

Rekenkamer

Alphen aan den Rijn:

Wie wat bewaart heeft wat:
een onderzoek naar archivering
in Alphen aan den Rijn

Juli 2025

Inhoudsopgave

Deel 1 Bestuurlijk rapport	4
Conclusies en aanbevelingen	5
Inleiding	5
Vraagstelling en aanpak onderzoek	5
Toelichting op de archieftaak van gemeenten	6
Conclusies	7
Aanbevelingen	9
Reactie van college van B&W	10
Deel 2 Nota van bevindingen	12
Inleiding	13
Waarom dit onderzoek?	13
Onderzoeksvragen	13
Leeswijzer	14
1 Archivering in Alphen aan den Rijn: het beleid	15
1.1 De Archiefwet 1995 als kader voor lokale archivering	15
1.1.1 Archiefbesluit en Archiefregeling	16
1.2 De archiefverordening als belangrijkste leidraad	17
1.3 De verantwoordelijkheden verdeeld	18
1.3.1 Uitwerking in de praktijk	20
1.4 Niet aanwezige beleidsstukken/verordeningen	20
1.5 Archiveren in samenwerkingsverbanden	22
1.6 De digitale toekomst	23
1.7 Toets aan het normenkader	24
2 Uitvoering en praktijk	27
2.1 Verantwoordelijkheden in de praktijk	27
2.1.1 Taakverdeling binnen team Informatiebeheer	27
2.1.2 Verantwoordelijkheden in de organisatie	28
2.1.3 Werkprocessen archivering	29
2.1.4 Interbestuurlijk toezicht door de provincie Zuid-Holland	29
2.2 Kritische inspectierapporten en verbeterplannen	30
2.2.1 Archiefinspectierapporten	30
2.2.2 Verbeterplan informatiebeheer	31
2.2.3 Assessment zaakgericht werken	32
2.3 Casussen: inzicht in archiveren, bewaren, delen en beveiliging	33
2.3.1 Toelichting op het casuonderzoek	33
2.3.2 Casus 1: Besluitvorming raadsvergadering	33
2.3.3 Casus 2: Samenwerkingspartner	35
2.3.4 Casus 3: Subsidietraject	36
2.3.5 Casus 4: Woningbouwtraject	36
2.3.6 Overkoepelende duiding van de casussen	37

2.4	Tijdljn archivering 1995-2026	38
2.5	Toets aan het normenkader	38
3	Verantwoording aan de gemeenteraad	41
3.1	Informatievoorziening aan de raad	41
3.1.1	Vereisten volgens de archiefverordening	41
3.1.2	Informatievoorziening in de P&C-stukken	42
3.1.3	Overige vormen van informatievoorziening	42
3.1.4	Overzicht informatievoorziening aan de raad	44
3.2	Toets aan het normenkader	45
4	Blik op de toekomst	46
4.1	De nieuwe Archiefwet	46
4.2	Gevolgen voor Alphen aan den Rijn	47
4.2.1	Archiefwet	48
4.2.2	Archiefbesluit en regeling	49
4.3	Toets aan het normenkader	50
Bijlage 1	Onderzoeksverantwoording	51
	Uitvoering van het onderzoek	51
	Geraadpleegde bronnen	51
Bijlage 2	Normenkader	52

Deel 1 Bestuurlijk rapport

Conclusies en aanbevelingen

Inleiding

Dit rekenkameronderzoek gaat over de vraag hoe de gemeente Alphen aan den Rijn haar archiveringstaken uitvoert. De conclusie laat zich misschien het beste samenvatten als: er is werk aan de winkel en dat weet de gemeente ook al geruime tijd! De Rekenkamer benadrukt met dit onderzoek de urgentie nu ook echt snel en daadkrachtig stappen naar verbetering te zetten.

De gemeente heeft een wettelijke archiveringstaak. De wijze waarop de gemeente daar uitvoering aan geeft is belangrijk voor het functioneren van het lokale bestuur. De Archiefwet schrijft voor dat de overheid haar informatie op een goede manier bewaart. Dat is van belang voor de bedrijfsvoering van de overheid zelf en ook voor publieke verantwoording, rechtsvinding en vanuit cultuur-historisch perspectief. De Rekenkamer heeft vanwege dit belang onderzoek gedaan naar de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn invulling geeft aan deze taak.

De aanleiding voor het onderzoek was tweeledig. Ten eerste heeft de Rekenkamer in de afgelopen periode bij diverse onderzoeken geconstateerd dat de archivering niet altijd op orde was. Dit was reden voor de Rekenkamer om breder te kijken naar de manier waarop de gemeente Alphen aan den Rijn haar archiveringstaken uitvoert. Ten tweede is op dit moment de modernisering van de Archiefwet in behandeling bij de Eerste Kamer¹. De wetswijziging vergt aanpassingen in de wijze *waarop* overheden archiveren en *wat* zij moeten archiveren.

Het onderzoek beoogt allereerst om meer inzicht te geven in de archivering binnen de gemeente: wat is de kwaliteit hiervan en ten aanzien van welke aspecten voldoet dit wel of juist niet? Daaraan gerelateerd is het doel om - waar nodig en gewenst - input te bieden voor eventuele aanpassingen binnen Alphen in het kader van de Archiefwet.

Vraagstelling en aanpak onderzoek

In het onderzoek stond de volgende hoofdvraag centraal:

In hoeverre is de uitvoering van het beleid ten aanzien van archief- en dossiervorming binnen de gemeente Alphen aan den Rijn rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en toekomstbestendig?

Zowel de gemeentelijke organisatie als de griffie zijn in het onderzoek betrokken.

Dit onderzoek is uitgevoerd door het onderzoeksbureau Necker en bestond uit een literatuurstudie en interviews. Op basis van de voor dit onderzoek relevante documenten is een normenkader opgesteld. Vervolgens zijn de betrokkenen vanuit de ambtelijke organisatie en griffie geïnterviewd en is gesproken met de portefeuillehouder informatiebeheer en archivering. Het beeld dat uit de documentstudie en interviews naar voren kwam, is uitgebreid met een casestudie waarin vier cases zijn onderzocht.

¹ De Tweede Kamer heeft het wetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet op 18 februari 2025 vastgesteld.

Toelichting op de archieftaak van gemeenten

Om de conclusies en aanbevelingen goed te kunnen plaatsen, volgt eerst een korte toelichting op de wettelijke zorgtaak van gemeenten voor archivering en de gevolgen van digitaal werken op de uitvoering van deze zorgtaak.

Zorgplicht voor archiefbescheiden

De Archiefwet 1995 bepaalt dat gemeenten, net als de andere overheidsorganen, archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat moeten brengen en bewaren. Met archiefbescheiden wordt in de Archiefwet bedoeld op alle mogelijke vormen van informatiedragers, zoals papier of een digitaal bestand. Alle informatiedragers die een zorgdrager ontvangt en zelf opmaakt, worden beschouwd als archiefbescheiden.

De Archiefwet regelt het bewaren en vernietigen van archiefbescheiden, omdat niet alles bewaard hoeft te blijven. Wel dienen zorgdragers dit op een navolgbare manier te doen door middel van selectielijsten. Archiefbescheiden die niet vernietigd moeten worden, dienen binnen twintig jaar naar een archiefbewaarplaats te worden overgebracht. De gemeente moet voorzien in zo'n archiefbewaarplaats.

Taakverdeling gemeenteraad en burgemeester en wethouders

De Archiefwet verplicht de gemeenteraad een verordening vast te stellen. Hierin moet worden bepaald dat burgemeester en wethouders zorgdragen voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Burgemeester en wethouders dienen een gemeentelijke archiefbewaarplaats aan te wijzen.

Toezicht door gemeente en provincie

In de eerste plaats ligt het toezicht houden op de zorg voor archivering bij burgemeester en wethouders. Deze leggen verantwoording af over de uitvoering van de archieftaak aan de gemeenteraad (horizontaal toezicht). De uitvoering van de taken van de gemeente voortvloeiend uit de Archiefwet 1995 vallen daarnaast onder het interbestuurlijk toezicht van de provincie. Dit toezicht vindt achteraf plaats. De provincies maken gebruik van dezelfde informatie als de gemeenteraad bij de uitoefening van het interbestuurlijke verticale toezicht.

Gemeentearchivaris

De Archiefwet 1995 bepaalt dat burgemeester en wethouders een gemeentearchivaris aanwijzen. Een gemeentearchivaris is belast met het toezicht op gemeentelijke archiefbescheiden die nog niet naar de archiefbewaarplaats zijn gebracht. Deze taak dient in de Archiefverordening te worden vastgelegd. Daarnaast beheert een gemeentearchivaris de gemeentelijke archiefbewaarplaats.

Ontwikkelingen in archiefzorg als gevolg van digitalisering

Het werken met digitale informatie heeft gevolgen voor de uitvoering van de archieftaak. In de analoge situatie vond het registreren, selecteren, documenteren en archiveren achteraf plaats: de dossiers werden na 'afdoening' naar een DIV-afdeling gebracht en daar werd gezorgd dat deze geschoond en gereed werden gemaakt voor overbrenging naar de archiefbewaarplaats.

Digitale informatie wordt in digitale bestanden verwerkt en opgeslagen. De digitale bestanden vallen onder de definitie van archiefbescheiden en dienen dus ook behandeld te worden conform de eisen van de Archiefwet. De digitale ontwikkelingen maken het mogelijk om 'automatisch' coderingen te koppelen aan bestanden. Daardoor worden bijvoorbeeld al direct bij het ontstaan of het aanmaken van informatie in die bestanden zoektermen gekoppeld aan die informatie. Dit zorgt ervoor dat de digitale informatie direct duurzaam toegankelijk is.

Deze manier van werken houdt een verandering in voor de uitvoering van de archieftaak, omdat de samenhang met de hele informatiehuishouding veel groter is geworden.

Vanwege de behoefte aan modernisering van de begrippen, wordt gewerkt aan een herziening van de Archiefwet. Het wetsontwerp geeft geen andere taken aan de gemeente, maar werkt de archiefzorg meer uit voor digitale informatie vanuit de eis van duurzame toegankelijkheid. Dit houdt in: archivering laten beginnen bij creatie van informatie ofwel het begin van een werkproces en een kortere overbrengings-termijn naar de archiefbewaarplaats (van twintig naar tien jaar). Vanwege de verplichting om informatie duurzaam toegankelijk te archiveren, zal hiervoor een voorziening als een e-depot nodig zal zijn. Het wetsontwerp is nog niet goedgekeurd door de Staten-Generaal. Of de wet op de beoogde datum van 1 januari 2026 in werking zal treden, is daarmee niet met zekerheid vast te stellen.

Conclusies

In dit hoofdstuk bespreken we de belangrijkste conclusies.

1. De verantwoordelijkheid voor de zorg voor archivering is belegd in de Archiefverordening Alphen aan den Rijn 2024 conform de Archiefwet 1995. De door het college vastgestelde Beheerregeling Informatiebeheer is in lijn met de bepalingen in de Archiefverordening.

In de Archiefverordening 2024 heeft de raad aan burgemeester en wethouders de zorg opgedragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid inzake de wettelijke taken en verantwoordelijkheden op grond van de Archiefwet 1995 en de interne regels ten behoeve van het beheer van archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. De verordening is ten opzichte van de voorgaande uit 2019 uitgebreid. Zo is de bepaling opgenomen dat burgemeester en wethouders taken en verantwoordelijkheden voor de onderlinge samenhang van alle onderdelen van het gemeentelijk informatiebeleid toewijzen aan de gemeentesecretaris.

Het college heeft de Beheerregeling Informatiebeheer 2024 vastgesteld. Hierin zijn taken voor het beheer van archiefbescheiden vastgelegd voor de proceseigenaar (van een werkproces), de beheerder (teamleider informatiebeheer) en de gemeentearchivaris.

2. De raad is meerdere keren geïnformeerd over knelpunten in het informatiebeheer en de archivering die in de gemeentelijke archiefinspecties zijn geconstateerd. In 2021 heeft de raad een Verbeterplan Informatiebeheer vastgesteld.

In de Archiefverordening 2019/2024 is voorzien in een bepaling over het toezicht door burgemeester en wethouders. Deze dienen tweejaarlijks de gemeenteraad te informeren over de uitoefening van de aan hen opgedragen zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Tussen 2018 en 2022 zijn hiervoor drie inspecties uitgevoerd. Uit deze inspecties kwamen grotendeels dezelfde knelpunten naar voren. Deze hadden zowel betrekking op de samenhang van archivering met de informatiehuishouding als op de taakverdeling tussen team informatiebeheer en de procesverantwoordelijken in de organisatie.

De provincie Zuid-Holland publiceert op haar website een dashboard met een beoordeling van de uitvoering van wettelijke taken van de Zuid-Hollandse gemeenten. Het dashboard vermeldt dat de gemeente Alphen aan den Rijn op het punt van Archief- en Informatiebeheer vanaf 2019 onder toezicht van de provincie staat, waarbij er ambtelijk afspraken worden gemaakt om tot verbetering te komen. Op basis van de kritische inspecties in 2018 en 2020 heeft de provinciearchivaris aan de gemeente opdracht gegeven om een verbeterplan op te stellen. De raad heeft het Verbeterplan Informatiebeheer op 3 juni 2021 vastgesteld. Het oordeel van de provincie in 2024 is voorlopig nog op 'oranje' gebleven, omdat de geplande verbeteringen naar aanleiding van het archiefinspectierapport uit 2020 nog niet waren geïmplementeerd. De gemeenteraad is over de voortgang van het verbeterplan geïnformeerd via een vertrouwelijk memo in mei 2023. Teamleider Informatiebeheer heeft in een commissievergadering in oktober 2024 raadsleden mondeling geïnformeerd over de verschillende knelpunten en problemen binnen de uitvoering van de archieftaken. De teamleider heeft toegezegd de raad "met enige regelmaat" te informeren over de voorde- ringen op dit gebied.

De gesprekspartners in het onderzoek gaven aan dat in 2024 geen archiefinspectie is uitgevoerd. Reden daarvan was dat er geen grote wijzigingen hebben plaatsgevonden die de constatering uit 2022 positiever zouden veranderen. De raad heeft daarom in 2024 geen verslag ontvangen van een inspectie.

3. De projecten in het Verbeterplan Informatiebeheer zijn slechts gedeeltelijk uitgevoerd; de raad is alleen over de implementatie van de projecten en de besteding van het structurele budget hiervoor geïnformeerd.

In het genoemde verbeterplan worden diverse knelpunten benoemd, waaronder het ontbreken van een heldere governance-structuur, onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden, en een gebrek aan kennis en professionele volwassenheid op het gebied van informatiebeheer binnen de organisatie. Het merendeel van de voorgestelde verbeterprojecten is echter niet uitgevoerd: van de negen projecten zijn er slechts vier gedeeltelijk opgepakt, terwijl er vijf projecten niet zijn geïmplementeerd. Doordat het verbeterplan grotendeels onbenut is gebleven, zijn veel van de oorspronkelijke knelpunten nog steeds aanwezig. Zoals hiervoor is benoemd, is de raad over de voortgang van het verbeterplan geïnformeerd via een vertrouwelijk memo in mei 2023.

De raad heeft bij de vaststelling van het Verbeterplan besloten om een incidenteel implementatiebudget (€ 523.000) en een structureel uitvoeringsbudget (€ 184.000) beschikbaar te stellen. In de jaarstukken over 2023 is vermeld dat voor het Verbeterplan Informatiebeheer € 71.046 budget beschikbaar is gesteld, waarvan er € 52.855 is ingezet. Uit het onderzoek blijkt dat deze structurele middelen zijn ingezet voor het aannemen van extra personeel.

4. De verantwoordelijken voor de werkprocessen in de vakteams zijn ook verantwoordelijk voor het informatiebeheer en archivering binnen die werkprocessen. In de praktijk geven vakteams beperkt uitwerking aan deze verantwoordelijkheid.

In de Beheerregeling Informatiebeheer 2024 is de volgende verdeling in verantwoordelijkheden vastgelegd:

- De proceseigenaren van de werkprocessen in de organisatie zijn verantwoordelijk voor het informatiebeheer en archiveren.
- Team informatiebeheer is verantwoordelijk voor het opstellen van beleid en kaders, kwaliteitsbeheer en het toezichthouden, maar draagt niet de verantwoordelijkheid voor het archiveren zelf.

In de praktijk blijkt echter geen sprake te zijn van eigenaarschap over de werkprocessen en de bijbehorende documenten en data, aangezien er binnen de organisatie geen proceseigenaren zijn aangewezen. De processen rondom informatiebeheer zijn in de vakteams beperkt of niet vastgelegd. Dit geldt voor het vastleggen van opslagtermijnen, vindplekken van informatie en het vernietigen van documenten. Het risico ontstaat hierdoor dat informatie slecht vindbaar is, op termijn verloren kan gaan óf juist te lang bewaard wordt.

5. Binnen de organisatie ontbreken nog voorwaarden om de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie te waarborgen.

Uit dit onderzoek blijkt dat er binnen de organisatie nog voorwaarden ontbreken om de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie te waarborgen. Dit heeft zowel betrekking op het ontbreken van:

- beleid, zoals een overkoepelende I-visie;
- systemen, zoals een goed ingericht en functionerend zaakstelsel;
- voorzieningen, zoals een e-depot; en
- instructies en toepassing daarvan, zoals het aanbrengen van metadatering op basis van een metadateringsschema.

Omdat er al lang digitaal wordt gewerkt, is het ontbreken van deze voorwaarden een risico. De ontwikkelingen op deze punten verlopen traag, terwijl de urgentie groter wordt, omdat de herziening van de Archiefwet en de daaruit voortvloeiende herziening van de archiefregels deze zaken verplicht stelt. Een urgent aandachtspunt daarbij is de noodzaak van een voorziening als een e-depot. Het ontbreken hiervan maakt het momenteel lastig om digitale informatie duurzaam en centraal op te slaan. De gemeente loopt hiermee het risico dat digitale archiefstukken niet conform de eisen van de nieuwe Archiefwet worden bewaard en ontsloten.

Aanbevelingen

Op basis van de hiervoor beschreven conclusies, formuleren we de volgende aanbevelingen voor de raad en het college.

Aanbevelingen voor de raad

De gemeente staat vanaf 2019 onder toezicht van de provincie wat betreft de uitvoering van de archieftaken. Uit het onderzoek blijkt dat de noodzakelijke verbeteringen beperkt of niet zijn aangebracht. De Rekenkamer beveelt de raad aan om het toezicht en de monitoring op de voortgang van verbeteringen aan te scherpen. Zij beveelt de raad daarom aan om:

1. Het college te verzoeken om de eerdere aanbevelingen in de inspectierapporten en de projecten in het Verbeterplan op te volgen en hiervoor een plan van aanpak op te stellen met een prioritering en tijdspad van de zaken die ontwikkeld dan wel uitgevoerd moeten worden.
2. Het college te verzoeken om over de voortgang van de uitvoering van de geprioriteerde zaken halfjaarlijks te worden geïnformeerd.
3. Het college te verzoeken om vanaf 2026 de tweejaarlijkse gemeentelijke archiefinspecties uit te (laten) voeren en de verslagen daarvan aan de raad te sturen.
4. Het college te verzoeken om een gemeentearchivaris te werven die beschikt over een diploma archivistiek en de raad over het resultaat hiervan te informeren.

Aanbevelingen voor het college

Uit het rapport komt naar voren dat de noodzakelijke veranderingen in de uitvoering van archieftaken binnen de organisatie onvoldoende worden opgepakt. De urgentie en het belang ervan lijken te worden onderschat. Het team informatiebeheer staat voor de uitdaging om te zorgen voor de benodigde kaders, een werkend kwaliteitssysteem en, zolang er geen gemeentearchivaris is, voor het beheren van een ook op digitale informatie toegesneden archiefbewaarploaats. De vakteams dienen de uitvoering van archieftaken binnen hun werkprocessen te organiseren. De Rekenkamer beveelt het college aan om:

1. De urgentie en het belang binnen de gehele organisatie te verhogen. Geef opdracht aan het directieteam om de uitvoering van de archieftaken op de desbetreffende managementniveaus op de agenda te zetten en om te sturen op de benodigde deskundigheid en facilitering voor de uitvoering van de archieftaken.
2. Bij de afwegingen voor de aanschaf van een e-depot gebruik te maken van de ontwikkelingen en ervaringen bij andere gemeenten en in elk geval de ontwikkeling van een eigen e-depot af te wegen tegen het gebruik maken van een e-depot elders.
3. Te investeren in de digitale infrastructuur, ten behoeve van een stevige basis voor duurzaam en toegankelijk digitaal archiveren. Stel hiertoe de I-visie vast en moderniseer de digitale archiefinfrastructuur van de gemeente. Maak voortgang bij de verdere professionalisering van het zaakstelsel, de inrichting van het kwaliteitssysteem en de implementatie van een metagegevensschema.

