

Wat: Verslag onderzoek volledigheid digitale dossiers gemeente Oss
Wanneer: 7 februari 2019
Wie: Roel Wagemakers (gemeente Oss) en onderzoekers Rolf Hage (stadsarchivaris 's-Hertogenbosch) en Erik Baas (Interbestuurlijk toezichthouder provincie Noord-Brabant)

Korte conclusie onderzoek

Tijdens het onderzoek naar de volledigheid van digitale dossiers bij de gemeente Oss hebben we geconstateerd dat de dossiers van de onderzochte processen grotendeels volledig zijn. Er zijn aandachtspunten die we aanbevelen om uit te voeren.

Inleiding

De bevindingen van het onderzoek werken we hieronder verder uit in de paragrafen over de uitvoering van het onderzoek en de conclusies en aanbevelingen. Daaraan vooraf beschrijven we in de inleiding het doel, de opzet en voorbereiding van het onderzoek.

Doel onderzoek

Volledigheid van dossiers is voor overheden cruciaal bij het nemen van beslissingen en het afleggen van verantwoording over genomen beslissingen. De laatste jaren slaan (decentrale) overheden de digitale informatie op in verschillende applicaties. Voorbeelden hiervan zijn vergunningverleningssystemen, Sharepoint-omgevingen, documentmanagementsystemen en e-mailapplicaties. Een volledig dossier waarin alle relevante informatie bij elkaar zit, wordt hierdoor steeds minder vanzelfsprekend. Overheden lopen zo risico's. Doel van het onderzoek is vast te stellen in hoeverre gemeentelijke digitale dossiers alle relevante informatie bevatten. De informatie hoeft daarvoor niet in één systeem (bijvoorbeeld het documentmanagementsysteem, DMS) aanwezig te zijn, wel moet duidelijk zijn waar (in welke applicaties) alle informatie is opgeslagen.

Opzet onderzoek

In samenwerking met Brabantse archivariissen voert het Interbestuurlijk toezicht (IBT) archief- en informatiebeheer van de provincie het onderzoek uit bij 17 gemeenten in Noord-Brabant. Dat gebeurt tussen begin november 2018 en eind maart 2019. Bij iedere gemeente onderzoeken we twee subsidiedossiers met incidentele subsidies en twee dossiers met een omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen.

Vorbereiding onderzoek

Met een informatiebrief van Gedeputeerde Staten is eerst het college van B&W van de gemeente op de hoogte gebracht over en uitgenodigd voor het onderzoek. De eigen archiefinspecteur zocht contact over het onderzoek met de contactpersoon van de gemeente. Vervolgens is een memo toegezonden met praktische informatie en een vragenlijstje. Aan de contactpersoon vroegen we van beide te onderzoeken processen ongeveer 30 gearchiveerde dossiers aan te leveren. Hieruit kozen we vier

dossiers per proces. Op basis van de dossier- en documentinformatie onderzochten we twee dossiers per proces.

Verslaglegging onderzoek

Van het bezoek aan de gemeente maken we een verslag op dat voor hoor en wederhoor naar de contactpersoon van de gemeente gaat. Na vaststelling wordt het verslag toegezonden aan de contactpersoon en de archivaris van de gemeente.

Van het onderzoek bij alle gemeenten wordt een geanonimiseerd eindrapport opgesteld dat gedeeld wordt met alle decentrale overheden.

Uitvoering onderzoek

Op 7 februari brachten de onderzoekers Rolf Hage (stadsarchivaris 's-Hertogenbosch) en Erik Baas (Interbestuurlijk toezichthouder provincie Noord-Brabant) een bezoek aan de gemeente Oss. Bij de voorbereidingen en het onderzoek zijn de onderzoekers prima en uitgebreid begeleid door Roel Wagemakers van de gemeente. De onderzoekers hebben volledige medewerking ervaren en het bezoek als prettig ervaren. Tijdens de introductie is ook kennis gemaakt met de teamleider Documentaire Informatie & Financiële Administratie, dhr. Casper Bast. Na een korte introductie is gezamenlijk de procesgang doorgenomen van de te onderzoeken processen. Vervolgens zijn de onderzoekers gestart met het onderzoek van de dossiers.

Uitvoering onderzoek, proces incidentele subsidieverlening

Korte beschrijving proces

Subsidieaanvragen voor incidentele subsidies kunnen op verschillende manieren worden ingediend. De aanvragen worden verwerkt door de administratieve ondersteuning van het Subsidieteam. Het team plaatst de aanvraag en eventueel bijbehorende documenten in het documentmanagementsysteem (DMS) / zaaksysteem E-docs. De behandelaar pakt vervolgens de zaak op. De behandelaar maakt hierbij ook gebruik van SISO (Subsidie Informatie Systeem Oss). SISO is een systeem dat het subsidieproces ondersteunt. Hierin wordt o.a. bijgehouden welke subsidies worden verstrekt. De beschikking wordt vanuit het SISO gegenereerd. Alle documenten, ook de beschikking, worden in het DMS opgeslagen. De zaak wordt afgesloten nadat de beschikking is verleend. Indien in de beschikking afspraken zijn beschreven over een eindverantwoording volgt daarna een definitieve beschikking. Beschikkingen en eindverantwoording komen in dezelfde zaak.

