten en vrijheden van de betrokkene. Die waarborgen zorgen ervoor dat er technische en organisatorische maatregelen zijn getroffen om de inachtneming van het beginsel van minimale gegevensverwerking te garanderen.

AVG en vernietigingslijsten

In diverse interviews is de verhouding tussen de Archiefwet en de AVG aan de orde gekomen. Het ging dan met name om de vraag hoe er vanuit het oogpunt van de AVG met vernietigingslijsten moet worden omgegaan. In een vernietigingslijst staat welke documenten worden vernietigd met daarbij de metadata om de documenten te kunnen duiden. De metadata bestaat ook uit persoonsgegevens. In een aantal gevallen werd vanwege de aanwezigheid van persoonsgegevens de vernietigingslijst geanonimiseerd. Doordat de vernietigingslijst geanonimiseerd wordt, valt echter niet meer te controleren of de juiste documenten zijn vernietigd.

Op basis van artikel 5 lid 1 sub e juncto artikel 89 lid 1 AVG mogen persoonsgegevens met het oog op archivering worden bewaard. Aangezien de vernietigingslijsten noodzakelijk zijn om archivering op een juiste manier uit te voeren en te kunnen controleren, kan op grond van de aangehaalde artikelen uit de AVG worden betoogd dat anonimisering van de vernietigingslijsten niet hoeft plaats te vinden.



HOOFDSTUK 4

Kwalitatieve bevindingen

In dit hoofdstuk behandelen we de bevindingen uit de documentstudie en de verkennende interviews. De bevindingen worden behandeld aan de hand van ons evaluatiekader.

4.1 Publieke waarde

Uit de gesprekken blijkt dat men is te spreken over de selectielijst. Het is fijn dat er een instrument is dat vrijwel altijd een uitspraak doet over een bewaartermijn. Wel vindt men het generieke karakter van de selectielijst lastig. In gesprekken komt naar voren dat het soms echt zoeken is welk proces er gekozen moet worden. Dit komt omdat de beschrijvingen vaak abstract zijn en/of onvoldoende voorbeelden bevatten. Er is veel kennis van zaken nodig om door de verschillende processen en beschrijvingen te kunnen navigeren. Gemeentelijke organisaties gebruiken dan ook bijna allemaal aanvullende hulpmiddelen als de i-Navigator om vast te stellen welke bewaartermijnen gelden.

Voorstel regeringscommissaris informatiehuishouding

Het voorstel van de regeringscommissaris bleek in de gesprekken nog vrij onbekend. Men is vooral benieuwd naar de verdere uitwerking hiervan. Onze gesprekspartners vragen zich af wat een aanvullende categorisering naar zes procesgebieden toevoegt, omdat er altijd nadere detaillering nodig zal zijn. Andere gesprekspartners geven aan dat zij vermoeden dat sommige processen wellicht onder meerdere procesgebieden vallen, met name wanneer er sprake is van ketensamenwerking. Daarnaast is het nog niet uitgewerkt op welk niveau dan de bewaartermijn wordt bepaald. Een aantal gesprekspartners opperen een meer domeingerichte indeling, want dat maakt het selecteren van de correcte processen herkenbaarder voor gemeentelijke organisaties en daarmee makkelijker in het gebruik.

4.2 Operationeel vermogen

In deze paragraaf zoomen we in op de bruikbaarheid en uitvoerbaarheid van de selectielijst. We kijken hiervoor naar de opzet van de selectielijst en de werking in de praktijk. Ook vatten we in deze paragraaf de knelpunten die gesprekspartners ervaren samen.

De opzet van de selectielijst

Zoals gezegd wordt de opzet van de selectielijst over het algemeen gewaardeerd. De keuze voor de procesgerichte opzet werkt goed. Er is altijd een bewaartermijn vast te stellen. Maar gemeenten werken niet alle gevallen proces of zaakgericht. Als informatie meer aan een object of een subject hangt, vindt men het vaak lastig om deze informatie toe te delen aan een proces. Bijvoorbeeld als men van een gemeentelijk gebouw aanvullende informatie wil vastleggen die later mogelijk handig is bij eventuele exploitatie. De registratie dient dan meerdere processen waarbij het op voorhand nog niet helemaal vaststaat voor welk proces de gegevens gebruikt gaan worden.

Ook bij projecten waarin vele processen samenkomen, wordt het gebruik van de selectielijst als ingewikkeld ervaren. De oorzaak hiervoor lijkt te zijn dat men gewend is om één bewaartermijn aan een project te hangen. Aan een project hangen echter meerdere processen en dus ook meerdere bewaartermijnen, die apart van elkaar moeten worden vastgesteld.

Voor datagericht werken geeft de selectielijst op dit moment nog weinig houvast. De vraag wat bewaard moet worden en wat vernietigd, wordt door de gebruikers van de data vaak niet gesteld. Bijvoorbeeld wanneer er sensordata van verkeersdetectielussen moet worden gewaardeerd. Er is consensus dat de selectielijst ook op (big) data toepasbaar is, alleen doet men dat niet. Wat moet er bewaard worden in de keten van ruwe data tot informatieproducten en wat moet worden vernietigd? Ook is er de neiging om ten behoeve van toekomstige analyses datasets zoveel mogelijk te willen bewaren.

Er zijn geen duidelijke richtlijnen voor het opschonen van documenten en ruwe data. Sommige gesprekspartners geven aan hier wel behoefte aan te hebben.

Als we kijken naar de reacties van de omgevingsdiensten is het de vraag of er afdoende rekening wordt gehouden met de verhouding van de gemeenten tot andere overheidsorganen. Omgevingsdiensten werken namelijk niet alleen voor gemeenten, maar ook voor provincies. Uit de interviews blijkt dat zij het soms lastig vinden om de selectielijst in hun organisatie toe te passen, omdat het soms onduidelijk is welke selectielijst van toepassing is of omdat definities van gremia kunnen verschillen binnen organisaties.

Ondersteuning bij toepassing selectielijst

De ondersteuning bij de toepassing van de selectielijst voor gemeentelijke organisaties is over het algemeen adequaat. Gemeentelijke organisaties weten elkaar te vinden via het VNG-forum Grip op Informatie of het BREED-forum. Ook de ondersteuning van VHIC en de VNG ervaren ze als adequaat. Wel is er behoefte aan het delen van meer casuïstiek, zodat ze in ingewikkelde situaties over referentiegegevens beschikken. Ook is er behoefte aan het centraal vaststellen, door bijvoorbeeld de VNG, van bewaartermijnen voor nieuwe processen vanuit bijvoorbeeld nieuwe wetgeving. Nu moet elke gemeente daar voor zichzelf een oplossing voor vinden.

Verder gebruiken vrijwel alle gemeentelijke organisaties i-Navigator om de selectielijst toe te passen in hun informatiesystemen (als zij hier toegang tot hebben). In de i-Navigator is een mapping opgenomen van de processen uit de selectielijst en de GEMMA-zaaktypelogus voor concrete werkprocessen zoals gemeentelijke organisaties die onderscheiden in hun uitvoeringspraktijk. De i-Navigator is een tool van de Sdu.

Toepasbaarheid selectielijst in informatiesystemen

Hierbij gaat het over de knelpunten die de toepassing van de selectielijst oplevert bij het inrichten van de informatiehuishouding. De mate waarin de selectielijst is ingebouwd in informatiesystemen is afhankelijk van het type systeem waarover het gaat:

- Over het algemeen is de selectielijst in zaaksystemen en documentmanagementsystemen ingebouwd en wordt aan de hand van het processtype en het resultaattype de bewaartermijn automatisch vastgesteld.
- In vakapplicaties zijn leveranciers bezig met de inpassing van de selectielijst. In applicaties in het fysieke domein gaat het vrij goed. Bij applicaties in het sociaal domein is het nog niet helemaal af en wordt implementatie als lastig ervaren.
- In veel vakapplicaties is er echter nog geen archieffunctionaliteit beschikbaar, zoals het maken van vernietigingslijsten, vernietigen, herwaarderen en overbrengen.
- Er is ook aangegeven dat het gebruik van de selectielijst goed aansluit bij processen met een duidelijk verzoek/trigger. Het gaat met name goed bij processen rond dienstverlening en bestuurszaken.
- In de bedrijfsvoeringsapplicaties wordt vaak nog geen gebruikgemaakt van de selectielijst. Het gaat dan onder andere om HR- en financiële applicaties. Dat hoeft niet altijd een probleem te zijn omdat bijvoorbeeld financiële informatie een eenduidige bewaartermijn kent.

Vanuit sommige correspondenten komen er ook klachten dat het lastig is meer dan één bewaartermijn in te stellen. Bijvoorbeeld de oorspronkelijke en de bijgestelde bewaartermijn naar aanleiding van een hotspot. Het aanpassen van bewaartermijnen verloopt veelal handmatig met behulp van eigen query's. Dat is een proces dat niet geautomatiseerd kan worden.

4.2.1 Knelpunten en oplossingen

Hieronder beschrijven we de algemene knelpunten die gemeentelijke organisaties en andere stakeholders in de praktijk ervaren bij het toepassen van de selectielijst. Ook behandelen we eventuele oplossingen die hiervoor al zijn gevonden.

Verhouding met andere wetgeving

Wat betreft de AVG is het belangrijkste knelpunt de onbekendheid van de verhouding met de Archiefwet. Medewerkers snappen vaak niet dat het vanuit de Archiefwet niet is toegestaan om informatie te vernietigen. Ook door sanctiemogelijkheden weegt de AVG in de praktijk vaak zwaarder. De AVG en de Archiefwet zijn beide generieke wetgevingen. Aangezien Nederlandse wetgeving niet mag afwijken van de regels uit een Europese verordening, zou de AVG zwaarder moeten wegen. Toch bestaat daar nog veel onduidelijkheid over bij de gemeenten die we hebben gesproken in individuele gesprekken en in de verdiepingssessie.

Een ander probleem in de huidige selectielijst is dat men in 2014 nog te maken had met de Wet bescherming persoonsgegevens (Wbp). Ondertussen is de Wbp opgevolgd door de AVG, maar de Wbp is nog overgenomen in de selectielijst van 2020. In de AVG zijn geen bewaartermijnen opgesteld. De bewaartermijnen zijn wel aangepast op basis van een risicoanalyse van de AVG.

Uit de documentstudie en de gesprekken komen een aantal knelpunten naar voren die te maken hebben met de Woo. Documenten die actief openbaar worden gemaakt, zijn aan te merken als externe communicatie. Deze documenten zouden daarom op grond van de selectielijst eeuwigdurend bewaard moeten worden. Maar dat komt niet overeen met de bewaartermijn van het document uit een proces. Is het dan de bedoeling de weggelakte versie wel te bewaren, maar het brondocument te vernietigen? Dit wordt als onduidelijk ervaren.

Tot slot worden bewaartermijnen die uit andere wetten voortvloeien niet altijd overgenomen (denk aan de Wpg). Dit moet door elke gemeente nu zelf worden bepaald, waardoor het risico ontstaat dat er verschillende interpretaties zijn van deze bewaartermijnen.

Werking van de selectielijst

Er worden ook problemen geconstateerd met de toepassing van de selectielijst als de bewaartermijn wijzigt door bijvoorbeeld een Woo-verzoek of -rechtszaak (precedentwerking). Dat moet dan handmatig aangepast worden.

Er ontstaat een ander probleem als de procestermijn niet nihil is (bij onbepaalde looptijd) Er komt dan geen signaal binnen dat de bewaartermijn zijn aanvang neemt. Een voorbeeld daarvan is een huurovereenkomst voor onbepaalde tijd. Er komt geen signaal door wanneer het contract eindigt en de bewaartermijn dus start.