Reactie van college van B&W

Griffie gemeente Alphen aan den Rijn
T.a.v. mevr. Los-Kuzee
Secretaris van de rekenkamercommissie
Stadhuisplein 1
2400AA Alphen aan den Rijn

Stadhuisplein 1
Postbus 13
2400 AA Alphen aan den Rijn
Telefoon: 14 0172
E-mail: gemeente@alphenaandenrijn.nl
Website: www.alphenaandenrijn.nl

Zaaknummer
3644022

Datum
15 juli 2025

Contactpersoon
Mevr D. Sallami

Onderwerp

Reactie op de aanbevelingen uit
rekenkameronderzoek naar de kwaliteit van
archivering bij gemeente Alphen aan den Rijn

Beste heer/mevrouw,

Het college heeft met belangstelling kennisgenomen van de conclusies en aanbevelingen uit het rekenkameronderzoek, waarbij de volgende hoofdvraag centraal stond: *In hoeverre is de uitvoering van beleid ten aanzien van archief- en dossiervorming binnen de gemeente Alphen aan den Rijn rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en toekomstbestendig.*

Het college erkent het belang van de door u aangegeven aanbevelingen en zal hier verder mee aan de slag gaan. De gemeente heeft immers een wettelijke archiveringstaak. De wijze waarop de gemeente daar uitvoering aan geeft is belangrijk voor het functioneren van het lokale bestuur.

Ook zullen we alle conclusies bekijken en ervoor zorgen dat alle relevante conclusies worden opgenomen in het al lopende verbeterplan.

Hieronder wordt specifiek op de aanbevelingen aan het college ingegaan:

Aanbeveling 1

de urgentie en het belang binnen de gehele organisatie te verhogen. Geef opdracht aan het directieteam om de uitvoering van de archieftaken op de desbetreffende managementniveaus op de agenda te zetten en om te sturen op de benodigde deskundigheid en facilitering voor de uitvoering van de archieftaken.

De aanbeveling wordt overgenomen en besproken met directieteam en op alle managementniveaus op de agenda gezet. Verder zullen we onderzoeken wat er verder nog nodig is om te sturen op de benodigde deskundigheid en facilitering voor de uitvoering van de archieftaken.

Aanbeveling 2

bij de afwegingen voor de aanschaf van een e-depot gebruik te maken van de ontwikkelingen en ervaringen bij andere gemeenten en in elk geval de ontwikkeling van een eigen e-depot af te wegen tegen het gebruik maken van een e-depot elders.

We zijn al gestart met de voorbereiding op een e-depot. Begin 4e kwartaal zal duidelijk zijn welke afweging we hebben gemaakt en wat de vervolgstappen zijn voor het operationeel krijgen van een E-depot. Het enige knelpunt dat we hier zien, is of we de juiste kennis in huis hebben om een dergelijk traject op te pakken. Het huidige team is hier (nog) niet toe in staat.

Aanbeveling 3

te investeren in de digitale infrastructuur, ten behoeve van een stevige basis voor duurzaam en toegankelijk digitaal archiveren. Stel hiertoe de I-visie vast en moderniseer de digitale archiefinfrastructuur van de gemeente. Maak voortgang bij de verdere professionalisering van het zaakstelsel, de inrichting van het kwaliteitssysteem en de implementatie van een metagegevensschema.

Een I-visie vanuit de sector Informatievoorziening is inmiddels opgesteld. Als organisatie zijn we al wel gestart met het inrichten van deze digitale infrastructuur. We zullen uiteraard verder in beeld brengen wat er nog nodig is om de digitale infrastructuur, ten behoeve van een stevig basis voor duurzaam en toegankelijk archiveren en digitaal archiveren te bewerkstelligen.

Met vriendelijke groet,

burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,

de wnd. secretaris,

de burgemeester,



drs. F. (Flora) van den Berg



dr. J.P. (Peter) Rehwinkel

Deel 2 Nota van bevindingen

Inleiding

Waarom dit onderzoek?

De wijze waarop de gemeente uitvoering geeft aan haar wettelijke archiveringstaak is belangrijk voor het functioneren van de lokale democratie en bestuur. De Archiefwet schrijft voor dat de overheid haar informatie op een goede manier bewaart. Dat is van belang voor de bedrijfsvoering van de overheid zelf, maar ook voor publieke verantwoording, rechtsvinding en vanuit cultuur-historisch perspectief.

De aanleiding voor het onderzoek is tweeledig. Ten eerste heeft de Rekenkamer Alphen aan den Rijn in de afgelopen periode bij diverse onderzoeken bevonden dat de archivering van beleidsdossiers niet altijd op orde was. Dit was reden voor de Rekenkamer om breder te kijken naar de manier waarop de gemeente Alphen aan den Rijn haar archiveringstaken uitvoert. Ten tweede is op dit moment de modernisering van de Archiefwet uit 1995 in behandeling. De verwachte wetswijziging vergt aanpassingen in de wijze waarop overheden archiveren en wat zij moeten archiveren. De Rekenkamer wil met dit onderzoek naar de huidige praktijk ook inzichten opleveren die meegenomen kunnen worden bij de aanpassingen die toch al noodzakelijk zullen zijn.

De doelstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

Doelstelling: *In kaart brengen hoe de archief- en dossiervorming in de gemeente Alphen aan den Rijn is georganiseerd en inzicht te bieden in hoeverre de archief- en dossiervorming voldoende voorwaarden biedt voor een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de gemeentelijke taken.*

Onderzoeksvragen

Voor het onderzoek is de volgende centrale vraag geformuleerd:

In hoeverre is de uitvoering van het beleid ten aanzien van archief- en dossiervorming binnen de gemeente Alphen aan den Rijn rechtmatig, doelmatig, doeltreffend en toekomstbestendig?

De hierboven geformuleerde centrale onderzoeksvraag zal beantwoord worden door antwoord te geven op een aantal deelvragen. Deze deelvragen zijn geclusterd rondom de thema's beleid; uitvoering en praktijk; kwaliteitsborging en verantwoording; en toekomstbestendigheid:

Beleid

1. Op welke wijze is binnen de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, de wettelijke taak voor archivering in beleidskaders vastgelegd en is dit rechtmatig?
2. Waar en/of bij wie ligt de eindverantwoordelijkheid voor het archiveerbeleid van de gemeente en de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?
3. Welke kaders zijn vastgelegd voor de wijze waarop een dossier wordt gevormd en welke stukken daartoe behoren?
4. Welke kaders zijn vastgelegd ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners van de gemeente?

5. Hoe wordt in het archiveerbeleid van de gemeente specifiek omgegaan met digitale bronnen, zoals e-mail en WhatsApp?
6. Welke kaders zijn vastgelegd voor de bewaartermijn en het vernietigen van stukken (conform de Archiefwet en de AVG)?
7. Hoe wordt het huidige archiveerbeleid vertaald naar volledig digitaal werken?

Uitvoering en praktijk

8. Is de uitvoering van het beleid omtrent archivering door de gemeente Alphen aan den Rijn en de griffie, doeltreffend en doelmatig?
9. Waar en/of bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het archiveerbeleid van de gemeente, inclusief de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?
10. Welke werkafspraken zijn er gemaakt ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners of de gemeente Kaag en Braassem?
11. Welke knel- en succespunten kent de uitvoering van het archiveerbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn? Wat is de stand van zaken bij het verbeteren van de door de inspectie geconstateerde knelpunten in het archiefbeheer?

Kwaliteitsborging en verantwoording

12. Hoe en/of bij wie is het toezicht op de uitvoering van archiveertaken belegd en op welke wijze wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?
13. Op welke manier hebben inwoners toegang tot dossiers?
14. Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie haar stukken archiveert?

Toekomstbestendigheid

15. Hoe zouden het beleid en de uitvoering van de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, op het gebied van archivering moeten veranderen als de nieuwe Archiefwet van kracht wordt?

Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit een bestuurlijke nota en een nota van bevindingen. De bestuurlijke nota bestaat uit de inleiding, de kernbevindingen, de conclusies en aanbevelingen en de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders. De nota van bevindingen bestaat uit vier hoofdstukken, waarin antwoord wordt gegeven op bovenstaande deelvragen. Het eerste hoofdstuk richt zich op het thema beleid. Het tweede hoofdstuk gaat in op het thema uitvoering en praktijk. Daarna legt het derde hoofdstuk de focus op kwaliteitsborging en verantwoording. Op basis van de wettelijke normen is een normenkader ontwikkeld. Tot slot is in hoofdstuk vier aandacht voor de toekomstbestendigheid van het beleid. De onderzoeksverantwoording is opgenomen in bijlage 1. In bijlage 2 is het normenkader opgenomen.

1 Archivering in Alphen aan den Rijn: het beleid

In dit eerste hoofdstuk wordt gestart met de wettelijke kaders van archivering: de Archiefwet en de vereisten die hieruit voortkomen. In deze wet zijn regels vastgelegd voor het bewaren, de toegankelijkheid en de vindbaarheid van stukken. Vervolgens behandelt dit hoofdstuk hoe deze voorschriften zijn vertaald in het archiveringsbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn en wordt dit getoetst aan het normenkader. Daarnaast wordt geïnventariseerd hoe de verschillende verantwoordelijkheden binnen de gemeente zijn belegd. Ook beschrijft dit hoofdstuk welke stappen de gemeente zet om de overgang te maken naar volledig digitaal werken. Hiermee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

1. Op welke wijze is binnen de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, de wettelijke taak voor archivering in beleidskaders vastgelegd en is dit rechtmatig?
2. Waar en/of bij wie ligt de eindverantwoordelijkheid voor het archiveerbeleid van de gemeente en de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?
3. Welke kaders zijn vastgelegd voor de wijze waarop een dossier wordt gevormd en welke stukken daartoe behoren?
4. Welke kaders zijn vastgelegd ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners van de gemeente?
5. Hoe wordt in het archiveerbeleid van de gemeente specifiek omgegaan met digitale bronnen, zoals e-mail en WhatsApp?
6. Welke kaders zijn vastgelegd voor de bewaartermijn en het vernietigen van stukken (conform de Archiefwet en de AVG)?
7. Hoe wordt het huidige archiveerbeleid vertaald naar volledig digitaal werken?

1.1 De Archiefwet 1995 als kader voor lokale archivering

De wettelijke basis waarop archivering in gemeenten plaatsvindt, komt voort uit de Archiefwet 1995. Deze wet werd ingediend ter vervanging van de Archiefwet 1962 om het politiek-bestuurlijk beheer van de archieven te verbeteren en om de archieven toegankelijker te maken voor de burger.

De grondslag voor de wet komt voort uit rechtstatelijke en culturele overwegingen. In de memorie van toelichting op de wet geeft de toenmalige minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) aan dat “[z]onder goed geordende en toegankelijke archieven (...) bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen [zijn].” Als er geen archieven zijn is democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk. Maar de minister stelt dat openbare archieven niet alleen onmisbaar zijn voor de rechtstaat, maar ook een “vitaal onderdeel van het culturele erfgoed van een natie zijn”. Kortom, in de Archiefwet 1995 is verankerd hoe deze belangrijke informatie moet worden bewaard en hoe het toegankelijk gehouden moet worden.¹

Het centrale doel van de Archiefwet is dat overheden hun informatie in een goede, duurzame en toegankelijke staat moeten brengen en bewaren. De wet bepaalt daarnaast dat sommige informatie juist vernietigd moet worden. Archiefbescheiden worden als volgt gedefinieerd²:

¹ Memorie van Toelichting bij Archiefwet 1995.

² Archiefwet 1995, artikel 1c, geraadpleegd via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007376/2024-06-19>.

1. Bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten;
2. Bescheiden, ongeacht hun vorm, met overeenkomstige bestemming, ontvangen of opgemaakt door instellingen of personen, wier rechten of functies op enig overheidsorgaan zijn overgegaan;
3. Bescheiden, ongeacht hun vorm, welke ingevolge overeenkomsten met of beschikkingen van instellingen of personen dan wel uit anderen hoofde in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen om daar te berusten;
4. Reproducties, ongeacht hun vorm, welke bij of krachtens de wet in de plaats zijn gesteld van de onder 1, 2 of 3 bedoelde archiefbescheiden of welke op grond van het bepaalde in artikel 7 zijn vervaardigd.

De wet geeft kaders voor waardering en selectie van wat in het archief zal komen te liggen. Dit wordt uitgewerkt in een selectielijst. Hierin staat precies uitgewerkt wat een overheidsorgaan wel en niet bewaart. Deze selectielijst wordt in gemeenten opgesteld door het college en vastgesteld door de minister van Onderwijs Cultuur en Wetenschap.

Selectielijst

Volgens artikel 5 van de Archiefwet 1995 is het college verplicht een selectielijst op te stellen. De selectielijst legt juridisch vast wat en hoe lang een overheidsorgaan archiefbescheiden moet bewaren. Als een gemeente geen selectielijst heeft, mag zij niet overgaan tot vernietiging of overplaatsing. In de selectielijst staat de lijst van categorieën archiefstukken, waar bij iedere categorie staat genoteerd of het bewaard moet worden of vernietigd, en op welke termijn dit moet gebeuren. De selectielijst wordt ten slotte vastgesteld door de minister van OCW.³ In de nieuwe Archiefwet, die naar verwachting in 2026 van kracht zal gaan, is de term selectielijst vervangen door de term selectiebesluit.⁴

1.1.1 Archiefbesluit en Archiefregeling

De regels die uit de Archiefwet volgen, zijn vastgelegd in het Archiefbesluit⁵ en de Archiefregeling.⁶ Het Archiefbesluit bevat voorschriften voor het opstellen en vaststellen van selectielijsten, het vervangen van archiefstukken door reproducties en het overdragen van overheidsarchieven aan een nieuwe eigenaar. Ook stelt het Archiefbesluit eisen aan een overheidsorgaan – in dit geval de gemeente Alphen aan den Rijn. De gemeente Alphen aan den Rijn moet beschikken over archiefbeheersregels, adequaat personeel voor het beheer van het archief en een archiefruimte (opslag) die gestelde eisen voldoet.⁷ In paragraaf 1.2 evalueren we de archiefbeheersregels die de gemeente Alphen aan den Rijn heeft opgesteld. Vervolgens beschrijft paragraaf 1.3 hoe de verantwoordelijkheden voor informatiebeheer en archivering belegd zijn.

Voorschriften uit het Archiefbesluit 1995 zijn nader uitgewerkt in de Archiefregeling, bijvoorbeeld voorschriften die een preciezere uitwerking geven van hoe archiefruimten, -bewaarplaatsen gebouwd en ingericht moeten worden en hoe archiefbescheiden onderhouden moeten worden.

De verplichtingen voor gemeenten die uit de Archiefwet, Archiefregeling en Archiefbesluit volgen, zijn door de VNG in een handreiking vastgelegd.⁸ Door middel van het nalopen van de hierin verwerkte kritische prestatie-indicatoren (KPI's) kan worden vastgesteld in hoeverre een gemeente aan de eisen van wet- en regelgeving voldoet. Enkele KPI's zijn meegenomen in het normenkader van dit rekenkameronderzoek.

³ Wet- en regelgeving, Kennisbank Nationaal archief, geraadpleegd van: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/wet-en-regelgeving#collapse-565>

⁴ Memorie van Toelichting bij Archiefwet 2021.

⁵ Archiefbesluit 1995, versie 2020, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007748/2020-01-01>

⁶ Archiefregeling 2014, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0027041/2014-01-01>

⁷ Archiefbesluit 1995, versie 2020, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007748/2020-01-01>

⁸ VNG, Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren, 2020, te vinden op <https://vng.nl/publicaties/horizontale-verantwoording-archiefwet-1995-via-kritische-prestatie-indicatoren-kpis>

De relatie tussen de AVG en archivering: privacy versus bewaren

De Algemene Verordening Gegevensbescherming (hierna: AVG)⁹ kent strikte regels voor het verwerken van persoonsgegevens binnen de Europese Unie. Het doel van de wet is om de privacy van individuen beschermen en de controle over hun persoonlijke gegevens waarborgen. Dit geldt niet alleen voor het verzamelen of verwerken van data, maar ook voor de manier waarop deze gegevens gedurende hun levenscyclus worden behandeld, waaronder het bewaren ervan – oftewel archivering. Archivering lijkt op het eerste gezicht in strijd met één van de kernprincipes van de AVG: gegevens mogen volgens de AVG alleen zo lang bewaard worden als strikt noodzakelijk voor het doel waarvoor ze zijn verzameld. Dit principe van gegevensminimalisatie kan problematisch zijn wanneer gegevens voor langere periodes moeten worden opgeslagen (zoals bij archivering).

Toch biedt de AVG ruimte voor archivering, maar onder strikte voorwaarden. Artikel 5 van de AVG maakt een uitzondering voor de verwerking van gegevens die noodzakelijk is voor archivering in het algemeen belang, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek, of voor statistische doeleinden. Maar ook hier geldt: de verwerking moet voldoen aan andere wetgeving en er moeten adequate waarborgen zijn om de rechten van betrokkenen te beschermen.

Voor organisaties die persoonsgegevens archiveren, betekent dit dat er een duidelijk beleid moet zijn. Ze moeten kunnen aantonen waarom bepaalde gegevens voor langere tijd bewaard blijven en hoe ze de privacy van betrokkenen waarborgen. Dit houdt in dat archivering gepaard moet gaan met technische maatregelen, zoals versleuteling en toegangsbeperkingen, om de gegevens te beschermen tegen ongeoorloofde toegang.

De AVG biedt dus ruimte voor archivering, maar alleen als de privacy van betrokkenen voldoende wordt gewaarborgd en de bewaartermijnen gerechtvaardigd zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk wordt ingegaan op hoe de gemeente Alphen aan den Rijn de eisen die de Archiefwet, de Archiefregeling en het Archiefbesluit heeft vastgelegd in kaders.

1.2 De archiefverordening als belangrijkste leidraad

Kernbevinding: De bepalingen voor archivering in de archiefverordening en de beheerregeling informatiebeheer van Alphen aan den Rijn zijn in lijn met de Archiefwet. Wel zijn er binnen de gemeente weinig beleidskaders voor informatiebeheer en archivering. Er is ook geen overkoepelend visiedocument voor archivering en informatiebeheer. Dit heeft als gevolg dat niet alle processen expliciet zijn vastgelegd, bijvoorbeeld de omgang met het vernietigen van stukken. Het beperkt vastleggen van processen leidt ertoe dat ambtenaren weinig verantwoordelijkheid voelen voor informatiebeheer en archivering. Er ontbreekt eigenaarschap over processen en de bijbehorende documenten en data.

Zoals in paragraaf 1.1 wordt toegelicht, is de gemeente gebonden aan de Archiefwet en het Archiefbesluit. De gemeente heeft zelf een tweetal beleidskaders vastgesteld die bepalingen bevatten voor archivering: de archiefverordening (2024),¹⁰ vastgesteld door de gemeenteraad, en de Beheerregeling Informatiebeheer (2024)¹¹, vastgesteld door het college. Deze kaders zijn leidend voor zowel de gemeentelijke organisatie als de griffie.