Antwoorden vragenlijstje

1. Verantwoordelijkheid volledigheid.

De Subsidie Administratie is verantwoordelijk voor de volledigheid van de dossiers. Deze verantwoordelijkheid is niet vastgelegd anders dan in een functieprofiel van de leidinggevende.

2. Afspraken verplichte documenten.

De Subsidie Administratie geeft aan dat minimaal de volgende documenten aanwezig moeten zijn:

- a. Aanvraag (inclusief eventuele bijlagen);
- b. Verleningsbeschikking (tenzij direct een vaststellingsbeschikking wordt afgegeven);
- c. Eindverantwoording;
- d. Vaststellingsbeschikking.

Dit is vastgelegd in de werkprocesbeschrijving.

3. Applicaties betrokken bij het proces.

- a. DMS / Zaaksysteem E-docs;
- b. SISO processysteem.

Er is geen totaaloverzicht van applicaties die bij de werkprocessen gebruikt worden.

4. Koppeling met andere systemen

Er is geen koppeling tussen beide systemen die 'los' van elkaar functioneren. Een koppeling is derhalve niet nodig.

5. Eindcontrole.

De controle op de volledigheid is de verantwoordelijkheid van Subsidie Administratie. Dat gebeurt op het moment dat de vaststellingsbeschikking gemaakt wordt. DIV hoeft daardoor geen controle uit te voeren.

Bevindingen onderzoek

1. Welke dossiers onderzochten we?

De volgende subsidiedossiers zijn bekeken:

R169 (Task Force Brabant / Zeeland) en

R181 (Startinvestering on-line platform).

2. Hoe is de volledigheid?

De onderzochte dossiers bevatten maar enkele documenten aan de hand waarvan de subsidieverlening gereconstrueerd kan worden. Er is geen of nauwelijks correspondentie aangetroffen tussen de aanvrager en de gemeente. In zaak R181 lijkt dat niet de originele mailwisseling met eindverantwoording is vastgelegd maar een gescand afschrift van een mail waarin oorspronkelijk een link naar een YouTube-filmpje is opgenomen. Het filmpje zelf is niet terug te halen.

3. Hoe is de toegankelijkheid?

De toegankelijkheid in E-docs is goed.

4. Zijn er andere opvallende zaken?

Er zijn geen andere opvallende zaken.

Uitvoering onderzoek, proces omgevingsvergunning, activiteit bouwen

Korte beschrijving proces

De gemeente ontvangt de digitale aanvraag via het Omgevingsloket Online (OLO). De aanvraag wordt via een automatische koppeling doorgestuurd naar een netwerkschijf. De administratie van de afdeling vergunningen maken voor de aanvraag een zaak aan in S4O (Suite voor omgevingsdienst, een procesapplicatie met workflow). In deze zaak worden een zaaknummer en andere metadata vastgelegd zoals datum indiening, behandelaar en locatie. Vervolgens worden de documenten door de administratie van de afdeling vanuit de netwerkschijf in het documentmanagementsysteem (DMS) E-docs opgenomen. De documenten worden van de netwerkschijf verwijderd.

Het zaaknummer van S4O wordt aan het dossier en de bijbehorende documenten in het DMS toegevoegd, op basis waarvan allerlei zaakmetadata vanuit S4O gekoppeld aan het betreffende dossier in het DMS.

In S4O worden ook documenten gegenereerd die in het proces ontstaan. Behandeling en digitale ondertekening van de beschikking vinden plaats in de S4O. Nadat de beschikking is geaccordeerd worden de documenten via een koppeling als PDF-bestand in het DMS geplaatst. Procesinformatie

wordt niet overgezet naar het DMS. Indien een behandelaar via de e-mail documenten ontvangt worden deze rechtstreeks, maar handmatig, in het DMS geplaatst.

Antwoorden vragenlijstjes

1. Verantwoordelijkheid volledigheid.

De behandelende afdeling is verantwoordelijk voor de volledigheid van de dossiers. De afspraak hierover ligt vast in de werkinstructie van de regisseur (behandelaar) of vloeit voort uit de functieprofielen van leidinggevend. Binnen de gemeente Oss bestaat het uitgangspunt dat de leidinggevende integraal verantwoordelijk is voor de bedrijfsvoeringstaken.

2. Afspraken verplichte documenten.

Het zogenaamde Solution Design geeft op hoofdlijnen het verloop van het proces weer. De behandelaar beoordeelt op basis van checklists welke documenten of informatie voor de zaak nodig is. Dat verschilt per soort aanvraag en per locatie. Als basis geldt dat er in principe altijd een aanvraagformulier, bouwkundige tekening(en), situatieschets/tekening en besluit met begeleidende brief in het dossier hoort te zitten. Daarnaast geldt dat afhankelijk van de vergunning in kwestie er nog veel meer documenten aanwezig kunnen zijn zoals adviezen van andere afdelingen/welstand of constructieberekeningen.