Verder zit in sommige gemeenten het anonimiseren van persoonsgegevens het vernietigen ervan wel eens in de weg. Want er kan niet meer gecontroleerd worden of daadwerkelijk alles vernietigd is rond een bepaalde zaak; de vernietigingslijst is immers geanonimiseerd. In de praktijk levert dit dus knelpunten op rondom openheid en transparantie bij de gemeenten die anonimiseren als standaardpraktijk hanteren.

Ook geven gesprekspartners aan dat oude en historische gegevens zich niet laten vangen in processen, maar dat ze wel gewaardeerd moeten worden aan de hand van de vorige selectielijsten. Hotspots en verscheidene andere uitzonderingen vergen dan ook het meeste handwerk en kunnen meestal pas achteraf gewaardeerd worden.

Een laatste probleem dat door verschillende gesprekspartners wordt aangestipt, is de mogelijkheid om terugwerkende kracht aan een selectielijst toe te kennen. Dat kan op basis van het huidige Archiefbesluit, maar ook op grond van het nog in werking te treden Archiefbesluit 2021. De lijst wordt dan bijvoorbeeld op 1 juli vastgesteld, maar moet vanaf 1 januari van datzelfde jaar al worden toegepast. Dat betekent dat een half jaar aan archivering als achterstand wordt opgelopen. Het is niet duidelijk waarom deze mogelijkheid bestaat en waarom er gebruik van wordt gemaakt.

4.3 Legitimiteit

Aansluiting op vernieuwde methodiek Nationaal Archief
Adviesbureau VHIC heeft de voorschriften uit de Archiefwet en van het Nationaal Archief gevolgd bij het opstellen van de selectielijst. VHIC heeft een separate risicoanalyse uitgevoerd. Voor de systeemanalyse is gebruikgemaakt van de evaluatie van de eerdere selectielijst door de bestuurskundige Mark van Twist.

Verder is in 2015 gestart met de handreiking 'Belangen in Balans' van het Nationaal Archief.⁵ Het project tot herziening van de selectielijsten is in 2014 gestart. De noties uit het rapport 'Belangen in Balans' zijn dus maar deels meegenomen.

Ketensamenwerking

Ketensamenwerking gaat goed zolang er sprake is van intergemeentelijke samenwerking, want dan gebruikt iedereen dezelfde selectielijst. In gemeenschappelijke regelingen zijn vaak geen afspraken over informatie- en gegevensuitwisseling en archivering gemaakt. Nieuwe samenwerkingsverbanden staan niet in de bijlage van de selectielijst.

Samenwerking met provincies (omgevingsdiensten) of waterschappen (belastingkantoren) maakt het gebruik van de selectielijst lastig. De selectielijsten van de verschillende overheidsorganen wijken van elkaar af, bijvoorbeeld omdat processen ontbreken of definities en hiërarchieën niet gelijk zijn. In enkele gevallen werken omgevingsdiensten met selectielijsten die afgeleid zijn van de gemeentelijke selectielijst. Zij hebben dan echter aanpassingen gemaakt zodat alle besluiten ook passen bij de inrichting van een bedrijfsvoeringsorganisatie.

4.4 Overige bevindingen

Overige punten en verbeterpunten

Een aantal respondenten verwacht veel van een werkende common ground-architectuur rond archivering, zodat de componenten van de informatiehuishouding veel beter samenwerken. Een voorbeeld hiervan is dat er een signaal vanuit een zaakstelsel naar een vakapplicatie gaat wanneer een processtermijn met onbepaalde duur is geëindigd en waarmee de bewaartermijn ingaat.

Sommigen respondenten hechten groot belang aan opschonen. Er worden nu heel veel overbodige documenten bewaard. Daarbij wijzen ze op de energie die cloudopslag kost (volgens een bron stoot 100 gigabyte aan opslag jaarlijks 10 kilogram CO₂ uit)⁶. Anderen zeggen weer dat vernietigen iets uit het verleden is omdat archiefruimte toen beperkt en kostbaar was. Waarom zou je in dit digitale tijdperk niet alles bewaren?

Ook wordt aandacht gevraagd voor alle kopieën die voortdurend ontstaan, hoewel dit niet direct te maken heeft met de selectielijst. Zo is er geen garantie dat informatie die vernietigd is in het zaakstelsel/documentmanagementsysteem, ook verwijderd is uit de vakapplicatie, de netwerkschijf van de afdeling of de downloadfolder van een medewerker.

5 https://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/field-file/belangen_in_balans_v1.0.pdf.

6 www.e-missions.nl.

HOOFDSTUK 5

Kwantitatieve bevindingen

In dit hoofdstuk presenteren we de kwantitatieve resultaten die we hebben opgehaald uit de enquête en de resultaten van de verdiepingssessie. In de verdiepingssessie is met een representatieve selectie van 25 deelnemers van de enquête een gesprek gevoerd over de enquêteresultaten.

5.1 Inleiding

In de augustus 2023 is een online enquête uitgevoerd. In totaal hebben 268 personen deelgenomen aan deze enquête. De deelnemers aan de enquête waren in 85% van de gevallen werkzaam voor een gemeente en in 15% van de gevallen werkzaam voor een gemeentelijk samenwerkingsverband. De volledige resultaten van enquête zijn in een separatie bijlage opgenomen. Hier presenteren we de analyse van de kwantitatieve bevindingen.

5.2 Publieke waarde

Over het algemeen zijn gemeentelijke organisaties voldoende tevreden over de toepasbaarheid van de selectielijst bij het waarderen van informatie. Deze wordt met een gemiddeld rapportcijfer van 6,7 beoordeeld. Ook is gevraagd of men tevreden is over de keuzes die gemaakt zijn bij de indeling van de selectielijst. Weinig gemeentelijke organisaties zijn het oneens met de keuzes (10%). Bijna de helft staat achter de keuzes en minder dan een derde is neutraal.

Binnen gemeentelijke organisaties waar minder zaakgericht gewerkt wordt, is men aanmerkelijk minder vaak tevreden over de gemaakte keuzes. Slechts iets meer dan een kwart van de gemeentelijke organisaties is hierover tevreden.

Gewenste vereenvoudiging en voorstel regeringscommissaris informatiehuishouding

Een meerderheid van de gemeentelijke organisaties vindt dat de selectielijst vereenvoudigd moet worden. Gevraagd wat zij vinden van het voorstel dat de regeringscommissaris hierover heeft gedaan, valt op te maken dat meer gemeentelijke organisaties hier positief over zijn (37%) dan negatief (20%). Ook is er een relatief grote groep die geen mening over het voorstel heeft (19%).

Dit onderwerp is in de verdiepingssessie besproken. Er bleek ook daar grote steun te zijn voor vereenvoudiging van de selectielijst. Twee oplossingsrichtingen werden met name genoemd: het beperken van het aantal verschillende bewaartermijnen en het koppelen van de selectielijst aan het documentstructuurplan. Gemeenten gebruiken daar nu vaak de i-Navigator tool voor.

5.3 Operationeel vermogen

Toepassen selectielijst

Iets meer dan twee derde van de gesprekspartners geeft aan dat de handreiking voor de selectielijst voldoende houvast biedt om alle relevante overheidsinformatie te waarderen. De overige gemeentelijke organisaties (samenwerkingsverbanden) zijn het hier niet mee eens (15%) of scoren neutraal. Zij hebben hierbij een toelichting gegeven. Gemeentelijke organisaties geven aan moeite te ervaren bij het matchen van sommige (sub)werkprocessen of dossiers. De informatie is dan niet te vatten binnen een categorie of er zijn juist meer categorieën toe te passen. Er wordt gezegd dat de selectielijst te generiek is en weinig toelichting of voorbeelden bevat. Er is behoefte aan een zoekfunctie of trefwoordenlijst. Gemeentelijke organisaties geven aan naast de handreiking ook de i-navigator, oude selectielijsten en collegiaal overleg nodig te hebben om informatie te waarderen. Verder vindt men dat er meer aandacht zou moeten zijn voor de toepasbaarheid van de selectielijst op registers en niet zaak- of procesgerichte archiefbescheiden (zoals projecten, programma's of beleidsvorming). Tot slot zijn er respondenten die aangeven dat bepaalde wetgeving er beter in verwerkt zou mogen worden.

Gemeentelijke organisaties zijn gevraagd om de toepasbaarheid van de selectielijst te waarderen vanuit verschillende perspectieven. De resultaten worden hieronder toegelicht. Over het algemeen kan gesteld worden dat gemeentelijke organisaties die voor alle of een meerderheid van de werkprocessen of taken proces- of zaakgericht werken, minder moeite ervaren met het toepassen van de selectielijst dan gemeentelijke organisaties die niet of nauwelijks proces- of zaakgericht werken.

ICT-systemen

we hebben gemeentelijke organisaties gevraagd in hoeverre bepaalde typen systemen/applicaties geschikt zijn om het waarderen van informatie te automatiseren. Ook hebben we gevraagd in welke mate ze de functionaliteiten bevatten die benodigd zijn om conform de selectielijst te kunnen werken. Wat betreft documentmanagementsystemen en zaaksystemen geeft een ruime meerderheid van de gemeentelijke organisaties aan dat deze voor beide doeleinden geschikt zijn (minimaal 74%). Voor de andere systemen die gebruikt worden, is een tegenovergesteld beeld te zien: er wordt veelal aangegeven dat de systemen niet geschikt zijn, of men weet het niet. Dataomgevingen en ERP-systemen

zijn de twee typen systemen waarbij men het vaakst aangeeft niet te weten of waardering geautomatiseerd kan worden en/of deze de vereiste functionaliteiten bevatten voor het toepassen van de selectielijsten (minimaal 50%). Van applicaties voor tekstberichten en netwerkschijven wordt het vaakst aangegeven dat deze niet geschikt zijn (minimaal 58%).

Taakvelden

Ook hebben we op taakveldniveau aan gemeentelijke organisaties gevraagd hoe makkelijk het is om informatie hierbinnen te waarderen aan de hand van de selectielijst. In positieve zin vallen de taakvelden 'heffen belastingen', 'burgerzaken' en 'verkeer en vervoer' op. 'Volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en stedelijke vernieuwing' wordt het minst goed beoordeeld.

Analoge informatie

Daarnaast hebben we gevraagd in hoeverre de selectielijst geschikt is voor het waarderen van het papieren archief. Dit wordt wat lager gewaardeerd dan de algemene toepassing van de selectielijst, maar nog steeds kan meer dan de helft van de gesprekspartners hier goed mee werken. Dit wordt overigens ook niet als het grootste, meest dringende knelpunt gezien.

Soorten procestermijnen

Aan de gemeentelijke organisaties hebben we gevraagd naar het gemak waarmee zij bewaartermijnen kunnen toepassen voor verschillende soorten procestermijnen. Hierbij valt op dat, wanneer een bewaartermijn direct start na de procesfase, dit voor de meerderheid makkelijk toe te passen is. Echter blijkt dat, wanneer een bewaartermijn moet ingaan nadat een procesobject zijn geldigheid heeft verloren, of op basis van een inschatting hiervan, dit voor de meerderheid van de gemeentelijke organisaties moeilijk toe te passen is.