De gemeente Alphen aan den Rijn kent geen vigerend visiedocument over archivering of informatiebeheer. Hoewel het hebben van een visie op archivering of informatiebeheer geen wettelijke verplichting is, kan een organisatie-brede visie bijdragen aan gezamenlijk begrip en het richting geven aan de ambities

⁹ Europese Unie. (2016). Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) 2016/679. Geraadpleegd op 21 maart 2025, van: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:02016R0679-20160504#toclid0>

¹⁰ Archiefverordening Alphen aan den Rijn 2024, geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR724630/1>

¹¹ Beheerregeling informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024, geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR724632/1>

en doelen in de organisatie. In Alphen aan den Rijn is er wel een (concept) I-visiedocument, waarin de doelen en ambities van de gemeente Alphen aan den Rijn op het gebied van informatiebeheer staan. Naar verwachting zal het college deze I-visie in de loop van 2025 ter besluitvorming aan de raad voorleggen, blijkens de interviews.¹² In een concept van de I-visie uit 2024 is vermeld dat een eerder opgestelde I-visie te omvangrijk en moeilijk leesbaar was, waardoor vaststelling destijds niet heeft plaatsgevonden.¹³

Geen goede archivering zonder goed informatiebeheer

De staat van het archief in de gemeente is grotendeels afhankelijk van de staat van het informatiebeheer. Informatiebeheer behelst het opslaan, duurzaam bewaren, beheren, vernietigen en toegankelijk houden van informatie binnen de gemeente. Het informatiebeheer gaat dus ook over de manier waarop ambtenaren emails opslaan, belangrijke documenten in systemen opslaan en de processen en verantwoordelijkheden die daarover zijn afgesproken. De kwaliteit van de archiefbescheiden die bij het archief worden aangeleverd is in grote mate afhankelijk van de informatie die daar aangeleverd wordt.

Het belang van goed informatiebeheer is breder dan het mogelijk maken van goede archivering. Zo is goede informatiehuishouding een randvoorwaarde voor een open en transparante overheid, draagt het bij aan efficiënte taakuitvoering door de gemeente, de kwaliteit van de dienstverlening en de mogelijkheid voor innovatie. Daarnaast is goed informatiebeheer belangrijk voor informatieveiligheid en privacy. Deugdelijk informatiebeheer draagt ook bij aan de verantwoording richting inwoners, journalisten en de gemeenteraad.¹⁴

De Archiefwet, Archiefregeling en het Archiefbesluit geven geen specifieke voorschriften voor dossiervorming. Er zijn ook geen specifieke kaders voor dossiervorming binnen de gemeente vastgesteld.¹⁵ Naast de eerdergenoemde archiefverordening en beheerregeling ontbreekt het aan verdere kaders en beleidsstukken binnen werkprocessen en vakteams. Binnen de vakteams wordt naar eigen inzicht of naar bestaande gebruiken aan dossiervorming gedaan. In vakteams zijn wel gebruiken ontstaan over de manieren waarop informatie structureel wordt gearchiveerd, in sommige gevallen door het toepassen van aanbevelingen afkomstig uit een data protection impact assessment (hierna: DPIA).¹⁶ Deze gebruiken zijn in een beperkt aantal gevallen ook gedocumenteerd.

Paragraaf 1.3 gaat in op hoe de verschillende verantwoordelijkheden voor het archiveren op papier belegd zijn. Paragraaf 2.1 gaat in op de werkprocessen en de verantwoordelijkheden binnen de teams in de praktijk.

¹² Stand van zaken I-visie wordt opgevraagd bij het ambtelijk wederhoor.

¹³ Concept I-visie, 2024, gemeente Alphen aan den Rijn.

¹⁴ VNG, Wegwijzer Grip op informatie, 2022.

¹⁵ Dossiervorming is een begrip uit de analoge situatie. Ook bij het archiveren van digitale informatie is het belangrijk dat informatie op een geordende manier bewaard wordt, maar wordt dat geregeld door middel van voorzieningen in applicaties en metadatering in plaats van met voorschriften over dossiervorming.

¹⁶ Een DPIA is een middel om de risico's op het gebied van privacy en gegevensverwerking in kaart te brengen.

1.3 De verantwoordelijkheden verdeeld

Kernbevinding: De verantwoordelijkheden en taken op het gebied van informatiebeheer en archiefbeheer zijn vastgelegd in de Archiefverordening Alphen aan den Rijn 2024 en de Beheerregeling informatiebeheer 2024. In de archiefverordening is vastgelegd dat de gemeentesecretaris verantwoordelijk is voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid op basis van de taken en verantwoordelijkheden in de Archiefwet. In de praktijk is de verantwoordelijkheid voor de archivering van informatie binnen werkprocessen niet expliciet belegd.

In zowel de vorige archiefverordening uit 2019¹⁷ als de archiefverordening uit 2024 is vastgelegd dat burgemeester en wethouders eindverantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid op basis van de taken en verantwoordelijkheden in de Archiefwet. Een belangrijke wijziging in de vigerende archiefverordening ten opzichte van de archiefverordening uit 2019 is de zorgplicht van de burgemeester en wethouders: de burgemeester en wethouders wijzen de taken en verantwoordelijkheden voor het gemeentelijk informatiebeleid en de te treffen maatregelen namelijk toe aan de gemeentesecretaris. In de vorige archiefverordening droegen de burgemeester en wethouders deze verantwoordelijkheid zelf. Daarnaast wordt in de vigerende archiefverordening¹⁸ verwezen naar de Beheerregeling Informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024¹⁹. In deze beheerregeling worden drie typen verantwoordelijken onderscheiden:

Proceseigenaar

De proceseigenaar is belast met de uitvoering van het beheer van de archiefbescheiden in een werkproces in overeenstemming met de eisen van het gehanteerde kwaliteitssysteem.²⁰

Beheerder

De beheerder, aangeduid als de teamleider informatiebeheer, is belast met het ontwikkelen en onderhouden van het kwaliteitssysteem voor informatiebeheer, het ondersteunen van proceseigenaren en het toezien op de naleving van de vastgestelde procedures en richtlijnen. De beheerder is belast met het opstellen van kaders voor de geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden alsmede voor de opzet, het bestaan, en de werking van een kwaliteitssysteem. Daarnaast is de beheerder verantwoordelijk voor het opstellen van een specificatie van de stukken uit het archief voor de vernietiging. Deze specificatie dient eerst goedgekeurd te worden door de gemeentearchivaris.

Gemeentearchivaris

De taak van de gemeentearchivaris is om tweejaarlijks verslag uit te brengen aan het college over het beheer van het archief en over het toezicht op het beheer van het archief dat niet is overgebracht naar de archiefbewaarplaats. De gemeentearchivaris kan daarnaast advies uitbrengen aan het college over het archief.

De archivaris heeft daarnaast een beheertaak op het archief. Dit omvat onder andere de opname en het beheer van het archief, het bijhouden van beperkt openbare archiefbescheiden²¹, het faciliteren van onderzoeken van gemeentelijke organen of derden, het beantwoorden van verzoeken tot raadpleging van beperkt openbare archiefbescheiden, het uitlenen van archiefbescheiden aan overheidsorganen en particulieren, het jaarlijks opstellen van een lijst van overgebrachte nieuwe archieven en collecties en het namens de gemeente opnemen van een particulier archief of collectie in het archief.

¹⁷ Archiefverordening Alphen aan den Rijn 2019, geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR626117>

¹⁸ Archiefverordening Alphen aan den Rijn 2024, geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR724630/1>

¹⁹ Beheerregeling informatiebeheer Alphen aan den Rijn, 2024.

²⁰ In de Beheerregeling 2019 viel deze verantwoordelijkheid onder de Beheerder (zie artikel 3.1).

²¹ Beperkt openbare archiefbescheiden zijn documenten die niet volledig openbaar zijn om te voorkomen dat personen of instanties onevenredig benadeeld worden. Deze stukken zijn op verzoek wel raadpleegbaar.

Strategisch informatieoverleg (SIO)

In het SIO adviseert de archivaris aan de burgemeester en wethouders over vervreemding van archiefbescheiden en uitzonderingen op de bewaartermijn. De gemeentearchivaris adviseert het college daarnaast over de overdracht, vervanging, migratie en conversie van archiefbescheiden. Ook adviseert de archivaris over het overbrengen van bescheiden naar het archief, beperkingen op openbaarheid van bescheiden, de duurzaamheid van digitale archiefbescheiden en de keuze, inrichting en locatie van archiefruimten. Uit de beheerregeling blijkt niet of er behalve het college meer ambtenaren bij het SIO betrokken zouden zijn.

1.3.1 Uitwerking in de praktijk

In de praktijk zijn niet alle rollen die in de beheerregeling worden genoemd expliciet belegd. Uit de gesprekken bleek dat de verantwoordelijkheid voor de archivering van informatie binnen werkprocessen niet expliciet belegd is bij de proceseigenaren van die werkprocessen. Hierdoor ontbreekt een verantwoordelijke voor de archivering van informatie binnen een bepaald werkproces. De rol van proceseigenaar zou volgens geïnterviewden uit de ambtelijke organisatie belegd kunnen worden bij teammanagers in de organisatie, die die taak op hun beurt kunnen mandateren aan teamleden.

Stroomdiagrammen

Er zijn door het team Informatiebeheer stroomdiagrammen opgesteld voor het proces van archivering en het proces van vernietiging. In de stroomdiagrammen zijn de verantwoordelijkheden aangegeven van de verschillende actoren in het proces. De proceseigenaren van de werkprocessen binnen de gemeente, bijvoorbeeld een teamleider binnen de afdeling sociaal domein, zijn belast met het beheer van de archiefbescheiden en dienen dus het werkproces voor de vernietiging te volgen. Uit de gesprekken bleek dat er weinig zicht is op of het proces in de stroomdiagrammen ook daadwerkelijk wordt gevolgd.

De gemeentesecretaris als gemeentearchivaris

De Archiefwet 1995 stelt dat de gemeentelijke archiefbewaarplaats wordt beheerd door de gemeentearchivaris, die een diploma archivistisch moet hebben. Het hebben van een gemeentearchivaris is verplicht voor een gemeente. In de praktijk is het vaak zo dat als er geen gemeentearchivaris is aangesteld, de gemeentesecretaris als gemeentearchivaris wordt aangewezen. De gemeentesecretaris is ook verantwoordelijk voor de taken omtrent informatiebeheer, waardoor interne controle tussen de gemeentearchivaris en de gemeentesecretaris wordt bemoeilijkt. De gemeentesecretaris kan de controle wel extern beleggen, zoals bij de archiefinspecties tussen 2018 en 2022 is gebeurd.

In een aanwijzingsbesluit van maart 2024²² is de teamleider Informatiebeheer aangewezen als gemeentearchivaris van Alphen aan den Rijn. Formeel kan de huidige teamleider informatiebeheer deze rol echter niet vervullen, omdat deze geen diploma archivistisch heeft. Daarom vervult op dit moment formeel de gemeentesecretaris de rol van gemeentearchivaris in Alphen aan den Rijn.

Uit gesprekken blijkt dat er naar werd gestreefd om in het eerste kwartaal van 2025 een gemeentearchivaris aan te stellen. Dit is niet gelukt. Op het moment van schrijven is het streven om in het derde kwartaal van 2025 een gemeentearchivaris aan te stellen.²³ Dit kan ofwel een vaste functie zijn, ofwel op tijdelijke basis. Onder de (concept) nieuwe Archiefwet, waarvan de invoering is verlaat van 2025 naar 2026, is het aanwijzen van een gemeentearchivaris verplicht, maar de opleidingseis vervalt. Eén medewerker is op dit moment overigens wel bezig met de opleiding archivistisch.

²² Alphen aan den Rijn, Aanwijzings- en benoemingsbesluiten informatiebeheer Alphen aan den Rijn, 2024, geraadpleegd via: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2024-403792.pdf>

²³ Zo komt naar voren uit de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen.

1.4 Niet aanwezige beleidsstukken/verordeningen

Kernbevinding: In de gemeente ontbreekt een aantal overkoepelende beleidsstukken die, hoewel niet verplicht, kunnen bijdragen aan effectievere archivering in de gemeente – met name aan de archivering van digitale informatie. Doordat processen beperkt zijn vastgelegd ontstaan er risico's: uit de interviews blijkt dat verantwoordelijkheid voor archivering en informatiehuishouding beperkt wordt gevoeld. Daarnaast mist een aantal systemen die bijdragen aan het informatiebeheer en de archivering van digitale informatie, zoals een e-depot en een volledig functionerend zaaksysteem.

Uit de gesprekken blijkt dat een aantal regelingen, systemen of zaken die in veel andere gemeenten wel bestaan, in de gemeente Alphen aan den Rijn niet aanwezig, of nog in ontwikkeling zijn. Dit zijn geen van allen verplichte zaken, maar betreffen wel zaken die bij kunnen dragen aan effectievere archivering van met name digitale informatie binnen de gemeente. Hieronder volgt een beschrijving van een aantal van deze regelingen.

Overkoepelende visie

Zoals in paragraaf 2.1 is beschreven, is een overkoepelende visie rondom informatiebeheer en archivering niet aanwezig. De aanwezige regelingen en procesbeschrijvingen zijn een verzameling van verplichte regelingen en losse processen, die samen geen eenduidig geheel vormen. Op dit moment is er een I-visie in ontwikkeling.

Bewaarstrategie – in ontwikkeling, vaststelling voorzien in 2025

Een bewaarstrategie is een plan voor de duurzame opslag, bruikbaarheid en toegankelijkheid van digitale en fysieke informatieobjecten die binnen de gemeente worden beheerd. Het beschrijft welke methoden worden toegepast en wie hiervoor verantwoordelijk is. Dit houdt dus ook verband met de manier waarop het applicatiemanagement is ingericht – welke applicaties worden er gebruikt, wie is hier verantwoordelijk voor, hoe is de gegevensuitwisseling tussen de verschillende applicaties.

Vervangingsbesluit

Om een archiefbescheid (een document of informatiedrager die in het archief bewaard wordt of dient te worden) te kunnen vervangen door een reproductie (een digitaal alternatief, bijvoorbeeld een scan van een document in plaats van een fysiek document) is een vervangingsbesluit nodig. In de gemeente Alphen aan den Rijn is nog geen vervangingsbesluit. Dit betekent dat er op dit moment wel scans worden gemaakt van archiefbescheiden, maar dat de archiefbescheiden zelf nog fysiek bewaard blijven. Na goedkeuring van het vervangingsbesluit worden deze fysieke bescheiden alsnog vernietigd.

Kwaliteitssysteem

De gemeente heeft in 2022 een kwaliteitssysteem (IBA Framework van VHIC) gekozen waar ze gebruik van wil maken, maar dit is nog niet volledig ingericht.²⁴

E-depot

Een e-depot is een systeem voor de opslag, het beheer en de ontsluiting van digitale archieven. De digitale informatie die openbaar is, wordt gearchiveerd en kan toegankelijk worden gemaakt in een e-depot. In 2014 heeft de gemeente Alphen aan den Rijn overwogen om als archief aan te sluiten bij Erfgoed Leiden en daarmee bij het e-depot Leiden. Uiteindelijk was hier niet genoeg politiek draagvlak voor. Het zou namelijk betekend hebben dat het fysieke archief ook zou zijn overgebracht naar Leiden. Het gemeentebestuur wilde destijds graag dat er in Alphen aan den Rijn een fysiek archief zou blijven. De gemeente is voornemens om in 2025 verder te gaan met het ontwikkelen van een e-depot, maar er is nog niet besloten of Alphen aan den Rijn zich aan zal sluiten bij een bestaand e-depot of dat er een eigen e-depot zal komen. Uit de Archiefwet 1995 volgt niet dat gemeenten verplicht zijn om een e-depot te hebben. Onder de nieuwe Archiefwet is de gemeente verplicht haar informatie duurzaam toegankelijk te archiveren, waardoor een e-depot wel nodig zal zijn.

²⁴ VNG-realisatie, Kwaliteitszorg binnen informatiebeheer, september 2022.

Zaaksysteem – in ontwikkeling

Het zaaksysteem Djuma is wel in gebruik, maar functioneert nog niet voldoende. De ontwikkeling van het zaaksysteem is stopgezet. Uit de gesprekken bleek dat het ontwikkelen van het zaaksysteem een van de prioriteiten is van het team Informatiebeheer in 2025.

Risico's

Dat sommige kaders missen en werkprocessen beperkt zijn vastgelegd, heeft een aantal gevolgen. Ten eerste gaat het ten koste van de efficiëntie in de bedrijfsvoering. Het kost langer om de goede informatie te zoeken, de informatie is soms nog lokaal opgeslagen en, omdat er geen vervangingsbesluit is, moeten stukken nu nog fysiek bewaard worden. Ten tweede ontstaat er het risico dat er inconsistentie in de uitvoering optreedt. Afdelingen en teams kunnen informatie op verschillende manieren opslaan en op verschillende manieren omgaan met het informatiebeheer. Ten derde heeft het beperkt vastleggen van processen en verantwoordelijkheden het risico dat niemand daadwerkelijk verantwoordelijkheid neemt over het informatiebeheer en de archivering binnen een werkproces. Hierdoor kan belangrijke informatie verloren gaan.

1.5 Archiveren in samenwerkingsverbanden

Kernbevinding: De gemeente werkt met verschillende samenwerkingspartners samen. In overeenkomsten met gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden bij archivering zijn verdeeld. Uit de gesprekken komt naar voren dat niet met iedere samenwerkingspartner van de gemeente afspraken zijn gemaakt over informatiebeheer en archivering en dat de gemeente hier ook beperkt zicht op heeft. Dit geldt in het bijzonder voor samenwerkingsverbanden met private partijen.

De gemeente Alphen aan den Rijn werkt met verschillende samenwerkingspartners samen, onder wie medeoverheden en private partijen. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft geen kaders gesteld ten aanzien van de dossierstukken met samenwerkingspartners.

De kaders voor archivering bij samenwerkingsverbanden

De Archiefwet bevat in artikel 40 en artikel 41 bepalingen voor archivering door gemeenschappelijke regelingen. Samengevat moet bij deze vormen van regionale samenwerking een voorziening worden getroffen voor de zorg van archiefbescheiden, conform de eisen van de Archiefwet voor andere overheidsorganen. De branchevereniging van archiefinstellingen in Nederland heeft een handreiking opgesteld voor archief- en informatiebeheer bij samenwerkingsverbanden. Hierin draagt de branchevereniging handvatten aan voor overheidsorganisaties om concrete afspraken te maken voor het inrichten van het archief- en informatiebeheer in situaties betreffende artikel 40 en 41 van de Archiefwet.

Voor archivering bij samenwerkingsverbanden met private partijen is in de Archiefwet zelf geen kader gesteld. In de handreiking geeft de branchevereniging aan dat voor deze samenwerkingsverbanden dezelfde uitgangspunten gelden als voor samenwerkingsverbanden tussen overheden, namelijk: maak goede afspraken in de vorm van een contract of dienstverleningsovereenkomst. Daarbij moet de overheidsorganisatie met de private partij in ieder geval afspraken maken over het beheer, selecteren, vernietigen en overbrengen van archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats van de overheidsorganisatie. Ook moeten afspraken gemaakt worden over het archieftoezicht.²⁵

Uit de gevoerde gesprekken komt naar voren dat informatiebeheer en archivering in samenwerkingsverbanden beperkt aandacht heeft bij de gemeente. De afspraken met samenwerkingspartners over archiveren wisselen per partner. Uit de gesprekken komt naar voren dat niet met iedere

²⁵ Handreiking Inrichting informatie- en archiefbeheer bij samenwerkingsverbanden (Verbonden Partijen) (2017).

samenwerkingspartner van de gemeente afspraken zijn gemaakt over informatiebeheer en archivering en dat de gemeente hier ook beperkt zicht op heeft. Dit geldt in het bijzonder voor samenwerkingsverbanden met private partijen. In hoofdstuk 2 gaan we aan de hand van een specifieke casus verder in op archivering bij een samenwerkingsverband met een private partij.