3. Koppeling met andere systemen.

Er is een koppeling tussen het OLO en een netwerkschijf en tussen S4O en E-docs.

Er is geen totaaloverzicht van alle bij de processen in gebruik zijnde applicaties en de onderlinge koppelingen.

4. Eindcontrole.

De behandelaar controleert de volledigheid aan de hand van de checklists.

DIV controleert na afhandeling de volledigheid alleen nog globaal. Div gaat uit van de systeeminrichting die dusdanig is dat alle relevante documenten in het dossier zitten.

Bevindingen onderzoek

1. Welke dossiers onderzochten we?

De volgende bouwdoossiers zijn bekeken:

W 23288 (bouwen van twee appartementen) en

W 21384 (Uitbreiden met 48 schapen en het realiseren van plateau's in de varkensstallen).

2. Hoe is de volledigheid?

- a. De onderzochte dossiers zijn grotendeels volledig. De behandelaar bepaalt of e-mails worden opgenomen in het DMS. In een enkel geval is geconstateerd dat de bijlagen bij e-mails niet zijn opgenomen in het DMS. Niet nagegaan is of deze bijlagen mogelijk op een netwerkschijf staan.

Eventueel aangeleverde documenten na de beschikking, zoals statische berekeningen, worden nog aan het vergunningendossier toegevoegd. In beide zaken zijn deze echter niet aangetroffen.

Het vergunningendossier wordt afgesloten na einde bouw. Handhaving tijdens de bouw vindt plaats in een apart dossier, dat dossier wordt gerelateerd aan het vergunningendossier.

Recent zijn voor het vooroverleg en het vergunningendossier twee aparte werkprocessen gemaakt en worden twee aparte dossiers gevormd. Deze dossiers worden ook gerelateerd.

b. De procesinformatie uit S4O wordt niet gekoppeld aan het DMS, metadata wel.

3. Hoe is de toegankelijkheid?

De toegankelijkheid van de digitale dossiers en de documenten is goed. Er is een veld "datum document" waarop gesorteerd kan worden, net als op andere velden. Wel is het zo dat de aanvraag met bijlagen als eerste versie zijn 'verborgen' achter de laatste versie van de gewaarmerkte aanvraag en bijlagen.

4. Zijn er andere opvallende zaken?

In de beschikking W 23288 voor de vergunning voor het bouwen van twee appartementen is geen overzicht opgenomen van de bij de beschikking horende bijlagen. Dit is wel nodig. Waarschijnlijk is dit een vergissing geweest omdat het overzicht wel bij het andere dossier is opgenomen en volgens de contactpersoon normaal wel gebeurt.

Conclusies

1. De digitale dossiers zijn compleet, alle belangrijkste informatie en documenten zijn aangetroffen
2. Digitale informatie die betrekking heeft op één zaak kan in verschillende omgevingen zijn opgeslagen.
3. Digitale procesinformatie uit SISO en S4O wordt (nog) niet in het dossier opgenomen. Dat geldt ook voor het juridische besluitvorming dat in het proces in SISO en S4O plaatsvindt.
4. Er is geen totaaloverzicht van applicaties die in gebruik zijn in de gemeentelijke organisatie en de archiefbescheiden of archiefbestanden die daarin voorkomen.

Aanbevelingen

1. Leg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de compleetheid van de dossiers vast, bij voorkeur in een generieke regeling zoals het Besluit informatiebeheer.
2. Maak een overzicht van alle archiefbestanden die in de organisatie aanwezig zijn. Hieronder vallen ook de zogenaamde werkdossiers (netwerkschijf?). Leg in het overzicht vast in welke applicaties archiefbescheiden en archiefbestanden zijn opgenomen en de concrete afspraken die nodig zijn voor een goed en duurzaam archiefbeheer (waaronder vernietigen en overbrengen) van de documenten en (proces)data die in de applicaties aanwezig zijn. Het hebben van een geordend overzicht is verplicht.

Zie ook: <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/archiefbeheer/bestandsoverzicht>.

3. Draag er zorg voor dat in de applicaties waarmee gewerkt wordt, het toepassen van archiefbeheer mogelijk is. Import en export, bewaren of vernietigen van gegevens uit applicaties moet mogelijk zijn. Dit zou één van de eisen moeten zijn bij de aanschaf van een applicatie.
4. Procesinformatie (ook uit ondersteunende systemen) is informatie die onderdeel uitmaakt van de zaak.

Bij overbrenging moet de procesinformatie mee worden genomen en na overbrenging moet deze informatie in samenhang met de zaak kunnen worden geraadpleegd. Zo wordt een in mandaat genomen besluit elektronisch in het proces in S4O vastgelegd. Dit is het juridische besluit, niet het ondertekende uitgaande document met beschikking. Kan de procesinformatie niet digitaal opgeslagen worden regel dan dat de procesinformatie apart als document opgemaakt en opgeslagen kan worden.

Bij vernietiging moet de procesinformatie uit de ondersteunende applicaties worden verwijderd of zodanig worden bewerkt dat die niet reconstrueerbaar is.