Informatie/documenten waarin (ook) persoonsgegevens zijn verwerkt
Aan organisaties hebben we ook enkele vragen voorgelegd die betrekking hebben op het waarderen van informatie waarin persoonsgegevens verwerkt zijn. Op de vraag of de handreiking hiervoor voldoende houvast biedt, wordt verdeeld gereageerd. Iets meer dan een derde van de gesprekspartners kan dit goed doen met behulp van de handreiking, maar meer dan de helft is hier neutraal over of heeft hier moeite mee. Of de selectielijst voldoende rekening houdt met het belang van het anonimiseren van persoonsgegevens zijn meer gemeentelijke organisatie het oneens (35%) dan eens (15%). Een kwart heeft hier geen mening over.

Ook hebben gemeentelijke organisaties toegelicht hoe de selectielijst verbeterd kan worden als het gaat om het waarderen van informatie die persoonsgegevens bevat. Zij gaven de volgende suggesties:

- Beter richtlijnen voor opschonen.
 - In op te schonen documenten komen regelmatig persoonsgegevens voor die niet meer relevant zijn voor bedrijfsvoering, verantwoording of historisch onderzoek.
 - Meer duidelijkheid over het detailniveau waarmee persoonsgegevens opgenomen moeten worden in vernietigingslijsten.
- Duidelijkheid over de kortere bewaartermijnen van specifieke bewijsstukken. Bijvoorbeeld bankafschriften of identiteitsbewijzen die burgers moeten aanleveren bij het aanvragen van ondersteuning; deze documenten moeten eerder worden vernietigd dan andere informatie.
- Duidelijkere afstemming op richtlijnen die vanuit andere wetgeving voortkomen, bijvoorbeeld vanuit de Woo en de AVG. Nu komt er tegenstrijdigheid voor als het gaat om het anonimiseren van persoonsgegevens.

Uitzonderingsgronden

Bijna alle gemeentelijke organisaties (88%) passen de uitzonderingsgronden toe. Bijna een kwart geeft aan dat het moeilijk is om uitzonderingsgronden toe te passen. Uit de toelichting blijkt dat het toepassen van uitzonderingsgronden vooral moeilijk te automatiseren is.

Blijvend te bewaren registers

In bijlage 4 van de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 staat een lijst met blijvend te bewaren registers. We hebben gemeentelijke organisaties gevraagd in hoeverre zij nog registers missen op deze lijst. Zij konden daarbij aangeven welke. 9% van de gemeentelijke organisaties mist registers. Registers die hierbij vaker werden genoemd, zijn het algoritmeregister, het sensorenregister en het nieuwe AI-register.

Tot slot zijn er enkele gemeentelijke organisaties die aangeven dat het wenselijk is dat er ook de mogelijkheid komt om lokale registers blijvend te bewaren (bijvoorbeeld onder categorie 19). Of om bijvoorbeeld gestructureerde data te integreren in de categorieën van de selectielijst.

Ondersteuning

De verschillende beschikbare hulpmiddelen worden goed beoordeeld. Opvallend is echter dat een groot deel van de gemeentelijke organisaties de hulpmiddelen ofwel nog nooit heeft gebruikt of helemaal niet kent. Het VNG-forum Selectielijst is het minst bekend; meer dan een derde van de gemeentelijke organisaties is hier niet mee bekend. De ondersteuning door VHIC (per e-mail) is het hulpmiddel waarvan men het vaakst zegt deze wel te kennen, maar nog niet gebruikt te hebben.

Knelpunten

We hebben gemeentelijke organisaties gevraagd welke (eventuele) knelpunten zij ervaren bij het hanteren van de selectielijst. Slechts een beperkt aantal gemeentelijke organisaties geeft aan geen enkel knelpunt te ervaren (6%). Knelpunten die het meest ervaren worden, gaan over de (ICT-)systemen. Meer dan de helft zegt dat hun systemen niet beschikken over de noodzakelijke functionaliteit voor archivering en iets minder dan de helft geeft aan dat de systemen binnen hun organisatie niet geschikt zijn om het waarderen van informatie te automatiseren.

Het lijkt erop dat gemeentelijke organisaties al maatregelen nemen om de knelpunten met betrekking tot de systemen aan te pakken. Bij de aanschaf van nieuwe systemen neemt ongeveer de helft een eis op ten aanzien van geautomatiseerde archivering/vernietiging van documenten die aansluit op de Selectielijst 2020. En een kwart zegt dat zij voornemens zijn om dit te doen.

Ook geeft iets minder dan de helft (45%) aan dat de selectielijst te generiek van karakter is, waardoor het in concrete situaties lastig bepalen is wat van toepassing is. Ongeveer evenveel organisaties zegt dat het lastig is om projecten van een geschikte bewaartermijn te voorzien.

Als gemeentelijke organisaties in de enquête gezegd hebben een specifiek knelpunt te ervaren, dan konden zij toelichten welke oplossingen zij hiervoor (willen) hanteren. In bijlage 3 worden de oplossingen per knelpunt toegelicht.

Prioritering van de knelpunten

In de verdiepingssessies hebben we aan de gemeentelijke organisaties gevraagd met welke knelpunten de VNG als eerste aan de slag zou kunnen gaan. In onderstaande grafiek is deze prioritering weergegeven. Zo valt er op dat de toegankelijkheid van de samenhang tussen wettelijke (bewaar)regimes als het meeste urgente knelpunt wordt ervaren, gevolgd door het generieke karakter van de selectielijst en de archieffunctionaliteit van systemen.

Welke knelpunten moet de VNG en de commissie archieven als eerste aanpakken? Zet de knelpunten in volgorde van urgent tot minder urgent.



5.4 Legitimiteit

Ketensamenwerking

Aan gemeentelijke organisaties hebben we gevraagd of bij de ketensamenwerking de verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd en of de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 goed aansluit op de selectielijsten van ketenpartners. Een kleine meerderheid (55%) van de gemeentelijke organisaties geeft aan dat de verantwoordelijkheden duidelijk zijn belegd bij samenwerking. Of de selectielijst goed aansluit op die van partners is voor een meerderheid van de gemeentelijke organisaties onbekend (61%). In de verdiepingssessie kwam naar voren dat men in samenwerkingsverbanden vaak moeite heeft om hun specifieke processen te waarderen. Eén respondent van een samenwerkingsverband met taken op het gebied van veiligheid en gezondheidszorg gaf bijvoorbeeld aan dat er binnen het samenwerkingsverband tweehonderd processen bestaan die niet zijn te koppelen aan de selectielijst.

Leesbaarheid en begrijpelijkheid voor burgers en journalisten

Een derde van alle respondenten geeft aan weleens vragen van burgers, journalisten, onderzoekers, bedrijven en/of instellingen te ontvangen over bewaartermijnen, waarbij bijna alle gemeentelijke organisaties doorverwijzen naar de selectielijst. Gemeentelijke organisaties die niet naar de selectielijst verwijzen doen dat niet omdat zij de selectielijst niet geschikt vinden voor deze doelgroep. Zij behandelen dan de vraag zelf.

aan gemeentelijke organisaties die wel doorverwijzen naar de selectielijst hebben we gevraagd om hun mening te geven over de leesbaarheid ervan voor de doelgroep, de mate waarin de selectielijst geschikt is om de doelgroep te informeren en naar het verbeterpotentieel. Een zeer beperkte hoeveelheid gemeentelijke organisaties vindt de selectielijst leesbaar en begrijpelijk voor burgers, journalisten, bedrijven en instellingen.

Toch zegt bijna de helft van de gemeentelijke organisaties dat de selectielijst een geschikt middel is om deze doelgroep te informeren over de bewaartermijnen. Een grote meerderheid geeft wel aan dat er mogelijkheden zijn om de selectielijst voor deze doelgroep meer geschikt te maken.

Om de selectielijst zelf meer geschikt te maken voor deze doelgroep zou er volgens hen minder jargon gehanteerd moeten worden. Ook zijn er meerdere gemeentelijke organisaties die aangeven dat er bijvoorbeeld een informatieblad of infographic gemaakt zou kunnen worden waarin meer algemeen een toelichting gegeven wordt over het waarderen van informatie en de toepassing van de selectielijst. De selectielijst zelf wordt door meerdere gemeentelijk organisaties meer gezien als een hulpmiddel voor de overheden zelf. Zo wordt er bijvoorbeeld ook gezegd dat de selectielijst ook niet vanuit het perspectief van de burger of journalist geschreven is.

In de verdiepingssessie is ook besproken wat een goede benadering zou zijn om de selectielijst toegankelijker te maken. De meningen waren hierover verdeeld. Ongeveer de helft van de deelnemers vond dat het niet nodig was om een publieksversie te maken, want dat zou geen recht doen aan de complexiteit van het vakgebied. Als het wel nodig is om de selectielijst toegankelijker te maken, dan zou dat moeten gebeuren met een vereenvoudigde en herkenbaardere opzet. De andere helft vond het sowieso een goed idee om een vereenvoudigde versie te maken, bijvoorbeeld aan de hand van de top 5 aan meest opgevraagde dossiers.

BIJLAGE 1

Aanpak

In deze evaluatie hebben we de volgende drie fasen doorlopen:

Vorbereidingsfase

Uitvoeringsfase

Resultaatfase

In de drie fasen hebben we verschillende onderzoeksinstrumenten ingezet.

Verkenning

In de voorbereidingsfase zijn we gestart met een verkenning van de relevante documentatie en een aantal verkennende interviews. We hebben de bestaande processen rondom de selectielijst en het juridisch kader geanalyseerd. Op basis hiervan hebben we een gespreksleidraad voor de verkennende interviews opgesteld. We hebben dertien verkennende interviews gevoerd met een aantal relevante actoren, namelijk:

- grote gemeenten
- middelgrote gemeenten
- kleine gemeenten
- gemeenschappelijke regelingen
- softwareontwikkelaars van vakapplicaties en zaaksystemen
- VHIC
- de provinciaal archiefinspecteur.

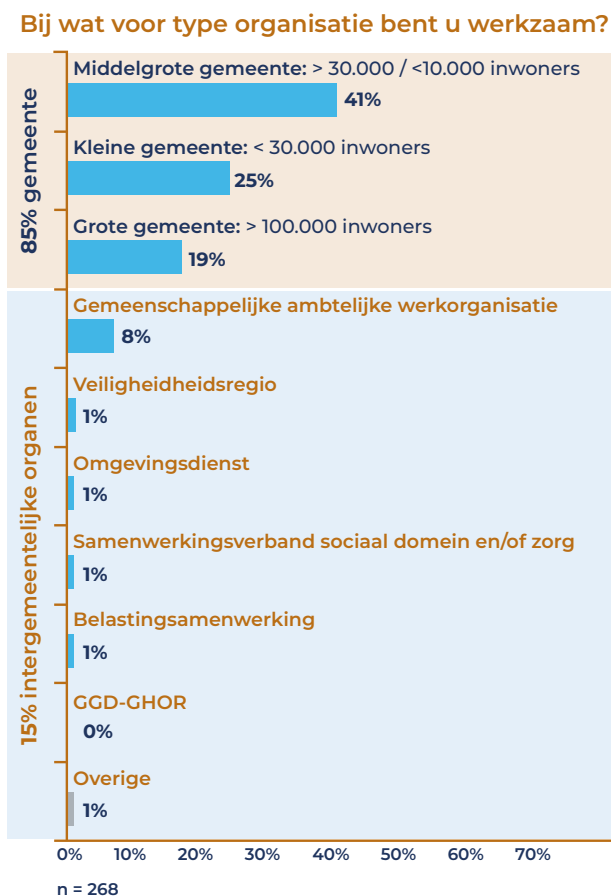
Enquête

De vragen uit de enquête zijn opgesteld op basis van de documentstudie en de verkennende gesprekken. De vragenlijst hebben we afgestemd met de begeleidingscommissie en is voorzien van feedback door een aantal gesprekspartners. Vervolgens is de enquête geüpload in de online enquête tool waarna deze uitgebreid is getest. Hier is nog een kwaliteitscontrole overheen gegaan voordat de enquête verspreid werd onder de respondenten.