De gemeente Alphen aan den Rijn participeert in zeven gemeenschappelijke regelingen: de Veiligheidsregio Hollands Midden, de Regionale Dienst Openbare Gezondheidszorg Hollands Midden (HECHT), Holland Rijnland, de Omgevingsdienst Midden-Holland, Promen, de Serviceorganisatie Zorg Holland Rijnland en de bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem. In de gemeenschappelijke regelingen zijn conform de vereisten van de Archiefwet afspraken gemaakt over het beheer, selecteren, vernietigen en overbrengen van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats.²⁶ Met de Omgevingsdienst Midden-Holland heeft de gemeente daarnaast een dienstverleningsovereenkomst gesloten. De Omgevingsdienst heeft door middel van deze overeenkomst de verantwoordelijkheid voor het beheer en het archief van de dossiers onder de omgevingsdienst overgenomen van de gemeente.²⁷

1.6 De digitale toekomst

Kernbevinding: De gemeente Alphen aan den Rijn heeft nog geen stappen gezet op het gebied van een effectief digitaal archief. Er zijn op dit moment dan ook geen specifieke kaders voor de archivering van digitale informatie. Wel werkt de gemeente Alphen aan den Rijn op dit moment aan een nieuwe I-visie, waarin de doelstellingen op het gebied van informatiebeheer worden beschreven. Hierin is ook aandacht voor de digitalisering. Er is op dit moment geen e-depot, maar er zijn wel plannen om dit op te zetten.

In het beleid omtrent informatiebeheer en archiveren zijn geen specifieke kaders opgenomen voor de omgang met digitale informatie. In de archiefverordening wordt wel benoemd dat archiefbescheiden ook digitaal kunnen zijn, bijvoorbeeld databases, websites, agenda's en berichten via sociale media. Zoals eerder beschreven, is de gemeente wel bezig met het ontwikkelen van een I-visie, waarin aandacht wordt besteed aan de omgang met digitalisering in relatie tot informatiebeheer. Uit de gesprekken komt naar voren dat ambtelijk de eerste voorbereidingen worden getroffen om een e-depot te ontwikkelen, maar dat er bij het team Informatiebeheer onvoldoende middelen zijn om dit in 2025 te ontwikkelen.²⁸

Uit de interviews blijkt dat op dit moment de Capstone-methodiek gebruikt wordt voor het archiveren van de mailboxen. Dit houdt in dat alle e-mail van mensen op sleutelposities - zoals burgemeester, wethouders en concerncontrollers - permanent bewaard worden. De mailboxen van niet-sleutelfiguren worden zeven jaar bewaard.²⁹ Dit is geen gestructureerde methode om e-mail te bewaren: ook niet relevante e-mail wordt bewaard. Daarnaast is het lastig om e-mail weer terug te vinden. Een efficiëntere wijze om e-mail te bewaren is om deze direct te archiveren bij de werkprocessen waar ze deel van uitmaken. Op die manier zou de totale opslagruimte van e-mail kleiner worden waarmee de archivering ook automatisch duurzamer wordt. Daarnaast zou het opzoeken van informatie sneller moeten gaan.

Voor sommige applicaties zijn er geautomatiseerde koppelingen gemaakt tussen de applicatie en het archiefsysteem. Dit geldt niet voor alle systemen en applicaties, zoals het archiveren van belangrijke WhatsAppberichten. Uit de gesprekken blijkt dat het hoe dan ook niet gewenst is dat veel communicatie via berichtendiensten als WhatsApp plaatsvindt, maar dat de voorkeur wordt gegeven aan communiceren via e-mail.

²⁶ Veiligheidsregio Hollands Midden (2014, 1 januari). Gemeenschappelijke Regeling Veiligheidsregio Hollands Midden, artikel 53; HECHT (2024, 31 mei). Gemeenschappelijke Regeling HECHT, artikel 30; Holland Rijnland (2018, 20 maart). Instellingsbesluit van het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland houdende regels omtrent het instellen van de GR Gemeenschappelijke regeling Holland Rijnland, artikel 40; Promen (2017, 22 april). Gemeenschappelijke regeling Promen (tweede wijziging), artikel 37; Omgevingsdienst Midden-Holland (2024, 5 juli). BVO Rijn en Braassem (2018, 1 januari). Gemeenschappelijke regeling bedrijfsvoeringsorganisatie Rijn en Braassem, artikel 14; Serviceorganisatie Zorg Holland Rijnland (2024, 19 maart). Gemeenschappelijke Regeling Serviceorganisatie Zorg Holland Rijnland, artikel 20; Omgevingsdienst Midden-Holland (2024, 5 juli). Gemeenschappelijke regeling Omgevingsdienst Midden-Holland, artikel 39.

²⁷ Dienstverleningsovereenkomst archiefbeheer gemeente Alphen aan den Rijn — omgevingsdienst Midden-Holland, 2015.

²⁸ Zo komt naar voren uit de ambtelijke reactie op de conceptnota van bevindingen.

²⁹ Zie ook de collegebeantwoording op schriftelijke vragen van de PvdA, d.d. 20 juni 2023, geraadpleegd via: <https://alphenaandenrijn.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Document/64974818-2eea-4ae4-b53d-727c9f4ebe08?documentId=96e1bb6c-4cb9-4a03-b23f-5656c2635266>

1.7 Toets aan het normenkader

Er is een normenkader opgesteld om de rechtmatigheid van het archiefbeleid en de uitvoering daarvan te kunnen toetsen. De onderzoeksvragen vormen het uitgangspunt voor het normenkader. Per onderzoeksvraag wordt een korte samenvatting van de bevindingen gegeven. Aan de hand van de categorieën voldaan, gedeeltelijk voldaan, niet voldaan of niet navolgbaar wordt aangegeven in hoeverre aan de normen is voldaan.

Op basis van de bevindingen over het thema beleid wordt geconstateerd dat de bepalingen voor archivering in de archiefverordening en de beheerregeling informatiebeheer in lijn zijn met de Archiefwet. Aan diverse specifieke normen wordt echter gedeeltelijk of niet voldaan. Er zijn geen specifieke kaders voor dossiervorming binnen de gemeente vastgesteld en in het beleid omtrent informatiebeheer en archiveren zijn geen specifieke kaders opgenomen voor de omgang met digitale bronnen.

Tabel 1 - Toets bevindingen aan normenkader.

Vraag	Normen en indicatoren	Bevindingen	Voldaan	
Beleid				
1	Op welke wijze is binnen de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, de wettelijke taak voor archivering in beleidskaders vastgelegd en is dit rechtmatig?	Het archiefbeleid en de archiefverordening van de gemeente voldoen aan de Archiefwet 1995.	De archiefverordening van de gemeente bevat diverse bepalingen die voortbouwen op de Archiefwet 1995, waaronder de zorgplicht van het college voor archiveren, het aanwijzen van een archiefbehaarplaats en het aanstellen van een (gediplomeerde) gemeentearchivaris of deze rol door de gemeentesecretaris laten vervullen. De bepalingen in de archiefverordening en de uitvoering hiervan in de praktijk zijn in lijn (of in ieder geval niet in tegenstrijd) met de Archiefwet. Aspecten hieruit die (automatisch) doorwerken, worden uit het oogpunt van goede regelgeving niet 'herhaald' in deze verordening.	Voldaan
2	Waar en/of bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het archiveerbeleid van de gemeente en de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?	/ In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of in een vergelijkbaar document is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden voor archivering binnen de gemeente zijn verdeeld. / Er is een strategisch informatieoverleg (SIO) met deskundigen.	In de archiefverordening is vastgelegd dat burgemeester en de wethouders eindverantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van het beleid op basis van de taken en verantwoordelijkheden in de Archiefwet (gemandateerd aan de gemeentesecretaris). Daarnaast wordt in de huidige archiefverordening verwezen naar de Beheerregeling Informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024. In deze beheerregeling worden de verantwoordelijkheden van de proceseigenaar, de beheerder, de gemeentearchivaris en het strategisch informatieoverleg omschreven. In de praktijk is de verantwoordelijkheid voor de archivering van informatie binnen werkprocessen niet expliciet belegd bij de proceseigenaren van die werkprocessen. Het SIO is omschreven in de Beheerregeling Informatiebeheer en vindt ook plaats.	Gedeeltelijk voldaan

3	Welke kaders zijn vastgelegd voor de wijze waarop een dossier wordt gevormd en welke stukken daartoe behoren?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd hoe dossiervorming bij archivering wordt vormgegeven.	Er zijn geen specifieke kaders voor dossiervorming binnen de gemeente vastgesteld. Binnen bepaalde vakteams wordt naar eigen inzicht of naar bestaande gebruiken aan dossiervorming gedaan. Zie ook hoofdstuk 2 voor een nadere toelichting.	Niet voldaan
4	Welke kaders zijn vastgelegd ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners van de gemeente?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd hoe dossiervorming bij archivering wordt vormgegeven wanneer (een deel van) de archivering bij samenwerkingspartners is belegd.	De archiefverordening en andere kaders geven niet aan hoe dossiervorming plaatsvindt wanneer (een deel van) de archivering bij samenwerkingspartners is belegd. In overeenkomsten met gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden bij archivering zijn verdeeld, maar dit is niet bij ieder samenwerkingsverband met private partijen gedaan.	Gedeeltelijk voldaan
5	Hoe wordt in het archiveerbeleid van de gemeente specifiek omgegaan met digitale bronnen, zoals e-mail en WhatsApp?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd hoe bij archivering met digitale bronnen wordt omgegaan.	<p>In het beleid omtrent informatiebeheer en archiveren zijn geen specifieke kaders opgenomen voor de omgang met digitale bronnen. In de archiefverordening wordt wel benoemd dat archiefbescheiden ook digitaal kunnen zijn, bijvoorbeeld databases, websites, agenda's en berichten via sociale media. Uit de interviews blijkt dat op dit moment de Capstone-methodiek gebruikt wordt voor het archiveren van de mailboxen. Dit is geen gestructureerde methode om e-mail te bewaren: ook niet relevante e-mail wordt bewaard.</p> <p>Voor sommige applicaties zijn er geautomatiseerde koppelingen gemaakt tussen de applicatie en het archiefsysteem. Dit geldt niet voor alle systemen en applicaties, waaronder bijvoorbeeld het archiveren van belangrijke Whatsappberichten</p> <p>De gemeente Alphen aan den Rijn werkt op dit moment aan een nieuwe I-visie, waarin de doelstellingen op het gebied van informatiebeheer worden beschreven. De I-visie dient de basis te leggen voor hoe de gemeente ervoor zorgt dat alle digitale informatie en systemen zijn ingericht conform de eisen die de Archiefwet stelt, op het gebied van bewaren, vernietigen, toegankelijkheid en vindbaarheid.</p>	Niet voldaan

6	Welke kaders zijn vastgelegd voor de bewaartermijn en het vernietigen van stukken (conform de Archiefwet en de AVG)?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd welke bewaartermijnen worden gehanteerd – deze voldoen aan de richtlijnen van de Archiefwet en de AVG.	Team Informatiebeheer heeft een stroomdiagram en een werkproces opgesteld voor de vernietiging van archiefbescheiden. Dit voldoet aan de Archiefwet en de AVG. De proceseigenaren van de werkprocessen binnen de gemeente zijn belast met het beheer van de archiefbescheiden en dienen dus het werkproces voor de vernietiging te volgen.	Voldaan
7	Hoe wordt het huidige archiveerbeleid vertaald naar volledig digitaal werken?	In werkwijzen is vastgelegd hoe het gemeentelijk archiefbeleid is vertaald naar de werkwijze voor digitaal werken.	Zie ook deelvraag 5. De gemeente Alphen aan den Rijn werkt op dit moment aan een nieuwe I-visie, waarin de doelstellingen op het gebied van informatiebeheer worden beschreven. Hierin is ook aandacht voor de toenemende digitalisering. Er is op dit moment geen e-depot: een volwaardig digitaal archief. Er zijn wel plannen om dit op te zetten.	Gedeeltelijk voldaan

2 Uitvoering en praktijk

In hoofdstuk 1 zijn de wettelijke kaders van archivering in kaart gebracht en de toets van de toepassing van de wet in de gemeente Alphen aan den Rijn. Dit hoofdstuk behandelt de manier waarop er uitvoering wordt gegeven aan het archiveren binnen de gemeente Alphen aan den Rijn. Er wordt ingegaan op de invulling van verantwoordelijkheden in de praktijk, de werkprocessen die hiervoor zijn ingericht en hoe hiernaar wordt gehandeld. Ter verdieping zijn vier casussen nader onderzocht. Deze casussen raken aan verschillende aspecten van archivering: archiveren, bewaren, delen en beveiligen en terugvinden. Hiermee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvragen:

8. Is de uitvoering van het beleid omtrent archivering door de gemeente Alphen aan den Rijn en de griffie, doeltreffend en doelmatig?
9. Waar en/of bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het archiveerbeleid van de gemeente, inclusief de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?
10. Welke werkafspraken zijn er gemaakt ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners of de gemeente Kaag en Braassem?
11. Welke knel- en succespunten kent de uitvoering van het archiveerbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn? Wat is de stand van zaken bij het verbeteren van de door de inspectie geconstateerde knelpunten in het archiefbeheer?
12. Hoe en/of bij wie is het toezicht op de uitvoering van archiveertaken belegd en op welke wijze wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?
13. Op welke manier hebben inwoners toegang tot dossiers?

2.1 Verantwoordelijkheden in de praktijk

Kernbevinding: De verantwoordelijkheden voor het uitvoeren van het archiveerbeleid zijn binnen het team Informatiebeheer belegd – dit team heeft diverse werkprocessen voor archivering opgesteld. Uit gesprekken blijkt dat in de praktijk soms onduidelijk is wie proceseigenaar is van de werkprocessen en dat de vakteams beperkt verantwoordelijkheid voelen voor informatiebeheer en archivering. Uit de gesprekken blijkt ook dat de processen rondom informatiebeheer in de teams, bijvoorbeeld ten aanzien van opslagtermijnen of het vernietigen van documenten, zeer beperkt of niet zijn vastgelegd.

2.1.1 Taakverdeling binnen team Informatiebeheer

Uit de interviews blijkt dat binnen het team Informatiebeheer de taken over een aantal functies zijn verdeeld. De huidige indeling van taken in registratie, kwaliteitscontrole, recordmanagement en archiefbeheer is tot stand gekomen na de implementatie van een transformatieplan in 2022.³⁰ Het team wordt aangestuurd door de teamleider Informatiebeheer.

- **Registratie** – Registratie en archivering ingekomen post (digitaal/fysiek) en contactpunt over het zaakstelsel.
- **Kwaliteitscontrole** – Controleren van volledigheid informatie in zaakstelsel en rapporteren kwaliteit van informatie en verbeterplannen daaromtrent.
- **Recordmanagement** – Ondersteuning bedrijfsvoering informatiebeheer, advies op informatiebeheer in nieuwe en bestaande applicaties en ontwikkelen en implementeren nieuw beleid op recordmanagement.

³⁰ Jaarstukken gemeente Alphen aan den Rijn 2022, pp. 137-138.

- **Archiefbeheer** – Beschikbaar stellen informatie bij aanvragen, invoeren van nieuwe archiefbescheiden en opschonen en inventariseren van het archief.

Naast de taken die in het team Informatiebeheer zijn georganiseerd, zijn er enkele functies die raken aan het informatiebeheer die buiten dit team zijn georganiseerd:

- **Chief Information Security Officer (CISO)** - Deze functionaris heeft de taken: ontwikkelen, implementeren en handhaven van beveiligingsmaatregelen rondom het informatiebeheer.
- **Privacy Officer** – Deze functionaris heeft als taken: adviseren over de omgang met persoonsgegevens binnen processen en applicaties, uitvoeren van DPIA's en ondersteuning bij datalekken en inzageverzoeken.

2.1.2 Verantwoordelijkheden in de organisatie

De eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het archief is belegd bij het college, waarbij “de taken en verantwoordelijkheden voor de onderlinge samenhang van alle onderdelen van het gemeentelijk informatiebeleid en de te treffen maatregelen zijn toegewezen aan de gemeentesecretaris.”³¹ Het team Informatiebeheer is verantwoordelijk voor het opstellen van beleid en kaders, kwaliteitsbeheer en het toezichthouden, maar draagt niet de verantwoordelijkheid voor het archiveren zelf.

De verantwoordelijkheid voor het informatiebeheer en archiveren is formeel belegd bij de proceseigenaren van de werkprocessen in de organisatie. In de praktijk is onduidelijk wie precies de proceseigenaren zijn. Daarnaast blijkt uit de gesprekken dat de vakteams beperkte verantwoordelijkheid voelen voor informatiebeheer en de archivering. Uit de gesprekken blijkt ook dat de processen rondom informatiebeheer in de teams zeer beperkt of niet zijn vastgelegd. Er is bijvoorbeeld weinig vastgelegd over de opslagtermijnen en de vindplekken van informatie. Ook voor het vernietigen van documenten is weinig vastgelegd. Het risico ontstaat hierdoor dat informatie slecht vindbaar is, op termijn verloren kan gaan óf juist te lang bewaard wordt.

De huidige teamleider Informatiebeheer is blijkens de gevoerde interviews begonnen om binnen de processen met de grootste risico's het informatiebeheer op orde te brengen. Deze werkprocessen worden in de volgende paragraaf toegelicht.

³¹ Alphen aan den Rijn, Archiefverordening 2024 Alphen aan den Rijn, artikel 1.2.

2.1.3 Werkprocessen archivering

Het team Informatiebeheer heeft een aantal werkprocessen uitgewerkt waarbij de taken en verantwoordelijkheden zijn uitgeschreven. Hieronder worden de processen en hun functie toegelicht:

Proces	Functie	Verantwoordelijken
Stroomdiagram archiveren	Stroomdiagram van de processen rondom het digitaal en fysiek archiveren van informatie	Informatiebeheer
Activiteiten proces archiveren	Beschrijving van de acties bij het stroomdiagram	Archiefbeheer
Werkproces archivering	Beschrijving van het werkproces voor de archivering	Archiefbeheer
Stroomdiagram vernietiging	Stroomdiagram van de processen voor de vernietiging van archiefbescheiden.	Informatiebeheer, teamleiders, gemeentearchivaris, archiefbeheerder
Werkproces vernietiging	Beschrijving van het werkproces voor de vernietiging van analoge en digitale archiefbescheiden van de gemeente Alphen aan den Rijn	Informatiebeheer, teamleiders, gemeentearchivaris, archiefbeheerder
DIV-afspraken	Afspraken over de registratie van brieven en post	DIV

In de interviews is aangegeven dat deze werkprocessen grotendeels worden nagevolgd als beschreven. Onder de huidige Archiefwet³² is de overbrengingstermijn 20 jaar. Deze termijn bepaalt dat overheidsorganisaties hun archieven uiterlijk 20 jaar na hun ontstaan moeten overbrengen naar een archiefbewaarplaats, zoals een gemeentearchief of het Nationaal Archief. In de interviews kwam naar voren dat de kwaliteit van het analoge archiefbeheer binnen de gemeente goed is, maar dat er wel sprake is van een achterstand in archiefbescheiden die overgebracht moeten worden. Uit de gesprekken bleek dat de achterstanden zijn ontstaan door een tekort aan capaciteit. De archiefinspecties tussen 2018-2022 hebben geen specifieke aandacht besteed aan de staat van de archiefbewaarplaats.

Op dit moment wordt er een archiefbewerkingplan uitgevoerd om de achterstand weg te werken. Dit zal waarschijnlijk nog twee jaar in beslag nemen. Het vernietigen van analoge archiefbescheiden gebeurt volgens de afgesproken werkprocessen; het vernietigen van digitale documenten gebeurt niet altijd op het juiste moment (zie ook paragraaf 2.3.6). Uit gesprekken blijkt ook dat informatiebeheer te kampen heeft met technische moeilijkheden: niet alle applicaties sluiten op elkaar aan. In het SIO wordt sinds 2024 nieuw aan te schaffen applicaties besproken en wordt aandacht gegeven aan het feit of er in de applicatie een verbinding gemaakt kan worden met het zaakstelsel.

Uit de gesprekken blijkt dat archiveren op de griffie regelmatig en volgens de regels gebeurt.

2.1.4 Interbestuurlijk toezicht door de provincie Zuid-Holland

De provincie houdt toezicht op taken waarvan wettelijk is geregeld dat de uitvoering ervan bij de gemeenten ligt en de provincies deze uitvoering moeten controleren. Dit wordt interbestuurlijk toezicht genoemd. Vanaf 1 oktober 2012 is het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering door gemeenten van onder meer de Archiefwet 1995 fors veranderd³³. Het specifieke toezicht door de provincies is vervangen

³² Archiefwet 1995, art. 12.

³³ Als gevolg van de inwerkingtreding van de wet Revitalisering Generiek Toezicht (RGT).

door generiek toezicht op de gemeentelijke archiefketen op basis van de Gemeentewet. Het sturende toezicht vooraf is vervangen door een meer terughoudend toezicht achteraf. Uitgangspunt was versterking van de horizontale verantwoording: het college legt in de eerste plaats verantwoording af voor de uitvoering van taken aan de gemeenteraad. De provincies maken gebruik van dezelfde informatie bij de uitoefening van het interbestuurlijke verticale toezicht. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft in 2013 een bestuursovereenkomst met de provincie Zuid-Holland afgesloten, waarin de afspraken over de verantwoordelijkheden voor het horizontale en verticale toezicht zijn opgenomen. Als de uitvoering van de Archiefwet niet op orde is, kan de provincie van de gemeente eisen om een verbeterplan op te stellen en uit te voeren. In het meest ultieme geval kan de provincie de regie op de taakuitvoering door de gemeente overnemen (“indeplaatsstelling”).

Tot 2022 vulde de provincie het interbestuurlijk toezicht in door achteraf te controleren of het college de raad in de jaarstukken informeerde over de taakuitvoering.³⁴ Sinds een aantal jaar verzamelt de provincie de data periodiek in een dashboard dat ook toegankelijk is voor gemeenten. Uit dit dashboard kan de gemeente afleiden hoe de gemeente moet bijsturen op de taakuitvoering van de verschillende toezichtsgebieden en de mate waarin de provincie daarop zal sturen. Dit wordt weergegeven met een kleurcode (in vijf stappen van groen tot zwart: groen, geel, oranje, rood en zwart).³⁵ Alphen aan den Rijn scoort de kleur oranje op het toezichtsgebied informatie- en archiefbeheer, omdat de geplande verbeteringen naar aanleiding van het archiefinspectierapport uit 2020 nog niet waren geïmplementeerd (zie paragraaf 2.2.1).³⁶

2.2 Kritische inspectierapporten en verbeterplannen

Kernbevinding: De archiefinspecties tussen 2018-2022 zijn erg kritisch op de informatiehuishouding binnen de gemeente. Er ontbreekt een organisatiebrede visie op de informatiehuishouding, er is te beperkte aandacht voor ordentelijke informatiehuishouding en zijn er weinig vorderingen gemaakt op de aanbevelingen die zijn gedaan. Sinds het verschijnen van de archiefinspecties zijn er beperkte vorderingen gemaakt op basis van de rapporten en de verbeterplannen. Ook het zaakgericht werken werkt onvoldoende. De ontwikkeling van het zaakstelsel is stopgezet, maar wordt in 2025 weer opgepakt. In 2024 zou er ook een archiefinspectie moeten hebben plaatsgevonden. Deze inspectie is niet uitgevoerd.

2.2.1 Archiefinspectierapporten

In de beheerregeling Alphen aan den Rijn³⁷ is vastgelegd dat de gemeentearchivaris tweejaarlijks verslag uitbrengt aan het college over het beheer van het archief. De drie inspecties tussen 2018 en 2022 zijn uitgevoerd door een externe adviseur. In 2024 had ook een archiefinspectie moeten plaatsvinden, maar dit is niet gebeurd. Eén reden hiervoor was dat de gemeente niet beschikte over een gemeentearchivaris. Daarnaast wisselde de teamleider Informatiebeheer. Ook zou de nieuwe Archiefwet in januari 2025 ingaan, waardoor, aldus de gesprekspartners, een inspectie onder de oude Archiefwet minder relevant zou kunnen zijn. Het is niet bekend of de gemeenteraad is geïnformeerd over het niet uitvoeren van de archiefinspectie van 2024.

³⁴ Alphen aan den Rijn, collegebesluit ondertekening bestuursovereenkomst generiek interbestuurlijk toezicht 2022, 16 december 2021, geraadpleegd via: <https://alphenaandenrijn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/df5b1e54-9ac6-43a8-ae4d-d8a296dcfa39#73887dc6-70f2-428b-b18f-83b8e6f24b42>

³⁵ Collegebesluit ondertekening bestuursovereenkomst generiek interbestuurlijk toezicht 2022, 16 december 2021, geraadpleegd via: <https://alphenaandenrijn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/df5b1e54-9ac6-43a8-ae4d-d8a296dcfa39#73887dc6-70f2-428b-b18f-83b8e6f24b42>

³⁶ Provincie Zuid-Holland, Dashboard interbestuurlijk toezicht, geraadpleegd via: <https://zuid-holland.maps.arcgis.com/apps/MapSeries/index.html?appid=9dfec759d27649e6866f55e28d0ae15e>

³⁷ Alphen aan den Rijn, Beheerregeling informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024, geraadpleegd via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR724632/1>

In de verschillende inspecties worden grotendeels dezelfde conclusies getrokken:

- Er wordt onvoldoende gemeentebreed gestuurd op het belang van informatievoorziening;
- Er ontbreekt een organisatiebrede visie op informatiehuishouding;
- De implementatie van het zaakgericht werken is niet succesvol verlopen; het vorige systeem had meer functionaliteiten dan het nieuwe systeem;
- Het team Informatiebeheer is sterk gericht op uitvoerende activiteiten;
- Er zijn tussen 2018 en 2022 geen concrete verbeterstappen gezet;
- De scores op de individuele onderdelen in de inspectie 2022 zijn zonder uitzondering gelijk gebleven of verslechterd ten opzichte van 2020. Met name de score op het informatiebeleid en het informatieontwerp is laag (3,3 en 13,3 op een schaal van honderd).

Volgens de gesprekspartners in het onderzoek zouden bij een archiefinspectie in 2024 grotendeels dezelfde bevindingen worden geconstateerd als in 2022. De gesprekspartners gaven aan dat er geen grote wijzigingen hebben plaatsgevonden die de constatering in 2022 positiever zou veranderen.

Informatievoorziening aan de portefeuillehouder

Uit de interviews komt naar voren dat de bestuurlijk portefeuillehouder in de portefeuillehouders-overleggen periodiek wordt geïnformeerd over de archivering. Gesprekspartners geven aan dat de bestuurlijke prioriteit om archivering op orde te krijgen hoog is vanwege de door de archiefinspectie benoemde knelpunten. De gesprekspartners gaven aan dat mede om die reden het onderwerp archivering vaker dan voorheen terugkomt in portefeuillehoudersoverleggen.

2.2.2 Verbeterplan informatiebeheer

Op basis van de kritische inspecties in 2018 en 2020 heeft de gemeente van de provinciearchivaris opdracht gekregen om een verbeterplan op te stellen.³⁸ In het verbeterplan zijn drie hoofdproblemen onderscheiden:

- Onduidelijkheid over rollen en verantwoordelijkheden;
- Het ontbreken van een heldere governance structuur;
- Onvoldoende kennis in de organisatie (professionele volwassenheid).

In het verbeterplan wordt ingezet op een verandering van de rollen, kennis en werkzaamheden in team DIV. Hierbij wordt benoemd dat investering in kennis nodig is, mogelijk met opleiding. Het verbeterplan bestaat uit twee hoofdprojecten, een voorstel voor de inrichting van de rollen in de informatiehuishouding en het transformeren van het informatiebeheer³⁹. De raad heeft het verbeterplan op 3 juni 2021 vastgesteld. De raad heeft hierbij besloten om een incidenteel implementatiebudget (€ 523.000) en een structureel uitvoeringsbudget (€ 184.000) beschikbaar te stellen om de wijzigingen uit het verbeterplan informatiebeheer toe te passen.

Uit de gesprekken bleek dat het verbeterplan beperkt is geïmplementeerd. Er is wel gebruikgemaakt van de structurele gelden voor het aannemen van extra personeel. Van de negen projecten die in het plan zijn aangegeven zijn er vijf niet geïmplementeerd en vier deels geïmplementeerd. De gemeenteraad is over de voortgang van het verbeterplan geïnformeerd via een vertrouwelijk memo in mei 2023 en vervolgens in oktober 2024 middels een presentatie van de teamleider informatiebeheer (zie ook hoofdstuk 3: Verantwoording aan de gemeenteraad).

³⁸ Alphen aan den Rijn, Raadsvoorstel budget informatiebeheer, 16 maart 2021.

³⁹ Voorbeelden hiervan zijn het opstellen van een bewaarstrategie, het inrichten van een applicatie en het opzetten van een kwaliteitscontrolesysteem.

Onderdelen verbeterplan	Implementatie
Opstellen van een voorstel voor de inrichting van de rollen, taken en verantwoordelijkheden in de Alphense informatiehuishouding	Er zijn enkele aanpassingen geweest in de inrichting van rollen, taken en verantwoordelijkheden, maar dit is niet aan de hand van een compleet voorstel voor de inrichting van de informatievoorziening gebeurt.
Inrichten toezichthoudende functie van de gemeentearchivaris	Er is geen gemeentearchivaris, de toezichthoudende functie vervult de gemeentesecretaris niet.
Transformeren Informatiebeheer (DIV)	Er zijn ontwikkelingen geweest om het informatiebeheer te verbeteren, maar DIV functioneert niet als kenniscentrum voor de kwaliteit van informatiebeheer.
Opzetten kwaliteitscontrolesysteem informatiebeheer	Er is een kwaliteitssysteem, maar deze is nog niet ingericht op de gemeente.
Opstellen bewaarstrategie voor data en informatie	De bewaarstrategie is niet opgesteld
Inrichten VIND informatiemanagement	De VIND-applicatie is niet ingericht op de gemeente Alphen, dat moet nog worden uitgevoerd.
Wegwerken achterstanden analogo archief	Er is nog steeds sprake van een achterstand in het analoge archief.
Opstellen communicatieplan	Het communicatieplan is niet opgesteld.
Opstellen roadmap informatiebeheer 2022-2025	De roadmap informatiebeheer is niet opgesteld.

Op 3 oktober 2024 heeft de teamleider Informatiebeheer een presentatie gegeven aan de raad over de stand van zaken van archiveren, waarbij diverse aandachtspunten bij de implementatie van het verbeterplan ook aan de orde kwamen. In paragraaf 3.1 wordt hier verder op ingegaan.

2.2.3 Assessment zaakgericht werken

De ontwikkeling van het zaakstelsel is tijdelijk stopgezet. In juli 2023 is er door een extern onderzoeksbureau een assessment uitgevoerd op het zaakgericht werken met het zaakstelsel Djuma. De conclusies van het assessment waren dat het ontbreekt aan leiderschap en collectief organisatievermogen en dat er sprake is van een non-interventiecultuur in het aanpakken van het zaakstelsel. De samenwerking tussen de teams en de informatieprofessionals was daarnaast niet helder ingericht. Als laatste punt werd geconcludeerd dat er technische keuzes zijn gemaakt die niet aansluiten bij de organisatie.

Bij het assessment is een aantal aanbevelingen gedaan om het zaakgericht werken te verbeteren. Een van de aanbevelingen is om een heldere visie op de gewenste koers te ontwikkelen op het vlak van informatiebeheer. Daarnaast wordt aanbevolen om te komen tot een juiste en duidelijke positionering van de applicaties en systemen voor het zaakgericht werken, zowel organisatorisch als technisch. Dit betreft het aansluiten van de applicaties op de governance, op houding en gedrag van medewerkers van de gemeente en de aansluiting op de vele andere applicaties binnen de gemeente.

Uit de gesprekken bleek dat er nog geen vorderingen zijn gemaakt bij het zaakgericht werken naar aanleiding van het assessment. Het aanpakken van de problemen met het zaakgericht werken staan op de planning als één van de drie grotere processen waarop het team Informatiebeheer in 2025 een verbetering wil doorvoeren.

2.3 Casussen: inzicht in archiveren, bewaren, delen en beveiliging

Kernbevinding: Uit het casuonderzoek komen verschillende verbeterpunten naar voren op het gebied van archiveren, bewaren, delen en beveiliging en terugvinden. Over het algemeen staan zaken die over moeten worden gebracht naar een archiefbewaarplaats soms langer in het zaaksysteem dan nodig. Een van de oorzaken hiervan is dat de gemeente Alphen aan den Rijn nog geen e-depot heeft. Bovendien blijken uit het casuonderzoek diverse kwetsbaarheden omtrent het bewaren en beveiligen van dossiers. Hoewel de gemeente Alphen aan den Rijn geen gestandaardiseerd metagegevensschema heeft, blijkt uit de onderzochte casussen niet dat documenten lastig terug te vinden zijn. Om digitale informatie duurzaam toegankelijk te maken, is het echter wel van groot belang om digitale informatie te voorzien van metadata.

2.3.1 Toelichting op het casuonderzoek

Om de toepassing van archivering in de praktijk te toetsen, zijn vier casussen onderzocht. Deze casussen zijn gespreid over verschillende domeinen en raken aan verschillende aspecten van het beleid en uitvoeringscomponenten. Per casus worden vier kernelementen van archiveren onderzocht.

1. Archiveren: Welke typen documenten en gegevens vallen onder het beleid, en moeten worden bewaard? Hoe worden documenten gearcheveerd, zowel digitaal als fysiek? Wie is verantwoordelijk?
2. Bewaren: Het bewaren, verwijderen en vernietigen van gegevens conform de relevante wetgeving (i.o.m. AVG) of bewaartermijnen.
3. Delen en beveiliging: Het in behandeling nemen van informatieverzoeken (intern en extern) en het veilig bewaren.
4. Terugvinden: De werkwijze om informatie terug te vinden, de toegang tot archieven en de communicatie met opvragers.

Aan de hand van deze vier kernelementen – archiveren, bewaren, delen en beveiliging en terugvinden – analyseren we de vier casussen. Hieronder volgt een omschrijving van de casus en een omschrijving van de vier kernelementen in die casus. Na de omschrijving per casus volgt een overkoepelende duiding van de casussen langs deze vier kernelementen.

2.3.2 Casus 1: Besluitvorming raadsvergadering

Casusomschrijving

In deze casus is gekeken naar de rol van de griffie in archivering rondom raadsvergaderingen en besluitvorming. Het is van belang dat de besluiten van de raad op de juiste manier gearcheveerd worden. Ook de verslaglegging van de betreffende vergadering waarin het besluit is genomen moet gearcheveerd worden. Hiervoor zijn notulen, besluiten en andere documentatie benodigd. In deze casus kijken we specifiek naar de behandeling van de gemeentebegroting voor 2017. In de casus is de vindbaarheid van documentatie, moties en amendementen en toezeggingen onderzocht.

Uitkomst casuonderzoek

Vanaf 2016 zijn de stukken van alle vergaderingen van de gemeenteraad (inclusief informatiebijeenkomsten en commissievergaderingen) opgeslagen in het bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente Alphen aan den Rijn⁴⁰. De gemeenteraad behandelde de begroting voor 2017 in de vergadering van 27 oktober 2016. Deze vergadering is volledig terug te kijken in het raadsinformatiesysteem iBabs. Alle bijbehorende stukken, waaronder ingediende moties en amendementen, zijn ook via deze weg te raadplegen. Uit de interviews is naar voren gekomen dat de archivering van besluitstukken van de raad sinds juni 2024 is gewijzigd:

- Tot juni 2024 werden alle besluitstukken van de raad op papier gearcheveerd. Daarbij controleerde een archiefmedewerker na iedere raadsvergadering of de stukken compleet en getekend waren, waarna de medewerker de stukken overbracht naar het archief. Sinds juni 2024 werkt de griffie volledig digitaal en worden alle stukken digitaal ondertekend. De stemming vindt ook digitaal plaats. Een archiefmedewerker controleert nog steeds of de stukken compleet en

40 De gemeente Alphen aan den Rijn werkt met het raadsinformatiesysteem van iBabs.

ondertekend zijn. De stukken van de programmabegroting 2017-2020 zijn dan ook te vinden in iBabs.⁴¹ Er mist in iBabs echter wel een getekend raadsbesluit van het vaststellen van de begroting.

- Tot juni 2024 werden enkel aangenomen moties en amendementen gearcheeerd in iBabs. Sinds juni 2024 worden ook niet aangenomen moties en amendementen hier geplaatst. De niet aangenomen of ingetrokken moties en amendementen van vóór juni 2024 zijn wel terug te vinden in de besluitenlijsten van de betreffende raadsvergaderingen. Het vergt moeite en zoekwerk om een specifieke motie of amendement op te zoeken. Bij de begrotingsraad van 27 oktober 2016 is één motie aangenomen. Bij deze motie is de stemuitslag genoteerd.⁴²

Er zijn verschillende manieren waarop aan het licht kan komen dat een document of stuk niet op de juiste manier is verwerkt. Eén manier is dat als er na een raadsvergadering geen documenten naar het archief gaan, de verantwoordelijke (vak)ambtenaren dit laten weten. Een ambtenaar kan het getekende besluit nodig hebben om verder te kunnen werken, als het stuk niet beschikbaar is zal de ambtenaar hiernaar vragen. Daarnaast houdt een medewerker informatiebeheer/archiefmedewerker het vergaderschema van de raad in de gaten en controleert deze of alle stukken aangeleverd zijn.

Uit de interviews komt naar voren dat de bewaartermijn van raadsstukken niet bekend is binnen de griffie. De opnames van de raadsvergaderingen worden bewaard door videotulen. Het is binnen de griffie niet bekend wat de bewaartermijn van de opnames van raadsvergaderingen is. Op basis van een uitspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2014:3756) zijn gemeenten overigens niet verplicht om videotulen te bewaren. Maar, wanneer er meerdere vormen van verslaglegging zijn, zoals zowel schriftelijk als in beeld en geluid, wordt op grond van het arrest van de RvS gekozen voor de blijvende bewaring van het meest uitgebreide (informatierijke) verslag. Het is ook mogelijk om beide verslagen te bewaren. Over de bewaartermijnen van videotulen is het volgende vastgelegd: videoverslagen moeten bij de gemeente worden gearcheeerd en na een periode van maximaal 20 jaar (met ingang van de nieuwe archiefwet: 10 jaar) worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats (bijvoorbeeld een e-depot) van de gemeente.⁴³

De raadsstukken van vóór 2016 zijn niet te raadplegen via het huidige bestuurlijk informatiesysteem van de gemeente. Wel zijn de stukken uit het oude raadsinformatiesysteem voor raadsleden en inwoners terug te vinden via archiefweb.⁴⁴ De P&C-stukken vanaf 2020 zijn terug te vinden in het portaal Planning & Control in iBabs.⁴⁵

Een knelpunt bij de nieuwe digitale werkwijze is dat er geen koppeling is tussen iBabs (het raadsinformatiesysteem van Alphen aan den Rijn) en Djuma (het zakensysteem). Dit levert extra werk op: stukken moeten zowel in iBabs en in Djuma worden gezet. De zoekfunctie in iBabs werkt volgens gesprekspartners bovendien niet optimaal, waardoor het terugvinden van informatie lastig is.

Uit de gesprekken bleek dat de griffie scherp is op het naleven van de AVG. In iBabs is het mogelijk om documenten achter een digitaal slot te beveiligen. Daar wordt gebruik van gemaakt. In dat geval kan slechts een kleine groep mensen de gegevens inzien. In iBabs wordt onderscheid gemaakt tussen stukken voor de raad, stukken voor raads- en commissieleden en volledig openbare stukken, waardoor het makkelijk is om in te regelen wie toegang heeft tot welke stukken.

⁴¹ Alphen aan den Rijn, Gemeenteraad 27 oktober 2016, geraadpleegd via: <https://alphenaanrijn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/ce7f195b-562b-4dad-a515-1a3652ae1eec>

⁴² Ibid.

⁴³ VNG, Factsheet archivering audiovisuele verslagen van de raad, 2020: https://vng.nl/sites/default/files/2020-04/factsheet_archivering_audiovisuele_verslagen_van_raadsvergaderingen-1.pdf

⁴⁴ Gemeente Alphen aan den Rijn - Archiefweb - <https://alphenadrijn.archiefweb.eu/#archive>

⁴⁵ Gemeente Alphen aan den Rijn Planning & Control website - <https://ris2.ibabs.eu/PlanningControl/Index/alphenaanrijn>.

2.3.3 Casus 2: Samenwerkingspartner

Casusomschrijving

In deze casus is gekeken naar een samenwerkingspartner in het sociaal domein. Op basis van de dienstverleningsovereenkomst tussen de gemeente en de samenwerkingspartner is de samenwerkingspartner zelf verantwoordelijk voor haar informatiebeheer en archivering. De samenwerkingspartner werkt samen met verschillende zorgaanbieders in de regio. In deze casus kijken we naar hoe de verantwoordelijkheden voor de archivering van gegevens zijn vastgelegd, de gegevensbescherming en de AVG.