We hebben een aantal netwerken benut om respondenten te vergaren:

- VNG-forum Grip op Informatie
- VNG-website
- Forum van Stichting Breed.

De enquête is door 268 respondenten ingevuld, waarvan 85% bij gemeenten werkzaam is en 15% bij intergemeentelijke organen. Zie ook de representativiteit van de respondenten in naaststaande figuur.



Verdiepings sessie

We hebben een verdiepende sessie georganiseerd met een aantal deelnemers uit verschillende relevante organisaties om de uitkomsten uit de enquête te valideren en verder uit te diepen. Zo hebben we in de sessie de verschillende mogelijkheden tot vereenvoudiging van de selectielijst, het verbeteren van de toegankelijkheid voor het bredere publiek en de knelpunten en oplossingsrichtingen voorgelegd.

BIJLAGE 2

Oplossingen

Oplossingen per knelpunt

Als gemeentelijke organisaties in de enquête gezegd hebben een specifiek knelpunt te ervaren, dan konden zij toelichten welke oplossingen zij hiervoor (willen) hanteren. In deze bijlage lichten we de oplossingen per knelpunt toe.

De selectielijst gaat uit van procesgericht/zaakgericht werken. Binnen mijn organisatie wordt niet voor alle werkprocessen en taken proces- of zaakgericht gewerkt.

Oplossingen:

- Meer zaakgericht werken.
- Zoeken op onderwerp of trefwoorden in selectielijst.
- Vertaling van huidige lijst naar klassieke lijst (voor toepasbaarheid bij niet-zaakgericht werken).
- Meer ondersteuning en begrip bij leveranciers over wettelijke archief-eisen.
- Beste passende proces zoeken bij mappen en documenten.
- Gebruik van i-Navigator.
- Gebruik van oude selectielijsten.

De selectielijst is generiek van karakter, ik vind het in concrete situaties lastig te bepalen wat van toepassing is.

Oplossingen:

- Overleg met collega's.
- Gebruik van i-Navigator.
- Oude selectielijst raadplegen.
- Meer praktijkvoorbeelden opnemen in selectielijst.
- Meer specifiekere omschrijving bij de categorieën in de selectielijst.
- Trefwoorden opnemen in de selectielijst.

Niet alle systemen binnen mijn organisatie beschikken over noodzakelijke functionaliteit voor archivering.

Oplossingen:

- Inventarisatie van functionaliteit in systemen en (praktische) oplossingen bedenken.
- Handmatige toepassing van de lijst.
- Opnemen van eisen ten behoeve van archivering bij aanbesteding systemen. Centrale eisen aan leveranciers vanuit VNG of rijksoverheid zou hierbij wenselijk zijn.
- Individuele afstemming met leveranciers om maatwerk te realiseren (aanvragen van functionaliteit of het toepassen van scripts in systemen).
- Koppeling met systemen waarin de functionaliteit wel aanwezig is (bijvoorbeeld zaakstelsel of documentmanagementsysteem).
- Meer landelijke sturing op leveranciers. Stimulering van leveranciers (of verplicht stellen) om de noodzakelijke archief-functionaliteit op te nemen.
- Voor e-mail en whatsapp de Capstone-methodiek als standaard gebruiken.

Niet alle systemen binnen mijn organisatie zijn geschikt om het waarden van informatie te automatiseren.

Oplossingen:

De oplossingen die respondenten hier aandragen komen sterk overeen met de genoemde oplossingen bij het vorige knelpunt.

De selectielijst is niet goed afgestemd op de selectielijsten van ketenpartners (andere bewaartermijnen). Afspraken maken over (de inrichting van) de archivering is hierdoor complex en/of niet efficiënt.

- Meer coördinatie vanuit het Nationaal Archief (Woo-verzoeken hebben bijvoorbeeld bij verschillende overheidsorganisaties verschillende bewaartermijnen).
- Ketenpartners hebben soms andere belangen en taken binnen het ketenproces, wat impact heeft op de bewaarcriteria en bewaartermijn. Meer afstemming over de risico's (van de verschillende gemeentelijke organisaties) die bepaald zijn en op basis daarvan de selectie op elkaar afstemmen.
- Afspraken maken over wie wat bewaart. Ketenpartners kunnen met elkaar afspreken dat iemand de 'dossierhouder' is. In dat geval vernietigen de anderen samenwerkingspartners de dossiers op basis van de ketenafpraak en niet op grond van de selectielijst. De selectielijst voorziet hier niet in.

Als er meerdere (werk)processen van toepassing zijn dan weet ik niet welke bewaartermijn ik moet kiezen.

- Werkprocessen die subprocessen bevatten met andere waarderingen opsplitsen naar subzaken onder een hoofdzaak.
- Langste bewaartermijn hanteren. Daarbij geeft een enkele organisatie aan dat zij indien nodig opschonen binnen het dossier.
- In de selectielijst de bij elkaar horende processen op elkaar afstemmen.

Wettelijke (bewaar)regimes zijn soms tegenstrijdig (AVG, Woo, Archiefwet).

Het is mij dan niet duidelijk welke bepalingen voorgaan. Uit de toelichtingen blijkt ook dat het niet voor alle gemeentelijke organisaties duidelijk is of alle bewaarregimes zijn verwerkt in de selectielijst.

- Gemeentelijke organisaties geven aan dat zij per situatie bekijken welke wetgeving van toepassing is en wat dat betekent. Zij geven aan dat hier vaak overleg voor nodig is met bijvoorbeeld een archiefinspectie, archivaris, privacy-officer of functionaris gegevensbescherming. Zij hebben behoefte aan meer concrete richtlijnen. Met name als het gaat om vernietiging van (persoons)gegevens wanneer de bewaartermijn nog niet verstreken is. Bijvoorbeeld bij het recht op vergetelheid of de verwerking van zeer privacygevoelige informatie.

De selectielijst geeft weinig richting in het bepalen van bewaartermijnen voor (grote) datasets die we gebruiken.

- Categorie 19 wordt in veel gevallen voor alles gebruikt, zo ook in dit geval. Bijvoorbeeld 19.2 om data zonder waarde snel te kunnen vernietigen.
- Dit onderwerp zou beter uitgewerkt moeten worden in de selectielijst waarbij niet de dataset het uitgangspunt is, maar de data in die set.

De selectielijst geeft onvoldoende houvast voor het waarderen van informatie in ons papieren archief.

- Gemeentelijke organisaties geven aan dat ze voor het papieren archief teruggrijpen op oude selectielijsten(methodiek). Dit wordt als prima beschouwd. Een enkeling geeft aan dat er een aparte lijst moet komen voor een analoog archief.

Het waarderen van informatie die niet aan een proces maar aan een persoon of object is gekoppeld, is lastig.

- Gemeentelijke organisaties geven aan dat ze toch gaan kijken bij welk proces de informatie past en vervolgens die waardering toepassen. Indien er meerdere processen zijn waar de informatie bij past, dan wordt er gekozen voor de langste bewaartermijn. Ook blijkt dat wanneer informatie aan een persoon of object gekoppeld is, dat er vaker overleg is met (vak)collega's om tot een besluit te komen. Gemeentelijke organisaties hebben behoefte aan een handreiking voor het waarderen van dergelijke informatie. Ook wordt het hanteren van een stukkenlijst als oplossing genoemd.

Het is lastig om projecten van een geschikte bewaartermijn te voorzien.

- Projecten bevatten meestal meerdere processen en de procestermijnen verschillen ook vaak. Ook waar en hoe de informatie opgeslagen wordt, verschilt. Dat maakt het waarderen van projecten lastig en dit wordt dan ook verschillend gedaan. Zo zijn er gemeentelijke organisaties die het project opsplitsen in verschillende deelzaken en deze koppelen aan het best passende proces uit de zaaktypencatalogus. Gemeentelijke organisaties geven echter wel aan dat hierdoor de samenhang van informatie over het gehele project verloren gaat. Andere gemeentelijke organisaties hanteren voor alle informatie in het project dezelfde bewaartermijn. Zij kiezen dan vaak voor de bewaartermijn van het belangrijkste proces. Het waarderen van informatie in projecten gebeurt vaak in overleg met collega's en vindt handmatig plaats. Gemeentelijke organisaties hebben behoefte aan een aparte handleiding voor het waarderen van projecten.

Het is onduidelijk hoe te handelen bij het opschonen van dossiers.

- Uit de antwoorden van gemeentelijke organisaties blijkt dat zij het onduidelijk vinden wat wel/niet bewaard mag blijven en hoe vernietiging toegepast moet worden. Er wordt dan vaak gekozen om het niet te doen. Tegelijkertijd zien gemeentelijke organisaties redenen om wel aan opschoning te doen, bijvoorbeeld vanwege de milieueffecten van digitale bewaring, de kosten en de AVG. Er is behoefte aan een handreiking hoe zaakdossiers (op een efficiënte manier) op te schonen.



BIJLAGE 3
Rapportage enquête evaluatie selectielijst

STATISFACT 

Andrew Chandler
Patrick Faassen



Onderzoeksmethode

Online: de begeleidingsgroep van de Adviescommissie Archieven van de VNG heeft de link naar de vragenlijst via diverse kanalen verspreid onder gemeenten, intergemeentelijke organen en ICT-leveranciers.



Veldwerkperiode

8 augustus t/m 31 augustus 2023.



Vragenlijst

De vragenlijst is onder te verdelen in de volgende thema's:

Algemene beoordeling

Opzet Selectielijst

Systemen en waarden van overheidsinformatie

Uitzonderingsgronden

Verhouding met andere wetgeving

Vragen over bewaartermijnen

Ketensamenwerking en informatiehuishouding

Ondersteuning



Doelgroep

Gemeenten, intergemeentelijke organen en ICT-leveranciers.