Uitkomst casuonderzoek

De samenwerkingspartner is één van de eerste partners met wie de gemeente Alphen aan den Rijn een intensief verbetertraject gestart is om a) in kaart te brengen hoe het informatiebeheer, inclusief de archivering, geregeld is en b) dit te verbeteren. De gemeente had tot medio 2024 weinig zicht op het informatiebeheer van de partner. In de dienstverleningsovereenkomst tussen de partner en de gemeente is vastgelegd dat de samenwerkingspartner zelf verantwoordelijk is voor het informatiebeheer. In de overeenkomst is vastgelegd dat de samenwerkingspartner zich moet houden aan toepasselijke wet- en regelgeving op het gebied van privacy en informatieveiligheid, alsmede aan de aanwijzingen van de Autoriteit Persoonsgegevens in verband hiermee. Daarnaast is de samenwerkingspartner ook verantwoordelijk voor de informatieveiligheid van eventuele onderaannemers.

Op dit moment staat veel informatie op de lokale harde schijven van medewerkers van de samenwerkingspartner. Deze manier van bewaren brengt risico's met zich mee: het is onduidelijk hoe de documenten beveiligd zijn en hoe de back-ups zijn ingeregeld.

De informatie is voor medewerkers van de samenwerkingspartner wel goed terug te vinden – zij zijn gewend aan deze manier van bewaren. De dossiervorming bij de partner is op cliëntniveau. Het primaire doel van het verbetertraject is om technische verbeteringen door te voeren, waardoor het informatiebeheer wordt versterkt.

Organisaties die jeugdzorg verlenen, zijn verplicht om cliëntdossiers minimaal 20 jaar na beëindiging van de hulpverlening te bewaren. Deze termijn is opgenomen in de Jeugdwet⁴⁶ en is bedoeld om de rechten van cliënten te waarborgen, bijvoorbeeld bij toekomstige geschillen of medische vraagstukken. Na deze 20 jaar zijn jeugdzorgorganisaties verplicht om de dossiers te vernietigen. Van langdurig archiveren of overbrengen naar een statisch archief is dus geen sprake. Zie het kader voor een toelichting van de term statisch archief:

Statisch en dynamisch archief⁴⁷

Een statisch archief bestaat uit documenten die na hun aanmaak niet meer worden gewijzigd. Deze archieven bevatten vaak historische gegevens, zoals oude administratieve stukken, rapporten of correspondentie. Ze worden bewaard voor referentie en onderzoek, waarbij de inhoud onveranderd blijft. Een dynamisch archief bevat daarentegen documenten die regelmatig worden bijgewerkt en aangepast. Dit type archief bevat vaak actuele informatie die voortdurend verandert, zoals lopende projecten, actieve dossiers of digitale gegevens die regelmatig worden geüpdatet.

Het belangrijkste verschil tussen deze twee soorten archieven is de mate van verandering: statische archieven blijven onveranderd, terwijl dynamische archieven voortdurend worden aangepast en bijgewerkt om actuele informatie te behouden. Beide soorten archieven zijn belangrijk voor het beheer van informatie binnen een organisatie.

⁴⁶ Jeugdwet, 2020, geraadpleegd via: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0034925/2025-01-01>

⁴⁷ Algemeen Rijksarchief en Rijksarchief in de Provinciën, Archiveren: wat, waarom, hoe. Z.d. https://www.arch.be/docs/brochures/archiveren_wat_waarom_hoe.pdf

2.3.4 Casus 3: Subsidietraject

Casusomschrijving

Deze derde casus betreft een aanvraag van een maatschappelijke subsidie van € 75.000 gericht op de talentontwikkeling van jongeren. De aanvraag is gedaan met een formulier door een maatschappelijke organisatie uit Alphen aan den Rijn die zich inzet voor jongeren. In deze casus is gekeken naar de beschikbaarheid van een subsidieregister, de beschikbaarheid van documentatie rond de aanvraag, de omgang met informatieverzoeken en de toegankelijkheid van de stukken.

Uitkomst casusonderzoek

De organisatie heeft online het digitale invulformulier subsidie ingevuld, daarna is er door een ambtenaar telefonisch contact opgenomen om de aanvraag door te spreken. Er is een zaak aangemaakt in het zaakstelsel waar alle aangeleverde documentatie wordt opgeslagen. Na het besluit om de subsidie te verlenen heeft de gemeente een verleningsbrief gestuurd aan de organisatie. Deze subsidieontvanger heeft zowel via de mail als via de post de tussentijdse rapportage aangeleverd.

De gemeente Alphen aan den Rijn heeft geen openbaar subsidieregister. Het is voor inwoners of andere geïnteresseerden dus niet eenduidig hoe zij eerder verstrekte subsidies kunnen vinden. Binnen de gemeente worden subsidieaanvragen en -verstrekkingen bijgehouden in het zaakstelsel. Elke subsidieaanvraag krijgt een zaaknummer, en alle communicatie over die aanvraag wordt in theorie aan dat zaaknummer gekoppeld. Uit de interviews blijkt dat dit in de praktijk niet altijd goed gaat. Team Informatiebeheer helpt soms bij het koppelen van zaken. Het terugvinden van zaken is, mits alle relevante informatie aan de juiste zaken is gekoppeld, efficiënt. Iedere gemeentemedewerker die toegang heeft tot de zaaktypegroep "subsidies" kan alle subsidiezaken inzien. Vanuit het zaakstelsel van de gemeente wordt op dit moment weinig gearchiveerd – informatie blijft staan in het zaakstelsel. Vernietiging binnen het zaakstelsel is niet goed geregeld en gebeurt in de praktijk niet (zie ook paragraaf 2.3.6). De Archiefwet⁴⁸ in combinatie met de selectielijst van het Nationaal Archief⁴⁹ schrijft voor dat niet-gehonoreerde subsidieaanvragen tot 5 jaar na afhandeling van de aanvraag worden bewaard. Voor gehonoreerde subsidieaanvragen is dit tenminste 7 jaar na de laatste betaling. De gemeente Alphen aan den Rijn voldoet aan deze bewaartermijnen.

2.3.5 Casus 4: Woningbouwtraject

Casusomschrijving

Deze casus betreft een aanvraag voor het realiseren van negen nieuwe woningen op een perceel in bezit van één eigenaar. Om de realisatie van de woningen, inclusief de aanleg van een weg en parkeerplaatsen, planologisch mogelijk te maken is een wijziging van het bestemmingsplan nodig. Er komt veel documentatie kijken bij een wijziging van het omgevingsplan en deze documentatie is afkomstig van verschillende bronnen.⁵⁰ In deze casus wordt gekeken naar de wijze waarop de gemeente de verschillende documenten van de verschillende bronnen opslaat en archiveert, of de juiste bewaartermijnen in acht worden genomen en of de juiste documenten openbaar beschikbaar zijn en goed gevonden kunnen worden.

Uitkomst casusonderzoek

Op het conceptontwerpbestemmingsplan zijn reacties van provincie, het hoogheemraadschap en de veiligheidsregio ontvangen. Deze reacties zijn verwerkt in het ontwerpbestemmingsplan, waarna het door het college is vastgesteld. Er zijn geen zienswijzen ontvangen na een periode van zes weken. De gemeenteraad heeft het bestemmingsplan in de openbare vergadering van 25 november 2021 vastgesteld.

⁴⁸ Archiefwet 1995, artikel 5.

⁴⁹ Nationaal archief, selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen, 2020, geraadpleegd via <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/selectielijst-gemeenten-en-intergemeentelijke-organen-2020>

⁵⁰ Onder andere projectomschrijving, ruimtelijke onderbouwing, kaarten en plattegronden, milieu- en omgevingsonderzoeken, vergunningenoverzicht, financiële onderbouwing, archeologisch onderzoek, vervolgonderzoeken naar ecologie, conceptontwerpbestemmingsplannen, collegebesluit(en), ontwerp wijziging van het omgevingsplan, nadere onderzoeken externe partijen, zienswijzen van omwonenden, mails tussen ambtenaren, beoordeling en besluit zienswijzen en raadsvergaderingen.

Uit de interviews blijkt dat in het zaakstelsel een aantal zaken terug te vinden is over dit woningbouwtraject:

- Een zaak met betrekking tot het ontwerpbestemmingsplan met diverse documenten;
- Een aparte zaak met vaststelling van het bestemmingsplan;
- De omgevingsvergunningen, deze zijn handmatig gekoppeld aan een zaak.
 - ◊ Vanaf 1 januari 2024 is er een automatische koppeling tussen het vergunningensysteem en het zaakstelsel - alle correspondentie die bij zo'n vergunning hoort komt dan één op één in het zaakstelsel. Bij deze casus is die koppeling nog handmatig gebeurd.

De gemeente bewaart de gegevens van deze bestemmingsplanwijziging in het zaakstelsel. Zoals de archiefwet voorschrijft worden deze gegevens na 20 jaar overgebracht naar het gemeentearchief.

Bouwvergunningen worden voor altijd bewaard en zijn in principe openbaar beschikbaar. Als een inwoner een bouwvergunning wil inzien, kan hij/zij contact opnemen met het gemeentearchief of de gemeente om die documenten op te vragen. Als inwoner kun je bouwvergunningen nog niet via de website van de gemeente zelf opzoeken. Als informatie over bouwvergunningen digitaal beschikbaar is, wordt deze informatie opgezocht door de medewerkers van het Gemeentearchief en digitaal beschikbaar gesteld aan degene die erom vraagt.

Deze specifieke casus uit 2021 is te recent om al opgenomen te zijn in het gemeentearchief. De documenten zijn wel openbaar gemaakt op de website ruimtelijkeplannen.nl (de voorloper van het omgevingsloket). De relevante informatie is voor inwoners dus goed terug te vinden.

2.3.6 Overkoepelende duiding van de casussen

Uit het casusonderzoek blijkt dat de gemeente Alphen aan den Rijn rondom archiveren, bewaren, delen en beveiliging en terugvinden een aantal verbeterpunten en uitdagingen heeft:

Archiveren: In principe worden dossiers na twintig jaar van het dynamisch naar het statisch archief overgebracht. Uit het casusonderzoek blijkt dat videotulen en verslagen van raadsvergaderingen gelijk openbaar worden gemaakt, op iBabs. Er zijn geen afspraken bekend over of de verslagleggingen van raadsvergaderingen na een aantal jaar naar een elektronisch archief van de gemeente zelf worden overgebracht. In het algemeen staan zaken soms langer in het zaakstelsel dan nodig. Een van de oorzaken hiervan is dat de gemeente Alphen aan den Rijn nog geen e-depot heeft.

Bewaren: Uit de casus met de samenwerkingspartner in het sociaal domein blijkt dat dossiers die persoonsgegevens bevatten worden bewaard op persoonlijke schijven van medewerkers van de samenwerkingspartner. Een risico hiervan is dat dossiers en documenten niet op het juiste moment – in het geval van de samenwerkingspartner na 20 jaar – vernietigd worden. Een ander risico is dat informatie verloren gaat op het moment dat een medewerker uit dienst gaat. Uit de casus met de subsidieontvanger blijkt dat de gemeente nog niet de volledige functionaliteit van het zaakstelsel benut. Het is in het zaakstelsel mogelijk om zaken te koppelen aan een zaaktype uit een landelijke catalogus. Aan deze zaaktypen is een groot aantal metadata gekoppeld, zoals een bewaartermijn. Aan de hand hiervan kunnen dan jaarlijks zaken die daarvoor in aanmerking komen vernietigd worden uit het zaakstelsel. Dit is tot op heden nog niet gebeurd.

Delen en beveiliging: Zoals hierboven al beschreven, bleek uit de casus met de samenwerkingspartner in het sociaal domein dat dossiers met persoonsgegevens op persoonlijke schijven werden bewaard. Dit levert risico's op voor de beveiliging: het is onduidelijk hoe deze dossiers beveiligd worden. Uit de casus van het bouwdoossier blijkt dat de documenten openbaar zijn gemaakt op de website ruimtelijkeplannen.nl en daarmee dus goed in te zien zijn voor inwoners en andere belangstellenden.

Terugvinden: hoewel de gemeente Alphen aan den Rijn geen gestandaardiseerd metagegevensschema heeft, blijkt uit de onderzochte casussen niet dat documenten lastig terug te vinden zijn. Bij de casus van de raadsvergadering bleek wel dat de zoekfunctie van iBabs slecht werkt, waardoor documenten op iBabs soms slecht te vinden zijn.

Uit de casus met de samenwerkingspartner blijkt dat de gemeente stappen zet om het informatiebeheer te verbeteren. Medewerkers informatiebeheer gaan om tafel met medewerkers van de samenwerkingspartner om het informatiebeheer te verbeteren.

2.4 Tijdelijk archivering 1995-2026

1995: invoering huidige Archiefwet

2014: Gemeente Alphen aan den Rijn overweegt zich met haar archief aan te sluiten bij Erfgoed Leiden, en daarmee bij het e-depot van Leiden. Hier blijkt niet genoeg politiek draagvlak voor

2018: archiefinspectierapport. Dit rapport is kritisch

2020: archiefinspectierapport. Ook dit rapport is kritisch en de gemeente krijgt de opdracht om een verbeterplan op te stellen

2021: vaststellen verbeterplan informatiebeheer en het bijbehorende budget

2022: archiefinspectierapport. Ook dit rapport is kritisch; er zouden tussen 2018 en 2022 geen concrete verbeterstappen zijn gezet

2023: gestart met opstellen I-visie, deze is nooit vastgesteld

Mei 2023: vertrouwelijk memo naar gemeenteraad over de implementatie van het verbeterplan

Januari 2024: de gemeentearchivaris/teamleider informatiebeheer & archivering stopt.

Vanaf nu is de gemeentesecretaris de gemeentearchivaris

Mei 2024: start huidige teamleider informatiebeheer & archivering

2024: archiefinspectie vindt dit jaar niet plaats

Juli 2026: verwachte invoering nieuwe Archiefwet

2.5 Toets aan het normenkader

Op basis van de bevindingen over het thema uitvoering en praktijk wordt geconstateerd dat de gemeente gedeeltelijk voldoet aan de normen. Het team Informatiebeheer is verantwoordelijk voor registratie, kwaliteitscontrole, recordmanagement en heeft een aantal werkprocessen uitgewerkt waarbij de taken en verantwoordelijkheden zijn uitgeschreven. In de interviews is aangegeven dat deze werkprocessen grotendeels worden nagevolgd als beschreven. Tegelijkertijd zijn er in de praktijk onduidelijkheden over wie wanneer proceseigenaar is en zijn processen rondom informatiebeheer in de teams zeer beperkt of niet vastgelegd. De griffie is verantwoordelijk voor het bewaren van raadsstukken in het raadsinformatiesysteem en een archiefmedewerker controleert of de stukken compleet en ondertekend zijn. De gemeente heeft geen nadere afspraken gemaakt over kaders voor archivering door samenwerkingsverbanden met private partijen, en over hoe de gemeente toezicht houdt op de uitvoering daarvan.

De toezichtstaken bij archivering zijn zowel extern als intern geborgd. Op basis van de kritische inspecties in 2018 en 2020 heeft de gemeente van de provinciearchivaris opdracht gekregen om een verbeterplan op te stellen. De raad heeft het verbeterplan op 3 juni 2021 vastgesteld. Uit de gesprekken bleek dat het verbeterplan beperkt is geïmplementeerd. Inwoners kunnen archiefstukken zowel fysiek aanvragen als online via de website van het gemeentearchief. Er is geen zicht op in hoeverre steeds aan de wettelijke termijn wordt voldaan bij een dergelijk verzoek.

Tabel 2 - Toets bevindingen aan normenkader.

Vraag	Normen en indicatoren	Bevindingen	Voldaan?
Uitvoering en praktijk			
8	Is de uitvoering van het beleid omtrent archivering door de gemeente Alphen aan den Rijn en de griffie doeltreffend en doelmatig?	<p>De regelgeving omtrent archivering is bij de griffie en andere medewerkers bekend en wordt door hen conform toegepast.</p> <p>Het team Informatiebeheer is verantwoordelijk voor registratie, kwaliteitscontrole, recordmanagement en archiefbeheer. Het team Informatiebeheer heeft een aantal werkprocessen uitgewerkt waarbij de taken en verantwoordelijkheden zijn uitgeschreven. In de interviews is aangegeven dat deze werkprocessen grotendeels worden nagevolgd als beschreven. Uit de gesprekken blijkt dat archiveren op de griffie regelmatig en volgens de regels gebeurt.</p> <p>Uit gesprekken blijkt dat in de praktijk soms onduidelijk is wie proceseigenaar is van de werkprocessen en dat de vakteams beperkt verantwoordelijkheid voelen voor informatiebeheer en archivering. Uit de gesprekken blijkt ook dat de processen rondom informatiebeheer in de teams, bijvoorbeeld ten aanzien van opslagtermijnen of het vernietigen van documenten, zeer beperkt of niet zijn vastgelegd.</p>	Gedeeltelijk voldaan
9	Waar en/of bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het archiveerbeleid van de gemeente, inclusief de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?	<p>In de gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of in een vergelijkbaar document is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden voor archivering binnen de gemeente zijn verdeeld. Deze kaders zijn bekend bij de betrokkenen.</p> <p>In de archiefverordening en de beheerregeling informatiebeheer is omschreven hoe de verantwoordelijkheden voor archivering zijn verdeeld. De eindverantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het archief is belegd bij het college, waarbij de taken en verantwoordelijkheden van het gemeentelijk informatiebeleid en de te treffen maatregelen zijn toegewezen aan de gemeentesecretaris bij afwezigheid van een gemeentearchivaris. In de beheerregeling informatievoorziening is bepaald dat de gemeentesecretaris een externe inhuurt voor een onafhankelijke toets op het archiefbeheer.</p> <p>De griffie is verantwoordelijk voor het bewaren van raadsstukken in het raadsinformatiesysteem en een archiefmedewerker controleert of de stukken compleet en ondertekend zijn.</p>	Voldaan

10	Welke werkafspraken zijn er gemaakt ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn?	Er zijn werkafspraken gemaakt met samenwerkingspartners van de gemeente die voldoen aan landelijke en lokale wet- en regelgeving omtrent archivering – deze werkafspraken zijn bekend bij alle relevante betrokkenen.	In overeenkomsten met gemeenschappelijke regelingen is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden bij archivering zijn verdeeld, maar dit is niet bij ieder samenwerkingsverband met private partijen gedaan. De gemeente heeft geen nadere afspraken gemaakt over kaders voor archivering door samenwerkingsverbanden met private partijen, en over hoe de gemeente toezicht houdt op de uitvoering daarvan.	Gedeeltelijk voldaan
11	Welke knel- en succespunten kent de uitvoering van het archiveerbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn? Wat is de stand van zaken bij het verbeteren van de door de inspectie geconstateerde knelpunten in het archiefbeheer?	Beschrijvende vraag, geen normen	Op basis van de kritische inspecties in 2018 en 2020 heeft de gemeente van de provinciearchivaris opdracht gekregen om een verbeterplan op te stellen. Het verbeterplan bestaat uit twee hoofdprojecten, een voorstel voor de inrichting van de rollen in de informatiehuishouding en het transformeren van het informatiebeheer. De raad heeft het verbeterplan op 3 juni 2021 vastgesteld. Uit de gesprekken bleek dat het verbeterplan beperkt is geïmplementeerd. Er is wel gebruik gemaakt van de structurele gelden voor het aannemen van extra personeel. Van de negen projecten die in het plan zijn aangegeven zijn er vijf niet geïmplementeerd en vier deels geïmplementeerd.	
Kwaliteitsborging				
12	Hoe en/of bij wie is het toezicht op de uitvoering van archiveertaken belegd en op welke wijze wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?	In het gemeentelijk beleidskader is vastgelegd hoe het toezicht op de uitvoering van archiveertaken vorm krijgt – in de praktijk wordt hieraan voldaan.	De provincie Zuid-Holland houdt interbestuurlijk toezicht op archivering door de gemeente. In de beheerregeling informatievoorziening is bepaald dat de gemeentesecretaris een externe inhuurt voor een onafhankelijke toets op het archiefbeheer. Binnen het team Informatiebeheer zijn de toezichtstaken verdeeld over verschillende functies: registratie, kwaliteitscontrole, recordmanagement en archiefbeheer.	Voldaan
13	Op welke manier hebben inwoners toegang tot dossiers?	Inwoners hebben digitaal dan wel fysiek toegang tot alle dossiers die conform wet- en regelgeving openbaar dienen te zijn.	Inwoners kunnen archiefstukken zowel fysiek aanvragen als online via de website van het gemeentearchief. Er is geen zicht op in hoeverre steeds aan de wettelijke termijn wordt voldaan bij een dergelijk verzoek. Raadsstukken vanaf 2016 zijn voor inwoners in te zien via het raadsinformatiesysteem iBabs. Raadsstukken van vóór 2016 zijn terug te vinden via Archiefweb.	Voldaan

3 Verantwoording aan de gemeenteraad

In de vorige hoofdstukken is er ingegaan op het beleid en de uitvoering van het beleid in de gemeente Alphen aan den Rijn. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de verantwoording van het gevoerde beleid aan de gemeenteraad. In het hoofdstuk komt de informatievoorziening in de P&C cyclus en de overige informatievoorziening aan de raad aan bod. Hiermee wordt in dit hoofdstuk antwoord gegeven op de volgende deelvraag:

14. Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie haar stukken archiveert?

3.1 Informatievoorziening aan de raad

Kernbevinding: De raad is de afgelopen jaren volledig geïnformeerd over de staat van het informatiebeheer en de archivering. Het college heeft in maart 2021 het verbeterplan informatiebeheer ter vaststelling aan de raad voorgelegd en heeft de raad in mei 2023 geïnformeerd over de implementatie van het verbeterplan. Ook is de raad geïnformeerd over de archiefinspectierapporten uit 2020 en 2022. De raad heeft in oktober 2024 een presentatie gekregen over de stand van zaken van de archivering in Alphen aan den Rijn. In de P&C-stukken is een vaste subparagraaf over informatisering en digitalisering opgenomen, waarin de raad is geïnformeerd over de uitvoering van het verbeterplan en de totstandkoming van een I-visie. De raad is echter niet volledig geïnformeerd over de besteding van het budget dat vastgesteld is voor de implementatie van het verbeterplan.

3.1.1 Vereisten volgens de archiefverordening

In de archiefverordening is vastgelegd dat het college de raad tweejaarlijks informeert over archivering:

Archiefverordening Alphen aan den Rijn 2024

Artikel 2. Verantwoording door burgemeester en wethouders.

Burgemeester en wethouders informeren de gemeenteraad tweejaarlijks over de uitoefening van de aan hen opgedragen zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Zij voegen daarbij in ieder geval:

- a. het verslag van de gemeentearchivaris, bedoeld in artikel 3, eerste lid, van de Beheerregeling Informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024;
- b. voor zover van toepassing, de gedurende de betreffende periode door de gemeentearchivaris aan hen uitgebrachte adviezen, bedoeld in artikel 3, tweede lid, van de Beheerregeling Informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024 en;
- c. indien van toepassing, een voorstel voor de in het kader van de zorgplicht voor de archiefbescheiden te treffen maatregelen, zo nodig voorzien van een kostenraming.

In de afgelopen jaren is de raad op verschillende manieren door het college geïnformeerd over archivering. Uit een analyse hiervan blijkt dat de informatievoorziening voldoet aan de vereisten in de archiefverordening. In de huidige raadsperiode is voldaan aan de vereiste dat het college de raad tweejaarlijks informeert

over archivering. De informatievoorziening in de P&C-stukken gaat in op het onderwerp informatisering en digitalisering in het algemeen, waar archivering een onderdeel van is. De gemeentearchivaris heeft in deze periode geen verslagen over de uitvoering van het archiefbeheer of adviezen aan het college uitgebracht.

3.1.2 Informatievoorziening in de P&C-stukken

Het college informeert de raad periodiek in de P&C-cyclus over het gevoerde beleid. In de gemeentebegroting wordt in de paragraaf bedrijfsvoering sinds 2020 kort ingegaan op informatisering en digitalisering in een vaste subparagraaf.⁵¹ Archivering is hierin veelal niet expliciet benoemd. Een uitzondering hierop vormt de informatievoorziening over het verbeterplan informatiebeheer in de jaarstukken. Hierna worden drie voorbeelden van de informatievoorziening over archivering in de P&C-stukken toegelicht:

- In de jaarstukken over 2022 laat het college de raad weten dat er voor het team Informatiebeheer een 'transformatieplan' en individuele ontwikkelplannen voor medewerkers worden opgesteld. Daarnaast wordt er "gefaseerd" een kwaliteitssysteem geïmplementeerd. Naar verwachting wordt dit traject in 2023 afgerond. Ook geeft het college aan dat de ISO's, de privacy officer en informatiebeheerders vaker betrokken worden bij projecten, evenals de directie. Om de informatiehuishouding nader te verbeteren, wordt verder een I-visie opgesteld en worden rollen, taken en verantwoordelijkheden (nader) schriftelijk vastgelegd. In de jaarstukken wordt eveneens aangegeven dat de implementatie van de WOO gefaseerd wordt uitgevoerd, maar dat de gemeente voldoet aan de wettelijke vereisten.⁵²
- In de jaarstukken over 2023 geeft het college aan dat er voor het verbeterplan informatiebeheer € 71.046 budget beschikbaar is gesteld, waarvan er € 52.855 is ingezet. Uit het oorspronkelijke budget resteert nog € 18.191 voor de nadere uitvoering van de acties uit het verbeterplan.⁵³ In de begroting voor 2023 wordt het verbeterplan informatiebeheer niet genoemd. Er is geen zicht op hoe het resterende toegezegde budget (totaal incidenteel €523.000 en structureel €184.000) is besteed. De programmabegroting 2024 vermeldt dat er in 2023 een I-visie is opgesteld "om beter te kunnen sturen op de wensen en eisen van de organisatie" en die de gemeente wil gebruiken om de informatievoorziening van de gemeente te ontwikkelen. In de begroting staat overigens ook vermeld dat in het uitvoeringsprogramma geen inspanningen benoemd zijn binnen dit thema.⁵⁴

De I-visie is, zoals eerder in dit rapport aan de orde kwam, nooit vastgesteld.⁵⁵

3.1.3 Overige vormen van informatievoorziening

Volgens de archiefverordening en de beheerregeling informatiebeheer is de gemeentearchivaris verplicht om tweemaal per jaar verslag uit te brengen aan college en raad over de staat van het archief.

In Alphen aan den Rijn is de gemeentesecretaris de gemeentearchivaris, dus het tweemaal per jaar verslag dient uitbesteed te worden aan een externe deskundige.⁵⁶ In 2018, 2020 en 2022 heeft een externe deskundige een archiefinspectie uitgevoerd. In 2018 heeft hier geen verslaglegging over plaatsgevonden, in 2020 en 2022 wel.

Zoals in paragraaf 2.2.2. toegelicht, heeft het college de raad op 16 maart 2021 voorgesteld een verbeterplan informatiebeheer vast te stellen. De raad heeft het verbeterplan op 3 juni 2021 vastgesteld en conform het voorstel van het college besloten om een (incidenteel) implementatiebudget van € 523.000,- beschikbaar te stellen en om voor de uitvoering van het verbeterplan informatiebeheer met ingang vanaf 2021 een structureel uitvoeringsbudget van € 184.000,- beschikbaar te stellen.⁵⁷

⁵¹ Gemeente Alphen aan den Rijn, Portaal Planning & Control, raadsinformatiesysteem Alphen aan den Rijn: <https://ris2.ibabs.eu/PlanningControl/Index/alphenaandenrijn>.

⁵² Gemeente Alphen aan den Rijn, Jaarstukken gemeente Alphen aan den Rijn 2022, pp. 137-138.

⁵³ Gemeente Alphen aan den Rijn, Jaarstukken gemeente Alphen aan den Rijn 2023, p. 286.

⁵⁴ Gemeente Alphen aan den Rijn, Programmabegroting 2024, pp. 105-107.

⁵⁵ Gemeente Alphen aan den Rijn, Concept I-visie, 2024.

⁵⁶ Gemeente Alphen aan den Rijn, Beheerregeling informatiebeheer Alphen aan den Rijn 2024, art. 3.

⁵⁷ Gemeente Alphen aan den Rijn, Raadsbesluit budget informatiebeheer, 3 juni 2021.

Het college heeft de gemeenteraad op 18 april 2023 per raadsbrief geïnformeerd over de in 2022 door een externe uitgevoerde archiefinspectie. Het college constateert daarin dat de gemeente ten opzichte van de jaren 2020 en 2021 “positiever” is beoordeeld, wanneer de resultaten van de inspectie worden vergeleken met het provinciale dashboard interbestuurlijk toezicht Zuid-Holland. Verder geeft het college aan gesprekken te hebben gevoerd met de provinciearchivaris en de archiefinspecteur:

- In het gesprek met de provinciearchivaris heeft het college toegelicht hoe de gemeente het informatiebeheer wil verbeteren. De provinciearchivaris zag volgens het college “geen reden om, ondanks een scherp en kritisch archiefinspectierapport, de huidige beoordeling (oranje) naar beneden bij te stellen.”
- In het gesprek met de archiefinspecteur heeft de inspecteur aangegeven dat het vertrouwen “broos” is en dat de gemeente met de ingezette koers moet “doorpakken.”⁵⁸

Op 23 mei 2023 heeft de PvdA schriftelijke (artikel 40-)vragen aan het college gesteld over de raadsbrief. Hierin geeft de raadsfractie aan dat in de uitgevoerde inspectie niet is gekeken naar de archiefbewaarplaats en uitvoering van openbaarstelling van stukken (ook conform de wet open overheid, WOO). De fractie vraagt daarom aan het college hoever de gemeente met de implementatie van de WOO is en of de verplichte digitale terinzagelegging ook is geïmplementeerd. Het college heeft op 20 juni 2023 per brief op de schriftelijke vragen van de PvdA gereageerd.⁵⁹

Op 23 mei 2023 is de raad via een vertrouwelijk memo geïnformeerd over de implementatie van het verbeterplan; niet alle punten uit het verbeterplan zijn op dat moment reeds geïmplementeerd.

Op 25 mei 2023 is een collegebrief opgenomen op de lijst ingekomen brieven over de archiefinspectie 2022. In de raadsvergadering stelden twee raadsleden vragen over de manier waarop en de tijdspanne waarin de aanbevelingen uit het rapport zullen worden aangepakt. De portefeuillehouder gaf daarop aan dat er schriftelijk zal worden gereageerd op de vragen van de raadsleden. De beantwoording van deze vragen is niet aangetroffen in het raadsinformatiesysteem.⁶⁰

Op 3 oktober 2024 heeft de teamleider informatiebeheer een presentatie gegeven aan de raad over archivering. De teamleider ging daarbij in op wettelijke taken rond de archieffunctie en de status van de archieffunctie. De teamleider heeft aangegeven dat het binnen het team ontbreekt aan rollen en verantwoordelijkheden, het eigenaarschap van data en processen in de organisatie niet goed is belegd en de informatiehuishouding is versnipperd. De gemeenteraad uitte tijdens deze informatiemarkt zorgen over de beoordeling door de archiefinspectie. De teamleider heeft toegelicht dat de gemeente zich inspant om “zo snel als mogelijk” aan de Archiefwet te voldoen. De teamleider heeft verder toegezegd de raad “met enige regelmaat” te informeren over de vorderingen op dit gebied.⁶¹ Het is niet bekend of en op welke manier de gemeenteraad is geïnformeerd over het niet uitvoeren van de archiefinspectie van 2024.

⁵⁸ Gemeente Alphen aan den Rijn, Raadsbrief archief inspectierapport 2022, 18 april 2023.

⁵⁹ Gemeente Alphen aan den Rijn, Beantwoording artikel 40 vragen PvdA, 20 juni 2023.

⁶⁰ Gemeente Alphen aan den Rijn, Gemeenteraad 25 mei 2023, geraadpleegd via: <https://alphenaanandenrijn.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Index/16a74aca-7d3c-4a48-9e86-961666d50349>

⁶¹ Gemeente Alphen aan den Rijn, Terugkoppeling informatiemarkt BVO, 3 oktober 2024

3.1.4 Overzicht informatievoorziening aan de raad

Hieronder volgt een overzicht van de informatievoorziening aan de gemeenteraad van Alphen tussen 2020 en nu.

Wanneer?	Wat?	Duiding
2021	Archiefinspectierapport 2020	Na dit rapport is het verbeterplan opgesteld.
2021	Verbeterplan	De raad heeft het verbeterplan informatiebeheer vastgesteld.
2023	Jaarstukken 2022	In de jaarstukken staat dat voor het team Informatiebeheer een ‘transformatieplan’ wordt opgesteld. Daarnaast wordt er “gefa-seerd” een kwaliteitssysteem geïmplemen-teerd. Naar verwachting wordt dit traject in 2023 afgerond. Hier is pas in 2024 opvol-ging over geweest naar de raad.
2024	Jaarstukken 2023	De jaarstukken 2023 bevatten updates over het budget van het verbeterplan.
2023	Programmabegroting 2024	De programmabegroting 2024 vermeldt dat er in 2023 een I-visie is opgesteld. Deze I-visie is echter nooit vastgesteld.
April 2023	Archiefinspectierapport 2022	Bevindingen komen overeen met de archiefinspectierapporten uit 2018 en 2020.
Mei 2023	Collegebrief archiefinspectie-rapport 2022	In de raadsvergadering stelden twee raads-leden vragen over de manier waarop en de tijdsperiode waarin de aanbevelingen uit het rapport zullen worden aangepakt. De porte-feuillehouder gaf daarop aan dat er schrifte-lijk zal worden gereageerd op de vragen van de raadsleden. De beantwoording van deze vragen is niet aangetroffen in het raadsinformatiesysteem.
Mei 2023	Vertrouwelijk memo verbeterplan	Vertrouwelijke memo over de stand van zaken van het verbeterplan.
Juni 2023	Beantwoording schriftelijke vragen PvdA	
Oktober 2024	Presentatie teamleider informatiebeheer	De teamleider heeft toegezegd de raad “met enige regelmaat” te informeren over de vorderingen op dit gebied.

3.2 Toets aan het normenkader

Op basis van de bevindingen over het thema verantwoording wordt overkoepelend overkoepelend dat de gemeente voldoet aan de normen. De raad is geïnformeerd over de uitkomsten van archiefinspecties en via één vertrouwelijk memo over de implementatie van het verbeterplan informatiebeheer. Ook is de raad eind 2024 meegenomen in de laatste stand van zaken van archivering. De raad is niet volledig geïnformeerd over de besteding van het budget van het verbeterplan.

Tabel 3 - Toets bevindingen aan normenkader.

Vraag	Normen en indicatoren	Bevindingen	Voldaan?
Verantwoording			
14	Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie haar stukken archiveert?	<p>In de reguliere P&C-cyclus, dan wel in andere vormen van verslaglegging wordt verantwoording afgelegd aan de raad over de archivering van stukken.</p> <p>Artikel 2 van de archiefverordening bevat bepalingen over de verantwoording door het college aan de gemeenteraad. Het college heeft de raad geïnformeerd over de uitkomsten van de archiefinspecties in 2018, 2020 en 2022 en over het verbeterplan informatiebeheer. Tevens is de raad in 2024 geïnformeerd over de stand van zaken van archivering in Alphen aan den Rijn.</p> <p>In de P&C-stukken is in de paragraaf bedrijfsvoering een vaste subparagraaf over informatisering en digitalisering opgenomen, waarin de raad is geïnformeerd over de uitvoering van het verbeterplan en de totstandkoming van een I-visie.</p> <p>Via een vertrouwelijk memo is de raad geïnformeerd over de voortgang van de implementatie van het verbeterplan.</p> <p>De raad is niet volledig geïnformeerd over de besteding van het budget van het verbeterplan.</p>	Voldaan

4 Blik op de toekomst

Dit hoofdstuk behandelt de consequenties van de nieuwe archiefwet op archivering in Alphen aan den Rijn. De wetsbehandeling van de nieuwe Archiefwet is gedurende de looptijd van het onderzoek nog gaande.⁶² Naar verwachting zal deze nieuwe Archiefwet in januari 2026 van kracht worden.⁶³ In de onderstaande tekst wordt daarom uitgegaan van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

In dit hoofdstuk wordt een aantal wijzigingen in de wet toegelicht die het grootste effect gaan hebben op archivering in de gemeente. Per wetswijziging worden de consequenties die de wet zal hebben op de processen en de capaciteit toegelicht. Daarmee wordt antwoord gegeven op de volgende vraag:

15. Hoe zouden het beleid en de uitvoering van de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, op het gebied van archivering moeten veranderen als de nieuwe Archiefwet van kracht wordt?

4.1 De nieuwe Archiefwet

De huidige Archiefwet uit 1995 stamt uit een periode waar de huidige digitalisering niet werd voorzien. Allereerst is de nieuwe Archiefwet dus een moderniseringsslag, waardoor belangrijke overheidsinformatie behouden, vindbaar en toegankelijk blijft in een digitaliserende toekomst.⁶⁴ Een uitbreiding van het toezicht is ook onderdeel van het wetsvoorstel. De nieuwe wet moet hiermee “een bijdrage (...) leveren aan de noodzakelijke verbetering van de informatiehuishouding van de rijksoverheid.”⁶⁵

De oorsprong van de nieuwe wet volgt uit een motie van het Kamerlid Segers uit 2016:

Motie Segers c.s.:⁶⁶

(...) Verzoekt de regering (...)

“de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen;

De belangrijkste wijzigingen in de nieuwe wet, naast een modernisering van taalgebruik en terminologie, zijn een verplichting aan overheidsorganen om te werken aan duurzame toegankelijkheid en de inkorting van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar.⁶⁷

Digitale informatie is van nature vluchtiger dan papieren documentatie en is daarmee ook kwetsbaar. Daarom plaatst de nieuwe Archiefwet de archivering vooraan aan het werkproces: vanaf de creatie of

⁶² De nieuwe Archiefwet is daarmee nog niet door de Staten-Generaal goedgekeurd. Of de wet in januari 2026 (of überhaupt) in werking zal treden is daarmee niet met zekerheid vast te stellen. Aangezien het aannemen van de wet wel in de lijn van de verwachting ligt, zal ter verduidelijking in dit hoofdstuk de Archiefwet 2021 als de ‘nieuwe Archiefwet’ genoemd, en de huidige wet uit 1995 als de ‘oude Archiefwet’ worden aangeduid.

⁶³ Nationaal Archief, Nieuwe Archiefwet 2021, <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/nieuwe-archiefwet-2021> [geraadpleegd 14-1-2025].

⁶⁴ Archiefwet 2021, Memorie van Toelichting, p. 29.

⁶⁵ Toelichting Archiefwet 2021, website Tweede Kamer <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?cfg=wetsvoorsteldetails&qry=wetsvoorstel%3A35968>

⁶⁶ Kamerstukken II 2015/2016, 34362, nr. 21.

⁶⁷ KIA, Achtergrond Archiefwet 2021.

ontstaan van informatie.⁶⁸ Dit is gekoppeld aan het doel om de informatie duurzaam toegankelijk te maken. Duurzame toegankelijkheid betekent volgens de nieuwe wet het voldoen aan de volgende eisen: vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreterbaar, betrouwbaar en beschermd.⁶⁹

Duurzame toegankelijkheid

In Artikel 2.1 van het rijksbrede concept-archiefbesluit is duurzame toegankelijkheid als volgt geformuleerd:

Het verantwoordelijke overheidsorgaan beheert de door hem opgemaakte of ontvangen documenten op zodanige wijze dat, zolang als bepaald in het geldende selectiebesluit⁷⁰:

- a. de documenten binnen een redelijke termijn kunnen worden gevonden;
- b. de documenten binnen een redelijke termijn beschikbaar en raadpleegbaar zijn;
- c. de documenten binnen een redelijke termijn kunnen worden weergegeven in een door de mens of een machine leesbare vorm;
- d. van de documenten kan worden vastgesteld door wie, op welk moment en uit hoofde van welke taak, functie of werkproces zij zijn opgemaakt of ontvangen en in welke relatie zij staan tot andere door het verantwoordelijke overheidsorgaan opgemaakte of ontvangen documenten;
- e. de oorspronkelijke inhoud van de documenten betrouwbaar en volledig kan worden vastgesteld en beschermd is tegen ongecontroleerde veranderingen en
- f. de documenten geen aanmerkelijke fysieke of digitale achteruitgang of informatieverlies ondergaan.