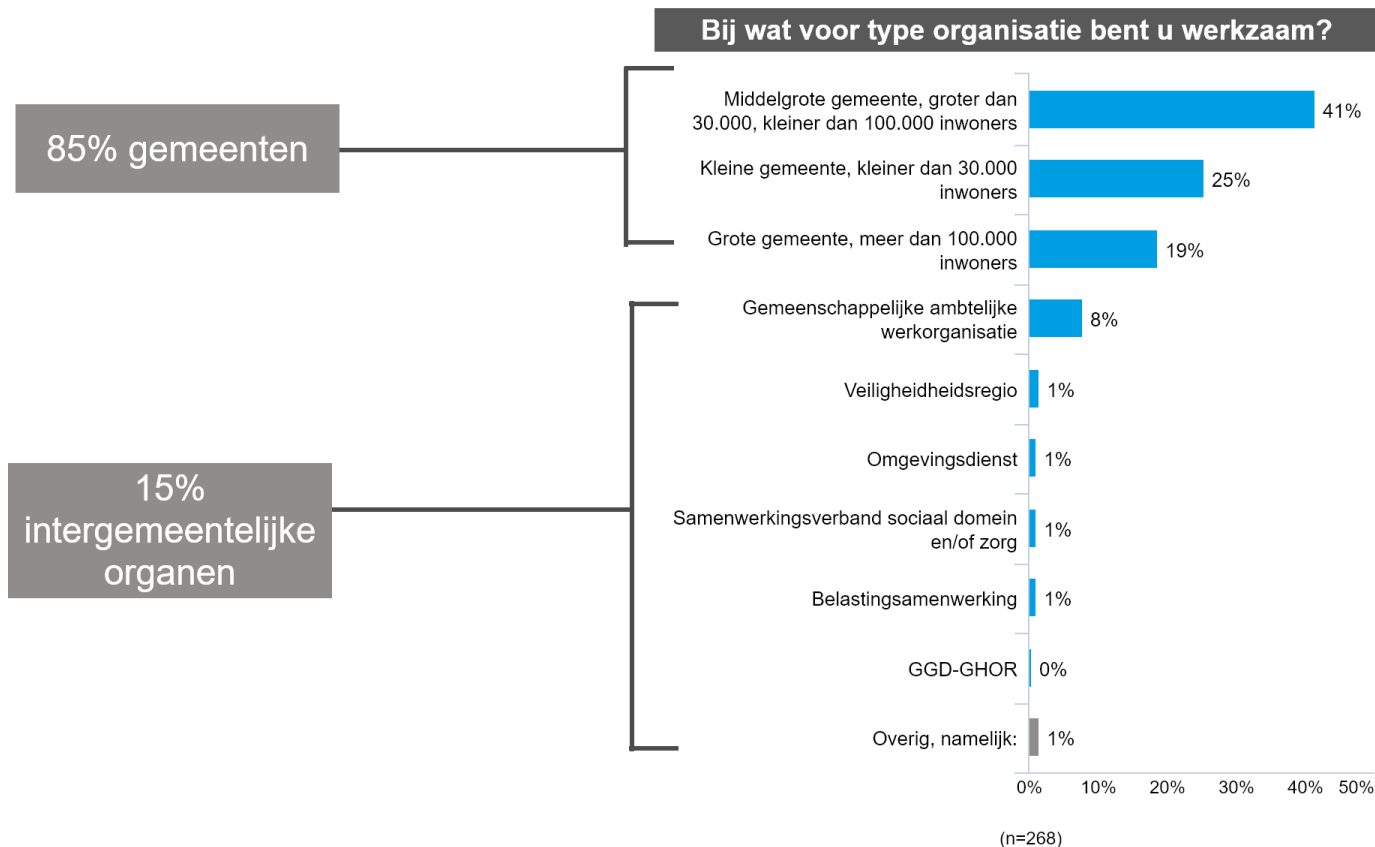
Respons

Er hebben in totaal 284 deelnemers aan het onderzoek meegedaan, waarvan drie van hen ICT-leveranciers zijn. Gezien de beperkte respons binnen deze doelgroep worden de resultaten hiervan niet opgenomen in deze rapportage. Van de overige 281 respondenten hebben er 16 aangegeven de selectielijst niet te kennen en deze zijn nadat zij dit kenbaar hebben gemaakt gestopt met het verder invullen van de vragenlijst. Uiteindelijk hebben 268 respondenten de vragenlijst volledig ingevuld.

A clean, minimalist desk setup. On the left, a silver laptop is open, with a pen holder containing several pens resting on its keyboard. In the center, a white calculator and a pen lie on a white surface. To the right, a white mug sits on the desk, and a pair of glasses with blue frames is visible in the foreground. The background is a bright, white, slightly wrinkled fabric, creating a soft, airy atmosphere.

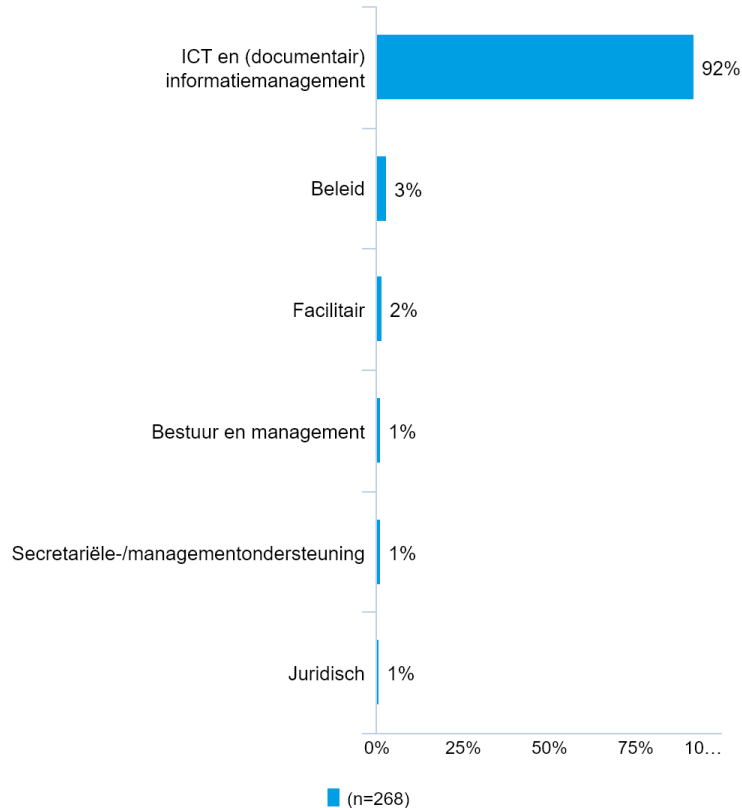
Profiel van de respondent

Profiel van de respondent

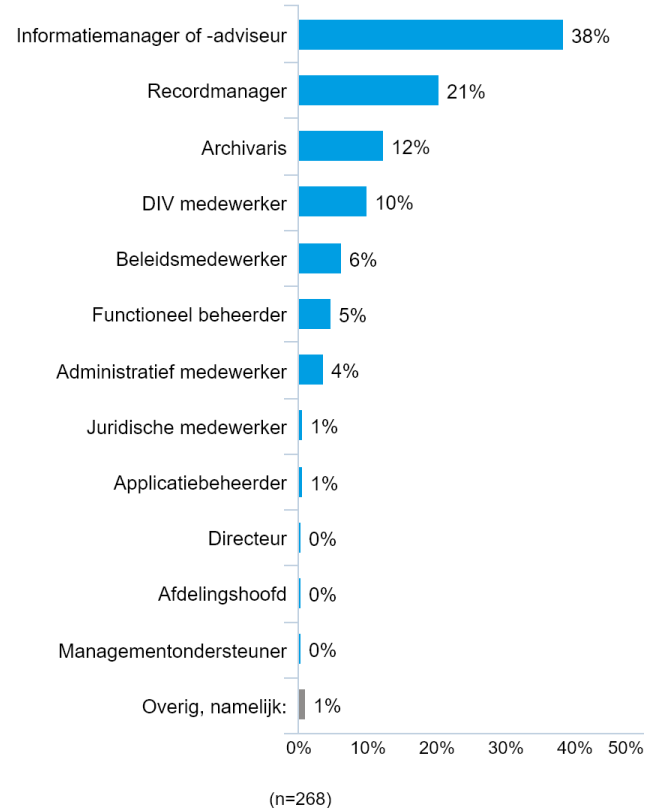


Profiel van de respondent

Binnen welke onderdeel van uw organisatie bent u werkzaam?

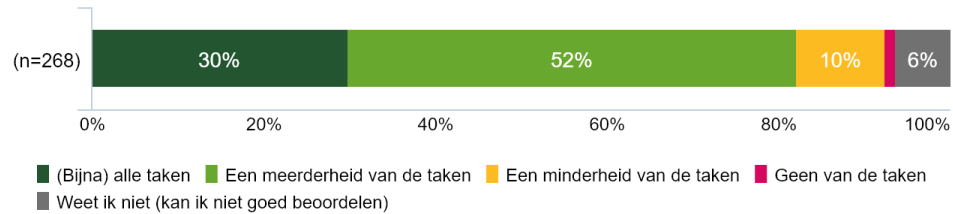


Wat is uw functie?



Profiel van de respondent

Bij hoeveel taken en werkprocessen binnen uw organisatie wordt er proces- of zaakgericht gewerkt?



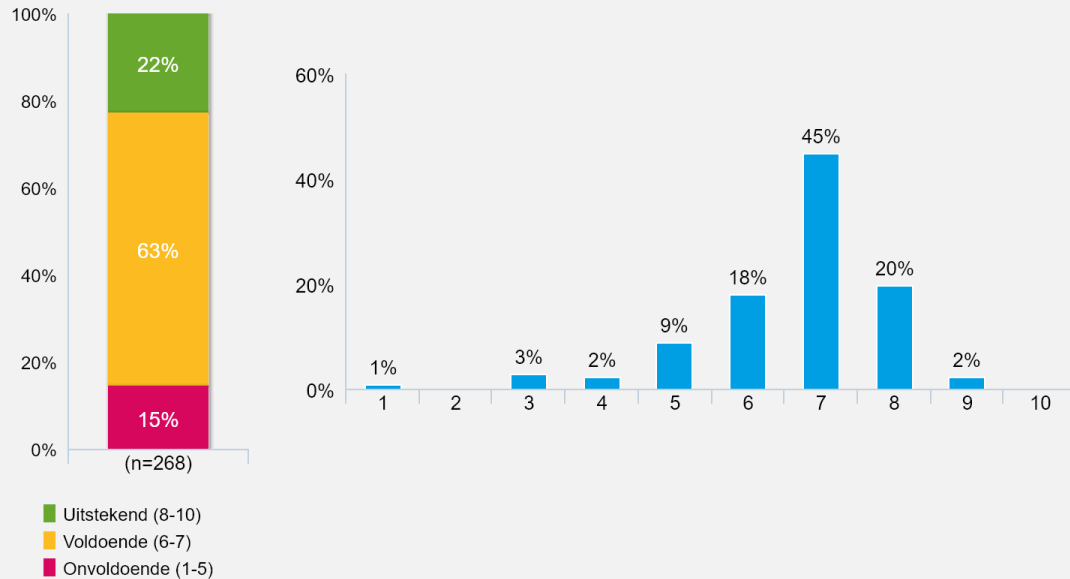


Algemene beoordeling

Algemene beoordeling

Welk rapportcijfer geeft u voor de toepasbaarheid van de selectielijst voor het waarderen van informatie/documenten?

6,7

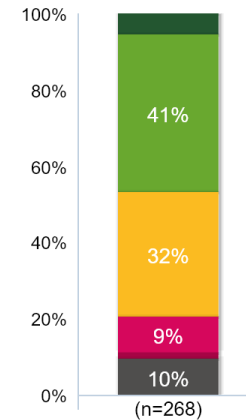


Ik ben tevreden over de keuzes die gemaakt zijn over de indeling van de selectielijst

Toelichting: dit betreft de indeling naar de 29 processtypen en de integratie van de Selectielijst met de procesarchitectuur van de GEMEentelijke Model Architectuur (GEMMA) en de Zaaktypencatalogus 2.0.

%= helemaal mee eens + mee eens

47%



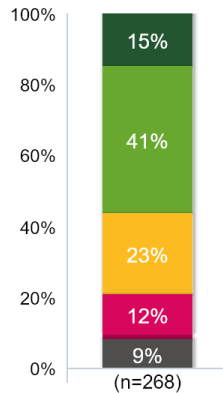
- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Geen mening

Algemene beoordeling

Het is noodzakelijk om de selectielijst te vereenvoudigen om het informatiebeheer te verbeteren

%= helemaal mee eens + mee eens

56%



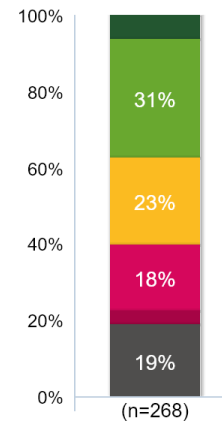
- Helemaal mee eens
- Mee eens
- Neutraal
- Mee oneens
- Helemaal mee oneens
- Weet ik niet

Wat vindt u van de voorgestelde vereenvoudiging?