4.2 Gevolgen voor Alphen aan den Rijn⁷¹

Kernbevinding: Het conceptwetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet resulteert in een aantal wijzigingen die de gemeente zal moeten doorvoeren. Zo komt er aanvullende aandacht te liggen op de duurzame toegankelijkheid van informatie, waardoor het belang van een e-depot wordt vergroot. Daarnaast wordt de overbrengingstermijn gehalveerd. De gemeente Alphen aan den Rijn gebruikt nu nog geen metagegevensschema; onder de nieuwe Archiefwet wordt dit wel verplicht.

De komst van de nieuwe Archiefwet brengt ook veranderingen met zich mee voor de manier waarop gemeenten omgaan met informatiebeheer en archivering.

Onderstaand zijn de belangrijkste wijzigingen van de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling genoteerd, inclusief een duiding over wat dit concreet voor Alphen aan den Rijn zal betekenen. Op een aantal processen waarop er al een achterstand was, zoals het overbrengen van documenten⁷² en het ontwikkelen van een digitale archiefoplossing zoals een e-depot, zal aanvullende druk komen. De aanvullende eisen die uit de wetswijziging voortkomen, komen naast uitdagingen waar de gemeente op het vlak van informatiebeheer en archivering al voor staat.

⁶⁸ VNG, Uitvoeringstoets Archiefwet 2021, p. 13; Memorie van Toelichting Archiefwet 2021, p. 42.

⁶⁹ Voor meer uitleg over wat deze begrippen inhouden: https://www.noraonline.nl/wiki/Duurzame_Toegankelijkheid#:~:text=Informatie%20is%20duurzaam%20toegankelijk%20als,voor%20zo%20lang%20als%20noodzakelijk

⁷⁰ In de nieuwe Archiefwet is het woord 'selectielijst' vervangen door 'selectiebesluit'. Desalniettemin gaat het hier om dezelfde begrippen.

⁷¹ In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

⁷² In de nieuwe wet neemt 'document' het begrip van 'archiefbescheiden' over. Dit om het beter af te stemmen met het begrip 'document' uit de Woo. Er is geen inhoudelijke wijziging ten opzichte van het begrip 'archiefbescheiden' (uit de Archiefwet 1995) beoogd; Archiefwet 2021, Nota van Wijziging, p. 5.

4.2.1 Archiefwet⁷³

De VNG concludeert in haar uitvoeringstoets van het wetsvoorstel dat het wetsvoorstel een behoudend karakter heeft.⁷⁴ De VNG geeft aan dat er geen ingrijpende aanpassingen nodig zijn naar aanleiding van het nieuwe conceptwetsvoorstel. Desondanks zijn er een paar wijzigingen die in het oog springen, die voor de gemeente Alphen aan den Rijn consequenties zullen hebben in de bedrijfsvoering. In het onderstaande hoofdstuk zijn de belangrijkste wijzigingen uiteengezet.

Informatiebeheer vanaf het begin van het werkproces

Met de nieuwe Archiefwet begint archivering al vanaf het begin van het werkproces. Waar archivering eerst meer achteraf was ingericht, ligt de aandacht nu op het informatiebeheer vanaf het begin van een werkproces. Het doel hiervan is om de duurzame toegankelijkheid van informatie te verbeteren.

Deze wijziging in de nieuwe Archiefwet legt meer aandacht op het informatiebeheer in de gemeente. Voor Alphen aan den Rijn betekent dit dat de focus op het informatiebeheer en de aandacht voor de inrichting van systemen moet worden vergroot. Er zal voornamelijk meer aandacht besteed moeten worden aan het duurzaam toegankelijk maken van informatie; bijvoorbeeld door middel van een digitaal toegankelijk archief.

Verkorting overbrengingstermijn

De overbrengingstermijn van documenten wordt verkort van twintig naar tien jaar.

De verkorting van de overbrengingstermijn heeft grote consequenties voor het dynamische archief in Alphen aan den Rijn. Zoals eerder in het rapport aangegeven is er sprake van een achterstand in het overbrengen van archiefbescheiden van het dynamische naar het statische archief. Deze wijziging in de archiefwet zou betekenen dat deze achterstand zou oplopen.

De VNG geeft aan dat het gevolg van deze verkorting betekent dat gemeenten op strategisch niveau keuzes moeten maken over hun informatiehuishouding.⁷⁵ Doordat documenten sneller overgebracht moeten worden, wordt het belang van digitale duurzame toegankelijkheid groter. De gemeente Alphen aan den Rijn beschikt niet over een e-depot en 'opslaan bij de bron' is beperkt ontwikkeld, dus de gemeente zal hier nog een aantal grotere stappen in moeten zetten. De VNG geeft daarnaast aan dat het verkorten van de overbrengingstermijn kan resulteren in meer leningen van papieren documenten. Dit zou meer druk kunnen leggen op de personele capaciteit die hiervoor in de gemeente beschikbaar is.

⁷³ Een inschatting van de belangrijkste wijzigingen die de nieuwe Archiefwet, -besluit en -regeling met zich mee zullen brengen zijn hier genoteerd. Een compleet overzicht is te vinden in de uitvoeringstoetsen van de VNG, de memorie van toelichting op de wet en de twee nota's van wijzigingen.

⁷⁴ VNG, Uitvoeringstoets Archiefwet 2021, p. 37.

⁷⁵ VNG, Uitvoeringstoets Archiefwet 2021, p. 16.

Archivaris en toezicht

Gemeenten zijn volgens de oude en nieuwe Archiefwet verplicht een archivaris aan te stellen. De diploma-eis voor deze archivaris komt wel te vervallen onder de nieuwe archiefwet. De archivaris is verantwoordelijk voor het toezicht op het archief. Volgens de oude Archiefwet geldt dit toezicht slechts op de niet naar het archief overgedragen archiefbescheidenen. Dit toezicht wordt in de nieuwe Archiefwet uitgebreid naar de overgebrachte archieven.

Door deze wijziging wordt de archivaris daarmee zowel beheerder als toezichthouder van het overgebrachte archief. Daarom moet er nagedacht worden hoe hier invulling aan te geven, om te voorkomen dat de archivaris zijn of haar eigen vlees moet gaan keuren.⁷⁶

Zoals eerder in het rapport vermeld, vervulde de gemeentesecretaris de rol van gemeentearchivaris in de gemeente. Door het vervallen van de diploma-eis zal het naar alle waarschijnlijkheid gemakkelijker worden om een gemeentearchivaris aan te stellen. Het vervallen van de diploma-eis is nog onderwerp van discussie bij de behandeling van de nieuwe Archiefwet.

Overname beperkingsgronden Woo

De oude Archiefwet en de Wet openbaar bestuur (Wob, nu Wet open overheid) kenden verschillende beperkingsgronden voor het openbaar maken van informatie. Dit zorgde voor verwarring in de uitvoering. In de nieuwe Archiefwet worden daarom de beperkingsgronden uit de Woo overgenomen.⁷⁷ Hierdoor neemt het aantal beperkingsgronden toe.

De VNG stelt in haar uitvoeringstoets van de wet dat de overname van de beperkingsgronden uit de Woo meer (juridische) kennis en inzet aan de kant van de gemeenten zal vragen.⁷⁸ Uit het onderzoek van de VNG werd onduidelijk of de bestaande jurisprudentie over de Wob op de documenten in het statische archief van toepassing is. Een correcte toepassing zal meer juridische kennis vergen. Het effect van deze wijziging voor de gemeente Alphen aan den Rijn zal niet bij het team archief komen, maar bij de medewerkers van de gemeente die zich bezighouden met de Woo.

Vaststellen beheerregels

In de Archiefwet 1995 waren decentrale overheden uitgezonderd van de verplichting om regels vast te stellen voor het beheer van de niet-overgebrachte documenten, het dynamische archief. In de nieuwe archiefwet worden ook gemeenten verplicht om vast te leggen wie belast is met het beheer van de documenten, een omschrijving van de manier waarop het beheer periodiek wordt geëvalueerd en een omschrijving van wat de gemeente daadwerkelijk doet om duurzame toegankelijkheid van de documenten te borgen.⁷⁹

In de gemeente Alphen aan den Rijn zal de verplichting voor het vaststellen van de beheerregels een aantal consequenties hebben. Er zal een periodieke evaluatie van het dynamische archief moeten worden ingesteld, de werkzaamheden rondom het borgen van de duurzame toegankelijkheid van documenten moeten worden ontwikkelen en de processen en verantwoordelijkheden rondom het dynamisch archief moeten worden vastgelegd.

⁷⁶ VNG, Uitvoeringstoets Archiefwet, 2021 p. 23.

⁷⁷ Archiefwet 2021, Memorie van Toelichting, p. 31.

⁷⁸ VNG, Uitvoeringstoets Archiefwet 2021, p. 18.

⁷⁹ Archiefwet, artikel 4.1.

4.2.2 Archiefbesluit en regeling

De uitvoering van de Archiefwet is, zoals in hoofdstuk 1 toegelicht, geregeld middel het Archiefbesluit en de Archiefregeling (gezamenlijk ABAR). Het archiefbesluit is de uitvoeringsregeling van de Archiefwet. Deze gaat in op dezelfde onderwerpen als de Archiefwet, maar geeft meer gedetailleerde regels. De voorschriften uit het Archiefbesluit zijn nader uitgewerkt in de Archiefregeling, de Archiefregeling bevat specifieke instructies en normen voor de praktische uitvoering van het archiefbeheer.

Ook de consequenties voor gemeenten van uitvoering van de concept-ABAR lijken volgens de uitvoeringstoets van de VNG mee te vallen. De VNG concludeert dat de Archiefregeling “geen fundamentele andere taken en/of verantwoordelijkheden” voor gemeenten met zich meebrengt.⁸⁰

De consequenties voor de gemeente Alphen aan den Rijn volgen uit de concept-ABAR op het gebied van duurzame toegankelijkheid, het toepassen van metadatering en het vastleggen en publiceren van afwijkingen van het selectiebesluit.

- **Operationaliseren duurzame toegankelijkheid** – In de ABAR is opgenomen dat gemeenten zelf passende maatregelen moeten nemen voor duurzame toegankelijkheid van documenten. Voor de gemeente betekent dit dat het ontwikkelen van een e-depot van groter belang wordt en de informatieadviseurs de duurzame toegankelijkheid in de informatiehuishouding moeten borgen.
- **Toepassen metadatering** – De ABAR voegt aanvullende eisen aan metadatering toe voor digitale documenten die langer dan tien jaren worden bewaard. De gemeente Alphen aan den Rijn maakt blijkens navraag bij de organisatie op dit moment nog geen gebruik van een vastgesteld metagegevensschema. Bij de implementatie van een metadateringsmodel zal deze conform de nieuwe eisen moeten worden opgesteld.

4.3 Toets aan het normenkader

Op basis van de bevindingen over het thema blik op de toekomst wordt geconstateerd dat de impact van de nieuwe Archiefwet op archivering in de gemeente beperkt is.

Tabel 4 - Toets bevindingen aan normenkader.

Vraag	Normen en indicatoren	Bevindingen	Voldaan?	
Toekomstbestendigheid				
15	Hoe zouden het beleid en de uitvoering van de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, op het gebied van archivering moeten veranderen als de nieuwe Archiefwet van kracht wordt?	Beschrijvende vraag, geen normen.	Overkoepelend is de impact van de nieuwe archiefwet op archivering in de gemeente Alphen aan den Rijn relatief beperkt. Op een aantal processen waarop er al een achterstand was, zoals het overbrengen van documenten en het ontwikkelen van een digitale archiefoplossing, zal aanvullende druk komen. De aanvullende eisen die uit de wetwijziging voortkomen, komen naast uitdagingen waar de gemeente op het vlak van informatiebeheer en archivering al voor staat.	

⁸⁰ VNG, Uitvoeringstoets Archiefwet 2021, p. 18.

Bijlage 1 Onderzoeksverantwoording

Uitvoering van het onderzoek

De onderzoekswerkzaamheden zijn uitgevoerd in de periode september 2024 tot en met januari 2025.

Het onderzoek is gestart met een digitaal startgesprek met de Rekenkamer op 16 september 2024. In dit gesprek is de onderzoeksopzet besproken en zijn er procesmatige afspraken gemaakt. Vervolgens zijn op 14 oktober procesmatige afspraken gemaakt met de ambtelijke contactpersoon en is een informatieverzoek gedaan. De gemeente Alphen aan den Rijn heeft vervolgens documenten aangeleverd.

Om zicht te krijgen op de ambities en doelstellingen van de gemeente rondom archivering, evenals de instrumenten die de gemeente daarvoor inzet en rol van de verschillende betrokkenen, is in oktober een start gemaakt met de documentanalyse. Om de bevindingen uit de documentanalyse te verifiëren en te verrijken, hebben de onderzoekers in november en december 2024 acht interviews gevoerd (zie tabel 1).

Om te onderzoeken hoe het beleid en de inrichting van de samenwerking op papier in de praktijk uitpakt hebben de onderzoekers vier cases onderzocht. In paragraaf 2.4 is toegelicht hoe het casusonderzoek heeft plaatsgevonden en wat de bevindingen hieruit zijn.

De rapportagefase bestond uit het opstellen van de nota van bevindingen voor het ambtelijk hoor en wederhoor. De nota van bevindingen is op 4 april 2025 door de Rekenkamer vastgesteld en aangeboden aan de ambtelijke organisatie voor een feitenverificatie (ambtelijk wederhoor). Na verwerking van de feitenverificatie heeft de Rekenkamer conclusies en aanbevelingen geformuleerd. Het rapport is op 25 juni aangeboden aan het college voor een bestuurlijke reactie. De bestuurlijke reactie is op 17 juli ontvangen en maakt integraal onderdeel uit van dit rapport. Het eindrapport is in augustus 2025 aan de gemeenteraad aangeboden.

Geraadpleegde bronnen

Voor de geraadpleegde schriftelijke documentatie wordt verwezen naar de voetnoten in de rapportage. Hieronder volgt een overzicht van de voor dit onderzoek gevoerde interviews.

Tabel 1 - Overzicht gevoerde interviews

Datum interview	Functie
4 november 2024	Coördinator informatiedienstverlening
3 december 2024	Griffier en medewerker griffie
3 december 2024	Chief Information Security Officer en informatieadviseur
3 december 2024	Teamleider informatiebeheer
5 december 2024	Portefeuillehouder informatiebeheer en archivering
6 december 2024	Medewerker informatiebeheer en adviseur recordmanagement
18 december 2024	Privacy Officer
17 januari 2025	Gemeentesecretaris (q.q. gemeentearchivaris)

Bijlage 2 Normenkader

Normenkader

Onderstaande tabel geeft het door de Rekenkamer vastgestelde normenkader voor het onderzoek weer, gebaseerd op de opgestelde deelvragen.

Vraag	Normen en indicatoren	Bevindingen	
1	Op welke wijze is binnen de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, de wettelijke taak voor archivering in beleidskaders vastgelegd en is dit rechtmatig?	Het archiefbeleid en de archiefverordening van de gemeente voldoen aan de Archiefwet 1995.	Archiefwet: Artikel 3 (bewaren algemeen) Artikel 10 t/m 18 Artikel 30-32 Artikel 42
2	Waar en/of bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het archiverbeleid van de gemeente en de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?	<ul style="list-style-type: none">▪ In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of in een vergelijkbaar document is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden voor archivering binnen de gemeente zijn verdeeld.▪ Er is een strategisch informatieoverleg (SIO) met deskundige.	<u>Toelichting op de wijziging van het Archiefbesluit in 2012</u>
3	Welke kaders zijn vastgelegd voor de wijze waarop een dossier wordt gevormd en welke stukken daartoe behoren?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd hoe dossiervorming bij archivering wordt vormgegeven.	
4	Welke kaders zijn vastgelegd ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners van de gemeente?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd hoe dossiervorming bij archivering wordt vormgegeven wanneer (een deel van) de archivering bij samenwerkingspartners is belegd.	
5	Hoe wordt in het archiverbeleid van de gemeente specifiek omgegaan met digitale bronnen, zoals e-mail en WhatsApp?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd hoe bij archivering met digitale bronnen wordt omgegaan.	

6	Welke kaders zijn vastgelegd voor de bewaartermijn en het vernietigen van stukken (conform de Archiefwet en de AVG)?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of daaruit volgend document is vastgelegd welke bewaartermijnen worden gehanteerd – deze voldoen aan de richtlijnen van de Archiefwet en de AVG.	
7	Hoe wordt het huidige archiveerbeleid vertaald naar volledig digitaal werken?	In werkwijzen is vastgelegd hoe het gemeentelijk archiefbeleid is vertaald naar de werkwijze voor digitaal werken.	
8	Is de uitvoering van het beleid omtrent archivering door de gemeente Alphen aan den Rijn en de griffie doeltreffend en doelmatig?	De regelgeving omtrent archivering is bij de griffie en andere medewerkers bekend en wordt door hen conform toegepast.	
9	Waar en/of bij wie ligt de verantwoordelijkheid voor het uitvoeren van het archiveerbeleid van de gemeente, inclusief de griffie? Is dit duidelijk voor alle betrokkenen?	In het gemeentelijk archiefbeleid, de archiefverordening of in een vergelijkbaar document is vastgelegd hoe de verantwoordelijkheden voor archivering binnen de gemeente zijn verdeeld. Dit is bekend voor de betrokkenen.	
10	Welke werkafspraken zijn er gemaakt ten aanzien van dossierstukken waarbij andere partijen betrokken zijn, zoals samenwerkingspartners of de gemeente Kaag en Braassem?	Er zijn werkafspraken gemaakt met samenwerkingspartners van de gemeente die voldoen aan landelijke en lokale wet- en regelgeving omtrent archivering – deze werkafspraken zijn bekend bij alle relevante betrokkenen.	
11	Welke knel- en succespunten kent de uitvoering van het archiveerbeleid van de gemeente Alphen aan den Rijn? Wat is de stand van zaken bij het verbeteren van de door de inspectie geconstateerde knelpunten in het archiefbeheer?	Beschrijvende vraag, geen normen.	
12	Hoe en/of bij wie is het toezicht op de uitvoering van archiveertaken belegd en op welke wijze wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?	In het gemeentelijk beleidskader is vastgelegd hoe het toezicht op de uitvoering van archiveertaken vorm krijgt – in de praktijk wordt hieraan voldaan.	

13	Op welke manier hebben inwoners toegang tot dossiers?	Inwoners hebben digitaal dan wel fysiek toegang tot alle dossiers die conform wet- en regelgeving openbaar dienen te zijn.	Betreffende artikelen uit de Wet open overheid: Er is een voorziening ten behoeve van inwoners of andere belanghebbenden die een informatieverzoek indienen. Er wordt binnen de wettelijk termijn voldaan aan een dergelijk verzoek.
14	Op welke wijze wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de wijze waarop de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie haar stukken archiveert?	In de reguliere P&C-cyclus, dan wel in andere vormen van verslaglegging wordt verantwoording afgelegd aan de raad over de archivering van stukken.	
15	Hoe zouden het beleid en de uitvoering van de gemeente Alphen aan den Rijn, inclusief de griffie, op het gebied van archivering moeten veranderen als de nieuwe Archiefwet van kracht wordt?	Beschrijvende vraag, geen normen.	

Contact met Gemeente Alphen aan den Rijn

Bezoekadres

Stadhuisplein 1 2405 SH Alphen aan den Rijn

Postadres

Postbus 13 2400 AA Alphen aan den Rijn

Telefoon

+31(0) 172 465 352

Website

https://www.alphenaandenrijn.nl/Bestuur_en_organisatie/Gemeenteraad/Raadscommissies/Rekenkamer

E-mail

rekenkamer@alphenaandenrijn.nl