De regeringscommissaris informatiehuishouding heeft in het kader van vereenvoudiging een voorstel gedaan om de selectielijst terug te brengen tot 6 archetypische generieke procesgebieden om vervolgens binnen die procesgebieden enkele bewaartermijnen te onderscheiden.

%= zeer positief + positief

37%



- Zeer positief
- Positief
- Neutraal
- Negatief
- Zeer negatief
- Weet ik niet



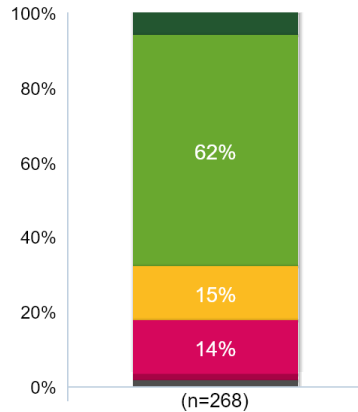
Opzet Selectielijst

Opzet Selectielijst

De 'Handreiking gebruik Selectielijst voor gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' geeft mij voldoende houvast om alle relevante overheidsinformatie van onze organisatie te waarderen

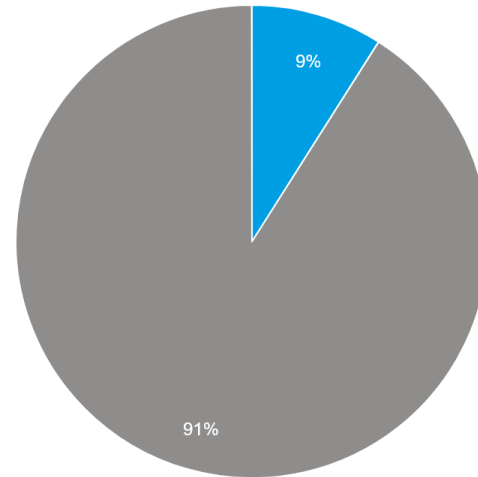
%= helemaal mee eens + mee eens

68%



■ Helemaal mee eens ■ Mee eens
■ Neutraal ■ Mee oneens
■ Helemaal mee oneens
■ Weet ik niet

In bijlage 4 van de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' staat een lijst met blijvend te bewaren registers. Mist u nog blijvend te bewaren registers op deze lijst en zo ja, waarom?

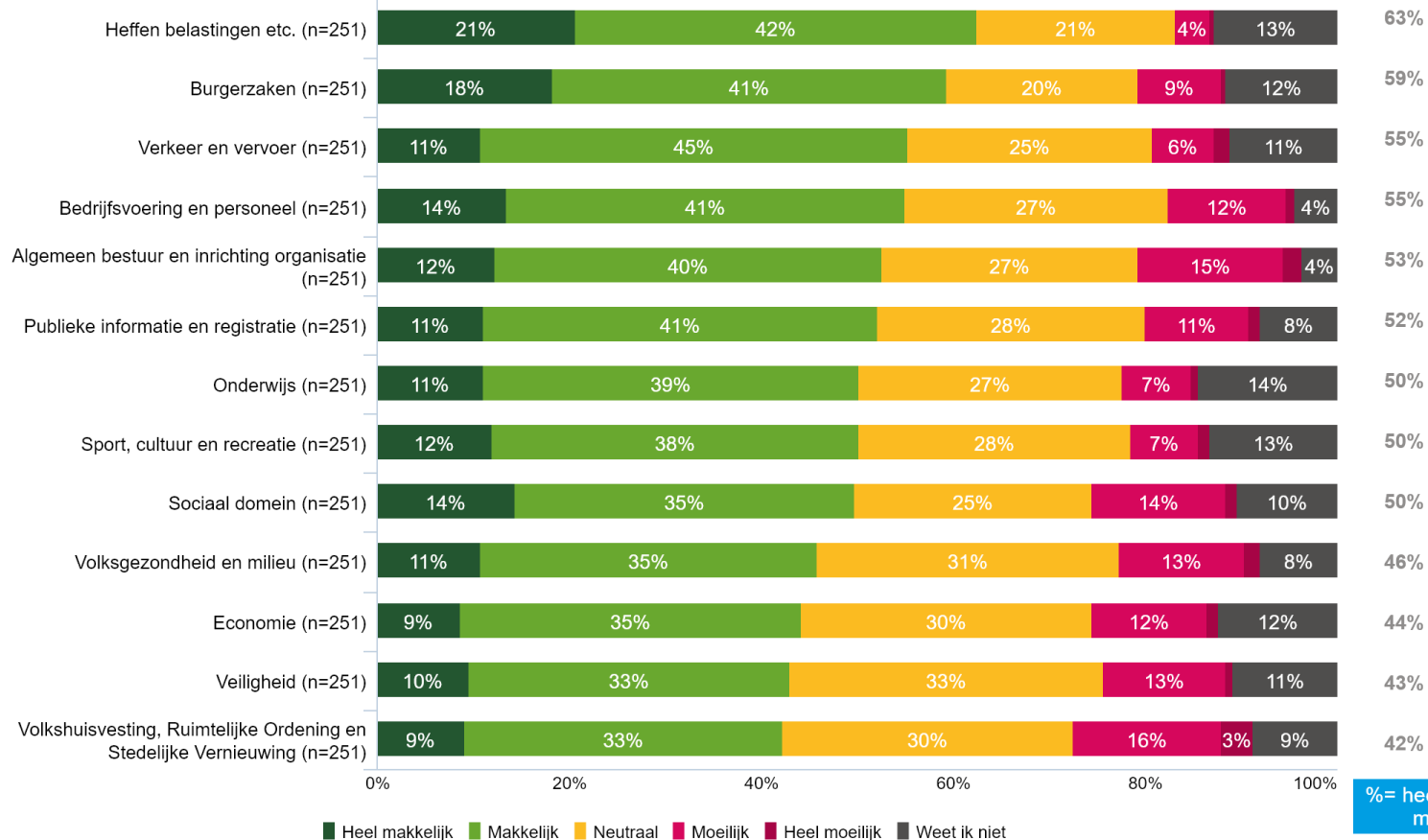


■ Ja, namelijk: ■ Nee

Opzet Selectielijst

Kunt u per taakveld aangeven hoe makkelijk/moeilijk het is om de selectielijst toe te passen?

Selectie: werkzaam bij onderdeel 'ICT en informatiemanagement' of 'bestuur en management'



%= heel makkelijk + makkelijk

Opzet Selectielijst

Welke knelpunten ervaart u bij het gebruik van de selectielijst?

Niet alle systemen binnen mijn organisatie beschikken over noodzakelijke functionaliteit voor archivering (selecteren, aanpassen van bewaartermijnen, vernietigen of overbrengen)	59%
De selectielijst is generiek van karakter, ik vind het in concrete situaties lastig te bepalen wat van toepassing is	46%
Niet alle systemen binnen mijn organisatie zijn geschikt om het waarderen van informatie te automatiseren	45%
Het is lastig om projecten van een geschikte bewaartermijn te voorzien	44%
De selectielijst gaat uit van procesgericht/zaakgericht werken. Binnen mijn organisatie wordt niet voor alle werkprocessen en taken proces- of zaakgericht gewerkt	38%
Wettelijke (bewaar)regimes zijn soms tegenstrijdig (AVG, WOO, Archiefwet). Het is dan mij niet duidelijk welke bepalingen voorgaan	32%
Het waarderen van informatie die niet aan een proces maar aan een persoon of object is gekoppeld, is lastig	30%
De selectielijst geeft weinig richting in het bepalen voor bewaartermijnen voor (grote) datasets die we gebruiken (zoals bijvoorbeeld sensordata)	23%
Als er meerdere (werk)processen van toepassing zijn dan weet ik niet welke bewaartermijn ik moet kiezen	22%
Het is onduidelijk hoe te handelen bij het opschonen van dossiers	21%
De selectielijst is niet goed afgestemd op de selectielijsten van ketenpartners (andere bewaartermijnen). Afspraken maken over (de inrichting van) archivering zijn hierdoor complex en/of niet efficiënt	15%
De selectielijst geeft onvoldoende houvast voor het waarderen van informatie in ons papieren archief	10%
Andere knelpunten:	19%
Geen mening (kan ik niet goed beoordelen)	3%
<i>n</i>	268

7%

van de respondenten ervaart geen knelpunten bij gebruik van de selectielijst

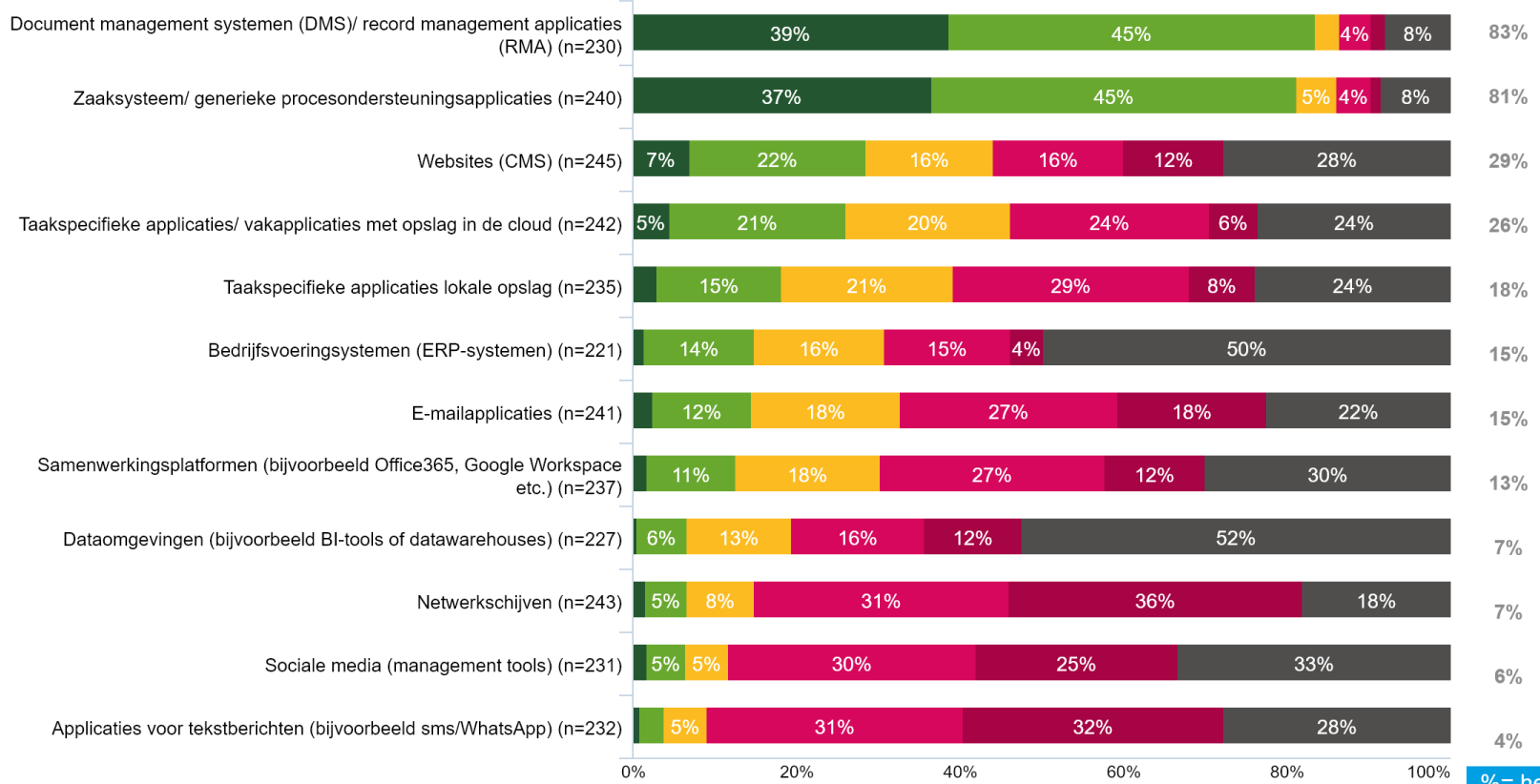


**Systemen en waarden van
overheidsinformatie**

Systemen en waarden overheidsinformatie

Binnen onze organisatie zijn onderstaande systemen geschikt om het waarden van informatie/documenten te automatiseren?

Selectie: werkzaam bij onderdeel 'ICT en informatiemanagement' of 'bestuur en management'

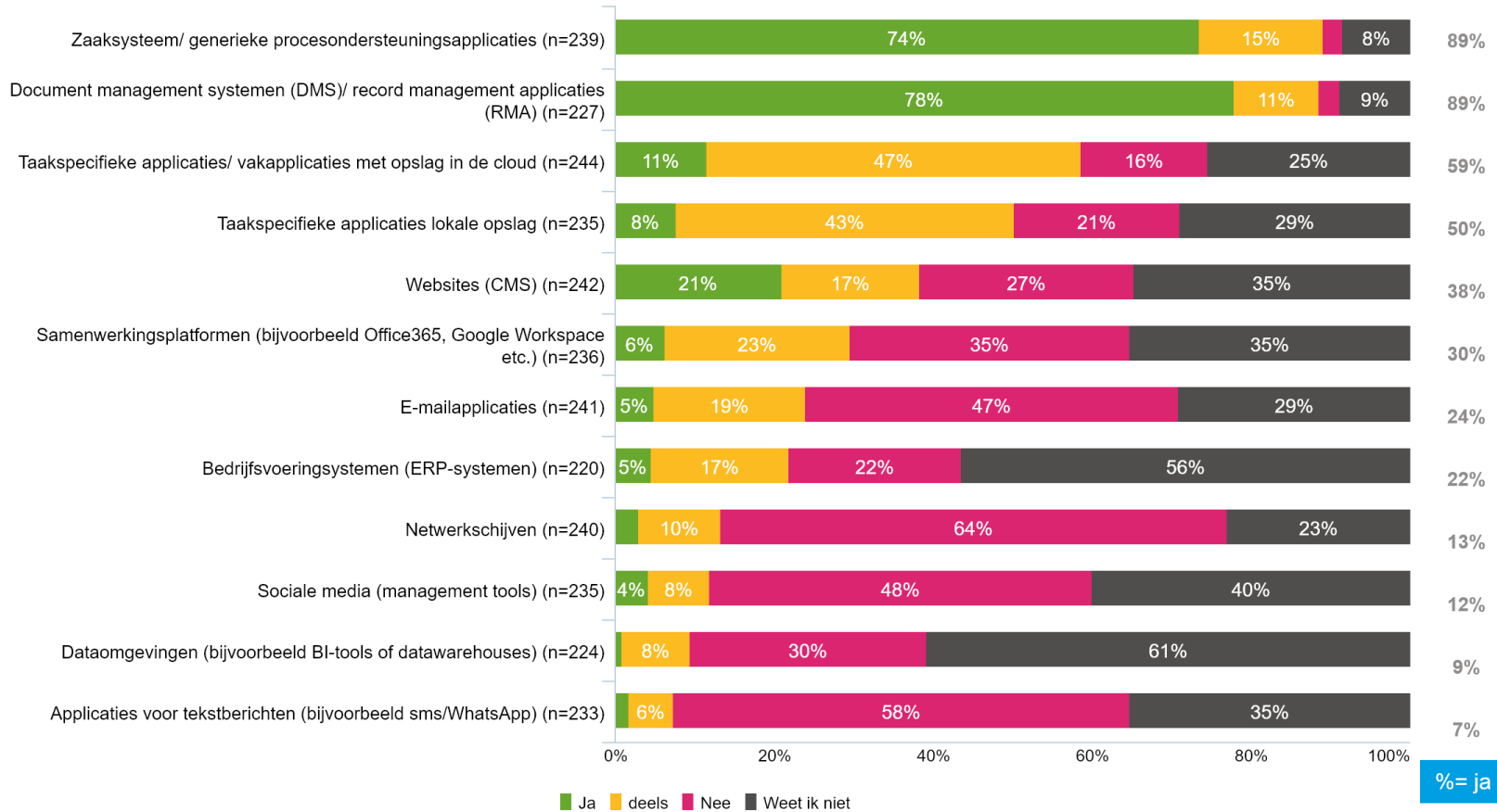


■ Helemaal mee eens
 ■ Mee eens
 ■ Neutraal
 ■ Mee oneens
 ■ Helemaal mee oneens
 ■ Weet ik niet

% = helemaal mee eens + mee eens

Systemen en waarden overheidsinformatie

Binnen onze organisatie ondersteunen de volgende klassen van applicaties de noodzakelijke functionaliteit voor selecteren, aanpassen van bewaartermijnen, vernietigen of overbrengen
 Selectie: werkzaam bij onderdeel 'ICT en informatiemanagement' of 'bestuur en management'

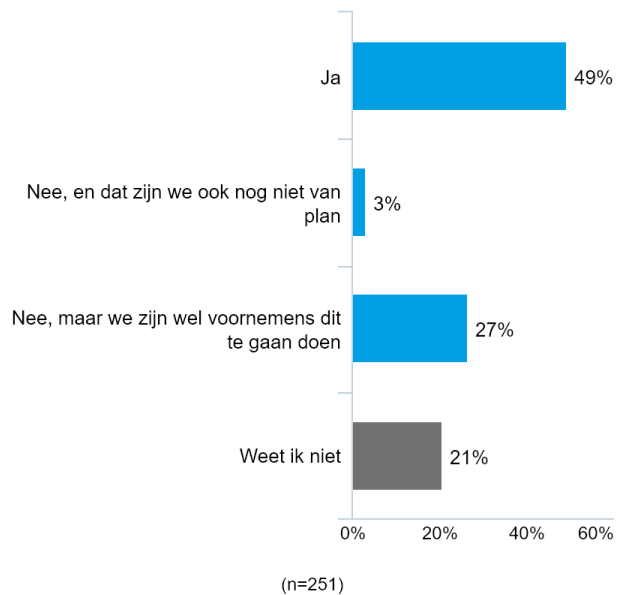


%= ja + deels

■ Ja ■ deels ■ Nee ■ Weet ik niet

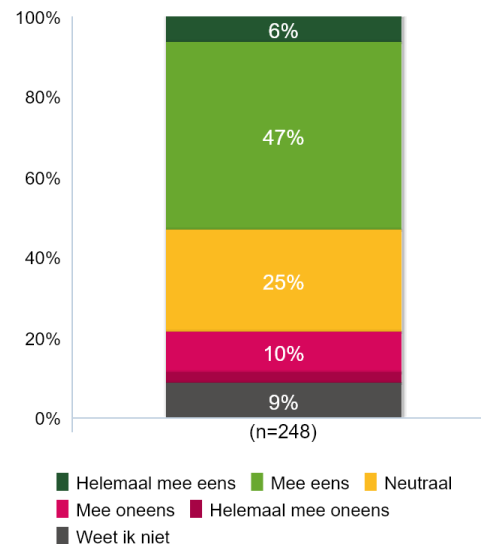
Systemen en waarden overheidsinformatie

Houdt u bij de inkoop van systemen rekening met een eis ten aanzien van ondersteuning van de Selectielijst 2020 in verband met geautomatiseerde archivering/vernietiging van documenten?



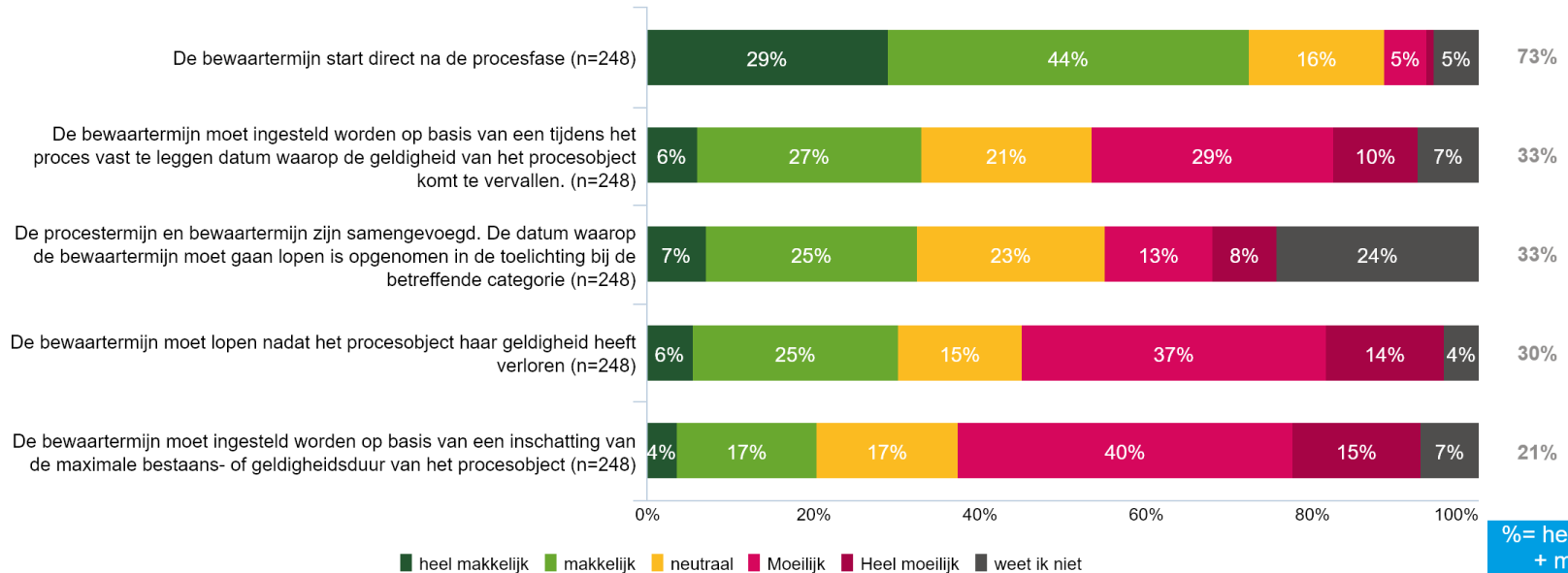
De 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' biedt voldoende houvast om de informatie in ons papieren archief te waarden

%= helemaal mee eens + mee eens



Systemen en waarden overheidsinformatie

Kunt u aangeven hoe makkelijk/moeilijk het is om de selectielijst toe te passen in onderstaande situaties?
Selectie: werkzaam bij onderdeel 'ICT en informatiemanagement'



% = heer makkelijk + makkelijk

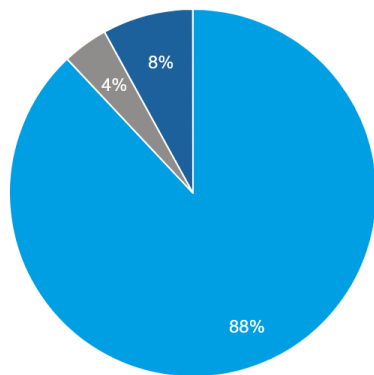


Uitzonderingsgronden

Uitzonderingsgronden

In de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' worden uitzonderingsgronden genoemd voor het niet vernietigen/blijvend bewaren van informatie/documenten.

Worden de uitzonderingsgronden toegepast binnen uw organisatie?

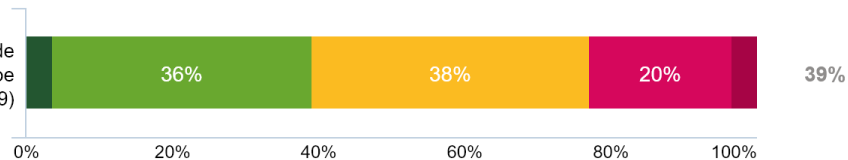


■ Ja ■ Nee ■ Weet ik niet

Hoe makkelijk/moeilijk is om de uitzonderingsgronden in de praktijk toe te passen?

Selectie: past uitzonderingsgronden toe

Hoe makkelijk/moeilijk is om de uitzonderingsgronden in de praktijk toe te passen? (n=219)



■ Heel makkelijk ■ Makkelijk ■ Neutraal ■ Moeilijk ■ Heel moeilijk

%= heel makkelijk + makkelijk

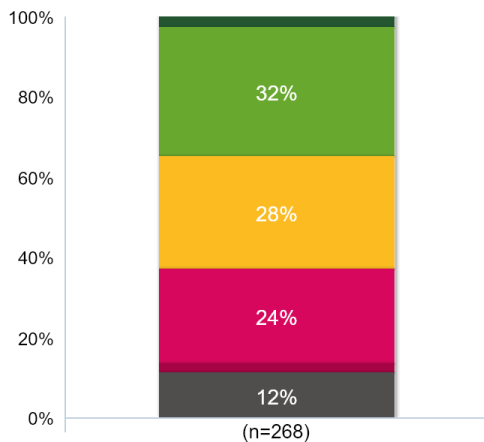


Verhouding met andere wetgeving

Verhouding met andere wetgeving

De 'Handreiking gebruik Selectielijst voor gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' biedt voldoende duidelijkheid voor het waarden van informatie/documenten waarin (ook) persoonsgegevens verwerkt zijn

%= helemaal mee eens + mee eens 34%

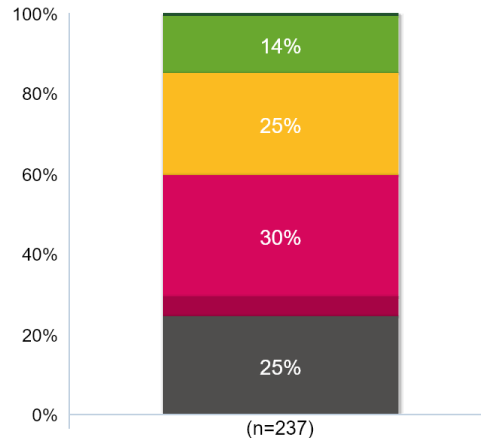


■ Helemaal mee eens ■ Mee eens ■ Neutraal
■ Mee oneens ■ Helemaal mee oneens
■ Weet ik niet

De 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' houdt voldoende rekening met het belang van het anonimiseren van persoonsgegevens

Selectie: heeft mening over duidelijkheid handreiking i.r.t. persoonsgegevens

%= helemaal mee eens + mee eens 15%



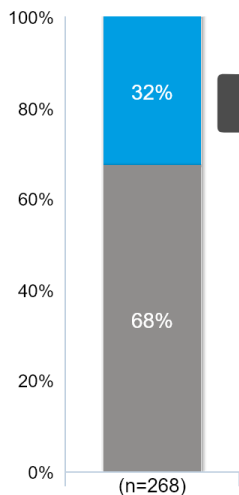
■ Helemaal mee eens ■ Mee eens ■ Neutraal
■ Mee oneens ■ Helemaal mee oneens
■ Weet ik niet



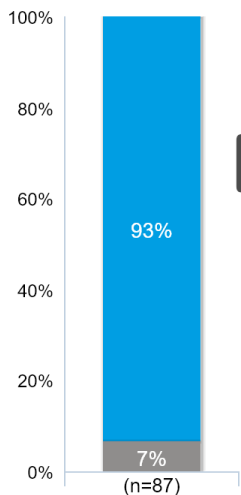
Vragen over bewaartermijnen

Vragen over bewaartermijnen

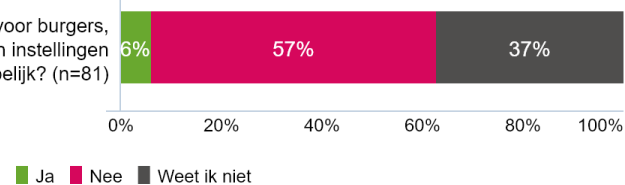
Ontvangt u weleens vragen van burgers, journalisten, onderzoekers, bedrijven en/of instellingen over bewaartermijnen?



Verwijst u in dit geval naar de selectielijst gemeenten?



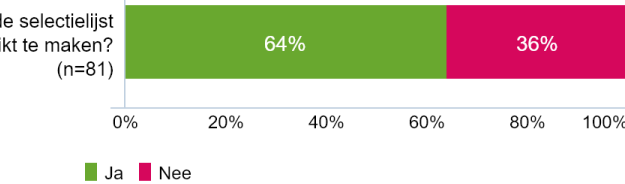
Is naar uw ervaring de selectielijst voor burgers, journalisten, onderzoekers, bedrijven en instellingen leesbaar en begrijpelijk? (n=81)



Is de selectielijst volgens u een geschikt middel om burgers, journalisten, onderzoekers, bedrijven en instellingen te informeren over bewaartermijnen? (n=81)



Zijn er wat u betreft mogelijkheden om de selectielijst voor deze doelgroep meer geschikt te maken? (n=81)

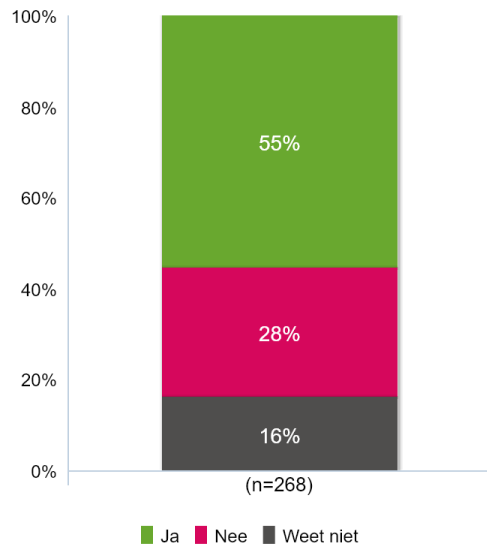




**Ketensamenwerking en
informatiehuishouding**

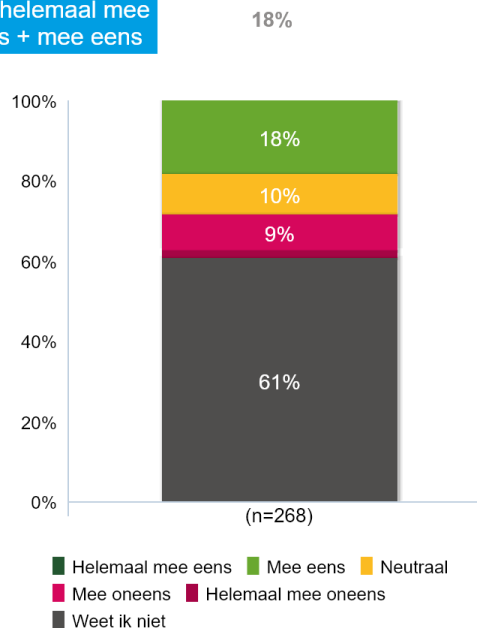
Ketensamenwerking en informatiehuishouding

Is er in uw samenwerkingen de verantwoordelijkheid voor archivering helder en duidelijk belegd?



De 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020' is goed afgestemd op de selectielijst van andere ketenpartners

%= helemaal mee eens + mee eens

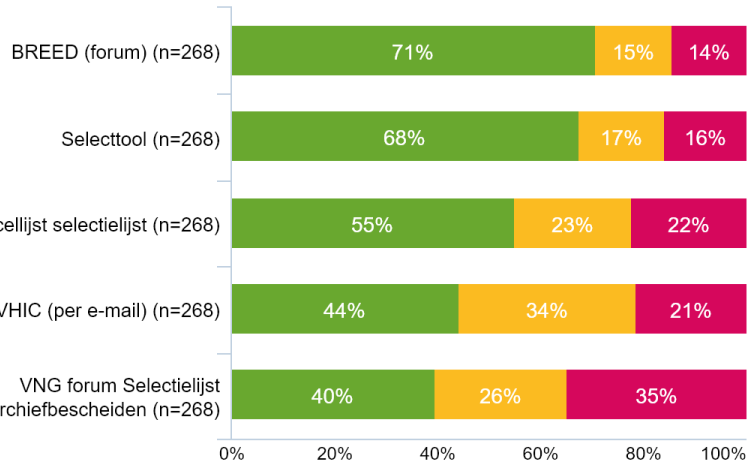




Ondersteuning

Ondersteuning

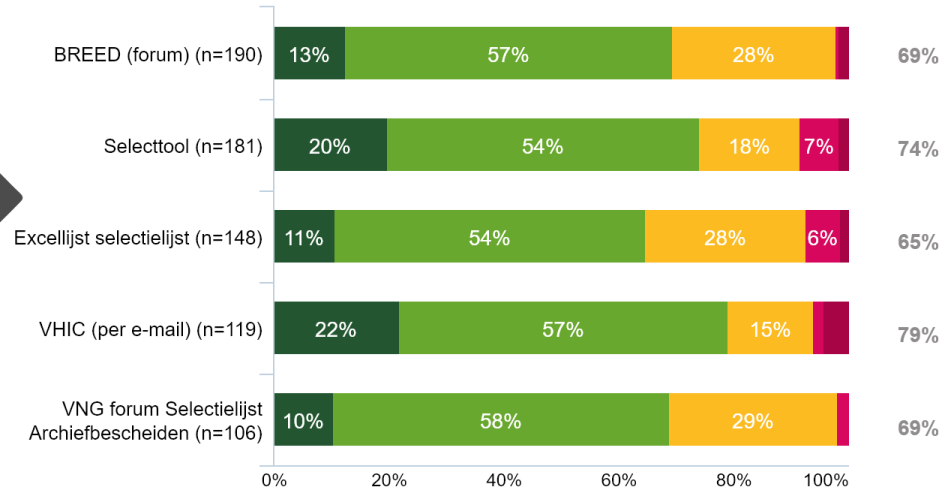
Heeft u weleens gebruik gemaakt of bent u bekend met onderstaande hulpmiddelen?



Heb ik weleens gebruikt Heb ik niet gebruikt maar ben ik wel mee bekend
Ben ik mee onbekend

Hoe tevreden bent u over onderstaande ondersteuningsmiddelen?

Selectie: gebruikt betreffende hulpmiddel



Zeer tevreden Tevreden Neutraal Ontevreden Zeer ontevreden

%= zeer tevreden + tevreden



WWW.STATISFACT.NL



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al meer dan tachtig jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl