

Archief- en dossiervorming

Aandacht voor dossiers & archieven

Rekenkamercommissie Rheden

Rapportage ten behoeve van bestuurlijk wederhoorprocedure

Rekenkamercommissie Rheden

Dhr. J.P.M. Leenders
Ambtelijk secretaris

T. 026 49 76 266
E. s.leenders@rheden.nl



Necker van Naem b.v.

Postadres

Postbus 85203
3508 AE Utrecht

T. 030-233 44 29

F. 030-262 34 38

Onderzoekers:

Drs. G.J (Gert-Jan) Broer

C.E.A. (Carolien) Gerards LLM MSc

Contactpersoon:

Gert-Jan Broer

T. 06 193 508 85

E. gert-jan@necker.nl

Kenmerk:

RO 13586

Datum:

8-11-2013

Inhoudsopgave

Bestuurlijke Nota	1
1 Onderzoeksverantwoording	2
1.1 / Aanleiding onderzoek	2
1.2 / Doelstelling en centrale vraag	2
1.3 / Casusselectie	3
1.4 / Onderzoeksuitvoering	3
1.5 / Leeswijzer	4
2 Centrale boodschap	5
2.1 / Conclusies	5
2.2 / Aanbevelingen	6
3 Reactie college van B&W	8
Nota van Bevindingen	10
1 Wet- en regelgeving en beleid	11
1.1 / (Landelijke) wet- en regelgeving	11
1.2 / Lokale wet- en regelgeving	12
1.3 / Gemeentelijk beleid	14
1.4 / Invoering zaakgericht werken	15
1.5 / Normenkader	17
2 Regels, procedures en werkinstructies	18
2.1 / Het team Documentaire Informatievoorziening	18
2.2 / Procedures, regelingen en werkinstructies	18
2.3 / Procedure voor vernietiging van archiefbescheiden	20
2.4 / Normenkader	21
3 Archief- en dossiervorming in de praktijk	22
3.1 / Werkwijze ambtelijke organisatie casus leerlingenvervoer	22
3.2 / Bewaring en vernietiging archiefbescheiden leerlingenvervoer	24
3.3 / Archief- en dossiervorming voor het project Traverse Dieren in de periode 2001-2010	24
3.4 / Huidige werkwijze archief- en dossiervorming Traverse Dieren	25
3.5 / Risico's in de werkwijze voor het project Traverse Dieren	26
3.6 / Interne controle archief- en dossiervorming	26
3.7 / Risicobeheersing DIV	27
3.8 / Gemeentelijke Archiefinspectie	27

3.9 / Inspectie van specifieke afdelingen door de gemeentearchivaris	29
3.10 / Provinciale Archiefinspectie	29
3.11 / Normenkader	31
4 Resultaten	33
4.1 / Rechtmatigheid	33
4.2 / Casus 1: Leerlingenvervoer	34
4.3 / Casus 2: Project Traverse Dieren	36
4.4 / Doelmatigheid	37
4.5 / Normenkader	38
Bijlagen	40
Bijlage 1. Toetsingskader	40
Bijlage 2. Kwaliteitsvereisten in Archiefregeling (2010)	42
Bijlage 3. Bevindingen Gemeentelijke Archiefinspectie	43
Bijlage 5. Opgevraagde documenten Project Traverse Dieren	44
Bijlage 6. Bronvermelding	46

Bestuurlijke Nota

1 Onderzoeksverantwoording

1.1 / Aanleiding onderzoek

De rekenkamercommissie van Rheden heeft besloten een onderzoek uit te voeren naar de archief- en dossiervorming binnen de gemeente. Directe aanleiding voor dit onderzoek is een constatering uit het onderzoek van de rekenkamercommissie naar verbonden partijen. Tijdens de uitvoering van dat onderzoek bleek dat de archief- en dossiervorming in specifieke dossiers niet altijd op orde is. Zo bleek van het geldend beleidskader Verbonden partijen alleen een schriftelijke versie in het archief beschikbaar te zijn. Daarnaast bleek in dit onderzoek dat dossiers, die door het onderzoeksbureau opgevraagd waren, niet altijd tijdig of eenvoudig leverbaar waren.

In aanvulling hierop heeft de rekenkamercommissie vragen bij de invloed van de digitalisering op archief- en dossiervorming. Gemeenten dienen te borgen dat (juist) ook in het digitale tijdperk aspecten als een efficiënte bedrijfsvoering en de rechtszekerheid voor burgers geborgd zijn. Om die reden is 1 januari 2013 ook het Archiefbesluit gewijzigd.¹ Tegelijkertijd heeft de rekenkamercommissie geen reden om te vermoeden dat er grote problemen zijn in de archief- en dossiervorming. Het onderzoek dient dan ook vooral om de kwaliteit van de archief- en dossiervorming in Rheden in kaart te brengen en eventueel voorstellen te doen ter verbetering.

1.2 / Doelstelling en centrale vraag

Een goede archivering en dossiervorming is een belangrijke randvoorwaarde voor het goed functioneren van het openbaar bestuur. Voor de burger is het van belang dat de toegang tot informatie en de juistheid en volledigheid van gegevens een belangrijke waarborg is voor zijn positie (rechtszekerheid). Wanneer de burger zich beroept op zijn rechtspositie moet hij bijvoorbeeld kunnen beschikken over relevante documentatie voor zijn bewijsvoering. Voor de ambtelijke organisatie is het van belang te weten welke handelingen in het verleden zijn verricht en welke besluiten zijn genomen om passend te kunnen handelen. Goede archivering en dossiervorming zijn belangrijke voorwaarden voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering. Hiervoor is goed inzicht in de risico's die samenhangen met archief- en dossiervorming van belang. Tot slot is in (gemeentelijke) archieven vastgelegd op welke wijze de overheid in politieke en bestuurlijke zin heeft gehandeld, beraadslaagd en besloten. Op die manier is democratische controle mogelijk.

Op basis van bovenstaande overwegingen is de doelstelling van het onderzoek als volgt:

Doel van het onderzoek is in kaart te brengen hoe de archief- en dossiervorming in de gemeente Rheden 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.

De centrale vraag van het onderzoek is de volgende:

Is de uitvoering van het beleid ten aanzien van archief- en dossiervorming binnen de gemeente Rheden rechtmatig, doelmatig en doeltreffend?

Ten behoeve van de beantwoording van de centrale vraag zijn verschillende deelvragen geformuleerd. Deze zijn geclusterd in drie onderdelen, te weten 'wet- en regelgeving/beleid', 'inrichting organisatie' en 'uitvoering/resultaat'. Deze ordening van de vragen maakt duidelijk op welke wijze de drie onderdelen (het beleid, de organisatie en de praktijk) een samenhangend geheel vormen.

¹ Wijziging Archiefbesluit 1 januari 2013, toelichting op www.nationaalarchief.nl.

Wet- en regelgeving/beleid

- 1 Welke wet- en lokale regelgeving zijn geldend ten aanzien van de archief- en dossiervorming?
- 2 Is er een actueel beleidsplan ten aanzien van de archief- en dossiervorming?

Inrichting organisatie

- 3 Beschikt het verantwoordelijk team Facilitaire Dienstverlening over actuele interne regels, procedures en instructies ten aanzien van de archivering en zijn deze actueel en doeltreffend?
- 4 In hoeverre zijn regels en procedures voor archief- en dossiervorming bekend binnen de organisatie?
- 5 Zijn binnen het team Facilitaire Dienstverlening de risico's ten aanzien van archief- en dossiervorming bekend en is er sprake van zichtbare maatregelen om risico's te beheersen?
- 6 Is er een doeltreffend controlesysteem om de naleving van de regels, procedures en instructies te waarborgen en zijn rollen en bevoegdheden van betrokkenen duidelijk belegd?

Uitvoering/resultaat

- 7 Werkt de ambtelijke organisatie conform de interne regels, procedures en instructies ten aanzien van archief- en dossiervorming?
- 8 In hoeverre vult de Provinciale Archiefinspectie haar toezicht op de gemeentelijke archiefregeling in?
- 9 Is de uitvoering van de archief- en dossiervorming bij de gemeente Rheden in lijn met wet- en regelgeving?²
- 10 In hoeverre zijn dossiers toegankelijk, volledig en authentiek?
- 11 In hoeverre zijn dossiers in overeenstemming met de nieuwe regelgeving omtrent digitale archivering?
- 12 Worden de geldmiddelen die beschikbaar zijn voor archief- en dossiervorming doelmatig besteed?

1.3 / Casusselectie

De rekenkamercommissie heeft besloten de volgende twee cases te selecteren:

- 1 Leerlingenvervoer
- 2 Project Traverse Dieren

De eerste casus heeft betrekking op een tamelijk gestandaardiseerd proces, dat plaatsvindt op één afdeling. In 2012 is het aanvraagproces voor leerlingenvervoer gestandaardiseerd. De rekenkamercommissie wenste inzicht te verkrijgen in de ervaringen met de digitalisering tot nu toe.

De tweede casus betreft een omvangrijk en langdurig project, waarbij verschillende afdelingen betrokken zijn. De betrokkenheid en de belangen van de gemeente bij dit project varieerde in de tijd. Bovendien is er geen sprake van een 'gestandaardiseerd proces'. Dit betekent dat wat in een dossier en archief moet worden opgenomen, niet per definitie evident is. De rekenkamercommissie wenste inzicht te verkrijgen in de werkwijze van de gemeente bij de dossier- en archiefvorming van een dergelijk niet-gestandaardiseerd project. Bovendien geldt dat de projectorganisatie op dit moment werkt aan de digitalisering. De eerste ervaringen met de digitalisering kunnen op die manier in het onderzoek worden meegenomen.

1.4 / Onderzoeksuitvoering

De rekenkamercommissie heeft de feitelijke onderzoekswerkzaamheden uitbesteed aan het onderzoeksbureau Necker van Naem. Na de documentanalyse is besloten twee cases voor het onderzoek te selecteren.

² Onder meer de Archiefwet en het daarop gebaseerde besluit en regeling en lokale regelgeving.

In eerste instantie was het de bedoeling na de start van de documentanalyse twee cases te selecteren en nadere richtlijnen en procedures voor dossier- en archiefvorming te bestuderen. In de praktijk bleek echter dat slechts in beperkte mate procedures en werkinstructies voorhanden waren. Om die reden is besloten eerst gesprekken te voeren met bij de cases betrokken medewerkers van de afdelingen en een betrokkene van de Dienst Informatievoorziening (DIV). Deze gesprekken hebben een beeld opgeleverd van de werkwijze van de betrokkenen.

Na de gesprekken zijn voor leerlingenvervoer en Traverse Dieren dossiers opgevraagd en geanalyseerd. Voor leerlingenvervoer is de focus gelegd op het nieuwe digitale aanvraagproces. Voor Traverse Dieren geldt dat voor de periode 2000 – 2013 verschillende besluitvormende documenten zijn opgevraagd. Met betrokken medewerkers van de projectorganisatie is een gesprek gevoerd over de uitvoering van dossier- en archiefvorming.

Na de aanbieding aan de rekenkamercommissie is het rapport op 14 november 2013 aan de ambtelijke organisatie gepresenteerd in het kader van de hoor- en wederhoorprocedure. De organisatie heeft de mogelijkheid gekregen om eventuele feitelijke onjuistheden kenbaar te maken. Vervolgens is het rapport op 27 november 2013 aangeboden voor een bestuurlijke reactie. Het rapport is op 20 december 2013 aan de raad aangeboden.

1.5 / Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit twee delen. Het eerste deel is de centrale boodschap van dit onderzoek. Deze bevat de conclusies en aanbevelingen. Het tweede deel van dit rapport is de Nota van Bevindingen. Hoofdstuk 1 van de Nota van Bevindingen gaat in op het beleid van de gemeente voor archief- en dossiervorming. Het volgende hoofdstuk (hoofdstuk 2) behandelt de regels, procedures en instructies van archief- en dossiervorming. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 de wijze van uitvoering besproken, in het bijzonder voor de twee onderzochte cases. Tot slot bevat hoofdstuk 4 de resultaten van het onderzoek. Aan het eind van het rapport bevinden zich de bijlagen.

2 Centrale boodschap

2.1 / Conclusies

Beleid / wet- en regelgeving

- 1 De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente in de afgelopen jaren heeft voldaan aan de eisen van het opstellen van wet- en regelgeving voor archief- en dossierbeheer. Zij beschikt over actueel beleid op het gebied van archief- en dossiervorming. De gemeente beschikt nog niet over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de archiefbescheiden van de gemeente. Ook beschikt de gemeente niet over een kwaliteitssysteem waarmee de kwaliteit van het archiefbeheer kan worden gemonitord. Beide zijn wettelijke vereisten.³ De ontwikkeling daarvan maakt onderdeel uit van de nadere doorontwikkeling op het gebied van digitaal werken die door de organisatie is opgepakt. Duidelijk is dat DIV momenteel veel energie stopt in de doorontwikkeling van 'zaakgericht werken'. Evenwel is van belang dat wat de geconstateerde wettelijke tekortkomingen betreft, die eerder zijn geconstateerd door de Archiefinspectie, verbeteringen worden doorgevoerd.

Organisatie / verantwoordelijkheden en procedures

- 2 De rekenkamercommissie concludeert dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van het dossier- en archiefbeheer niet altijd helder zijn belegd. Het team Facilitaire Dienstverlening heeft volgens de verordening de zorgplicht voor een goed beheer van archiefbescheiden en kan op tekortkomingen worden aangesproken. Tegelijk is in procedures vastgelegd dat de vakafdelingen binnen de organisatie zelf verantwoordelijk zijn voor de inhoud en compleetheid van dossiers. In de praktijk vindt hier echter zeer beperkt controle of sturing op plaats. Dit maakt dat niet altijd duidelijk is wie wanneer waarop kan worden aangesproken.
- 3 De rekenkamercommissie concludeert dat DIV niet beschikt over een helder en actueel overzicht van de instructies en procedures voor het dossier- en archiefbeheer. In het onderzoeksdossier zijn tal van procedures en instructies aangetroffen waarvan de status niet helder is. De regels en instructies die zijn opgesteld ten behoeve van het zaakgericht werken, dienen in de doorontwikkeling, die momenteel plaatsvindt, concreter te worden uitgewerkt.
- 4 De rekenkamercommissie beschouwt de beschikbaarheid en de toegankelijkheid van de instructies en procedures binnen de vakafdelingen als een aandachtspunt. Uit de casestudies blijkt dat instructies en procedures weinig en moeilijk toegankelijk zijn. Dit beschouwt de rekenkamercommissie als een signaal dat het bewustzijn voor een goede dossiervorming binnen de organisatie verbetering behoeft. Als niet helder is welke eisen worden gesteld aan een doelmatig en doeltreffende inrichting van het dossier- en archiefbeheer is de kans ook klein dat de organisatie aan de gestelde normen voldoet.
- 5 De rekenkamercommissie stelt vast dat de controle door de vakafdeling op de kwaliteit van dossiers zeer beperkt is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en compleetheid van dossiers ligt bij de inhoudelijk beleidsadviseur. Er wordt door het management slechts in zeer beperkte mate gestuurd op de kwaliteit van de dossiers en de archieven. De enige controle vindt momenteel plaats op het niveau van de archivaris die jaarlijks een inspectie uitvoert. Daarmee ontbreekt centrale sturing en controle op de kwaliteit van archieven en dossiers. De rekenkamercommissie concludeert dat dit betekent dat hierdoor beperkt zicht is op de kwaliteit van de archieven en de dossiers.
- 6 De archiefverordening vereist dat jaarlijks op de gemeentebegroting voldoende middelen worden geraamd voor 'het bestrijden van de kosten' voor de zorg voor archiefbescheiden. Hier heeft de gemeente onvoldoende zicht op. De rekenkamercommissie stelt vast dat de gemeente alleen zicht heeft op de uitgegeven middelen in het kader van het Gelders Archief.

³ Art. 18 en art. 16 van de Archiefregeling (2010).

Zoals bekend, kampt het Gelders Archief sinds enkele jaren met een negatief bedrijfsresultaat. De gemeente heeft geen specifieke begroting voor DIV en daarmee geen inzicht in de doelmatigheid van archiefvorming.

Uitvoering

- 7 De werkwijze rond het archief- en dossierbeheer zit in Rheden in een omvormingsfase. Sinds 2012 werkt Rheden aan de overstap naar het zogeheten 'zaakgericht werken'. Dit betekent dat aanvragen van klanten als zaak in samenhang (digitaal) worden opgepakt. Deze overstap vindt stapsgewijs plaats. De gemeente werkt op een aantal terreinen nu volledig digitaal. Op andere terreinen worden dossiers en archieven zowel in papieren als in digitale vorm ontvangen en beheerd. Dit verschil in werkwijze zorgt ervoor dat de rekenkamercommissie een tweeledig oordeel velt ten aanzien van de uitvoering.
 - o De rekenkamercommissie stelt ten aanzien van het onderzochte dossier Leerlingenvervoer vast dat het invoeren van het zaakgericht werken leidt tot een doelmatig en doeltreffend proces. Het standaardiseren en digitaliseren zorgt volgens de rekenkamercommissie voor een overzichtelijke en complete inrichting van dossiers en archieven die bovendien makkelijk digitaal toegankelijk zijn voor bevoegden. De invoering van het zaakgericht werken maakt het bovendien mogelijk vanuit het management te sturen op de kwaliteit van de uitvoering, omdat de afronding van iedere stap in het werkproces kan worden gevolgd. Momenteel gebeurt dit nog niet.
 - o Voor de onderzochte case Traverse Dieren (waar het zaakgericht werken nog niet is ingevoerd) geldt dat er geen sprake is van een gestandaardiseerd proces van archief- en dossiervorming. Voor het vormen van dossiers en archieven worden geen richtlijnen of instructies gehanteerd. Dossiers worden veelal pas na afronding van een project gearchiveerd. Dit geldt ook voor andere vergelijkbare meerjarige en grote projecten. Deze werkwijze, die voor een groot deel is gestoeld op de persoonlijke verantwoordelijkheid van medewerkers, is erg kwetsbaar. De kwetsbaarheid vraagt te meer om aandacht, omdat binnen afdelingen de neiging bestaat dossiervorming gelijk te stellen aan archiefvorming en dit als een verantwoordelijkheid van DIV te beschouwen.
- / De rekenkamercommissie trof in de onderzochte dossiers regelmatig raadsvoorstellen en -besluiten aan waaruit in veel gevallen niet bleek of het bijgesloten raadsbesluit was vastgesteld en/of geamendeerd. Naast de door de ambtelijke organisatie gearchiveerde versies van raadsvoorstellen houdt de griffie een eigen archief bij waarin alle vastgestelde besluiten worden gearchiveerd.

2.2 / Aanbevelingen

Beleid / wet- en regelgeving

- 1 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven (juist ook) in de overgangsfase naar het digitale werken zichtbaar te maken hoe de toegang tot de archiefbescheiden is georganiseerd en hoe de archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt. Dit om te voorkomen dat de verschillende werkwijzen, die kenmerkend zijn voor een overgangsfase, leiden tot een gebrek aan overzicht of incomplete archieven. Daarbij beveelt de rekenkamercommissie aan om wanneer de overgangsfase is beëindigd de dan geldende werkwijze zo spoedig mogelijk vast te leggen in een orderingsplan.

Organisatie: verantwoordelijkheden en procedures

- 2 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven de verantwoordelijkheden ten aanzien van het archiefbeheer zo concreet mogelijk te beleggen zodat duidelijk wordt 'wie' 'wanneer' 'waarop' kan worden aangesproken. Vakafdelingen zijn verantwoordelijk voor de compleetheid van dossiers. Wat wordt verstaan onder een compleet dossier en wie daar op toeziet, is in veel gevallen echter niet duidelijk. Het team Facilitaire Dienstverlening is bij verordening verplicht toe te zien op een

goed beheer van de archieven. De rekenkamercommissie beveelt aan leidinggevend en per afdeling te laten sturen op de inhoudelijke vereisten voor een kwalitatief goed dossier en archief. Op die manier kan er ook bij de behandelend ambtenaar een duidelijker besef ontstaan dat hij zelf verantwoordelijk is voor inhoud en compleetheid. Daarvoor is ook van belang dat de aanwezige richtlijnen en instructies 'levende documenten' zijn die makkelijk toegankelijk zijn.

- 3 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college opdracht te geven inzicht te verschaffen in de bestede middelen aan het gemeentelijk archiefbeheer in zijn geheel, zodat er inzicht ontstaat in de vraag of de middelen op een doelmatige wijze worden ingezet. De archiefverordening vereist ook dat de gemeente over dit inzicht beschikt.
- 4 De griffie dient een centrale rol te vervullen in de archivering van besluitvorming. Nu is voor diverse door de ambtelijke organisatie gearchiveerde raadsvoorstellen en – besluiten niet vast te stellen of en op welke manier de raad heeft ingestemd met de raadsvoorstellen. Door de griffie hierin een coördinerende rol te geven, kan een archief sluitend zijn van begin tot het eind.

Uitvoering

- 4 De invoering van het zaakgericht werken in Rheden zorgt voor beter zicht op en beheer van dossiers en daardoor tot kwalitatief betere dossiers en archieven. De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college de opdracht te geven de ingezette koers met betrekking tot zaakgericht werken waar dit mogelijk is met voortvarendheid verder door te voeren. Daarbij past ook het zoeken naar mogelijkheden van koppelingen van systemen (bijvoorbeeld Project Supporter en Triple C). Op die manier kan zo uniform mogelijk gewerkt worden.
- 5 De systemen die de gemeente Rheden hanteert voor het zaakgericht en het digitaal projectmatig werken bieden technisch de mogelijkheid managementinformatie te genereren. De rekenkamercommissie beveelt het college aan deze reeds aanwezige instrumenten binnen de vakafdelingen in te zetten, in lijn met aanbeveling 2, in het gericht sturen op de kwaliteit van dossiers en archieven. Een mogelijkheid hiertoe is het uitvoeren van een periodieke steekproef op de kwaliteit van de dossiers.
- 6 De rekenkamercommissie beveelt de raad aan het college op te dragen binnen de organisatie op regelmatige basis aandacht te besteden aan het belang van kwalitatief goede dossiers en archieven, door:
 - o tijdens het inwerkprogramma aandacht te besteden aan de eisen die de gemeente c.q. de vakafdeling stelt aan kwalitatief goede dossiers en archieven en daarbij ook aandacht te besteden aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen individuele medewerkers en DIV;
 - o leidinggevend gericht te laten sturen op de aanwezigheid, actualiteit en beschikbaarheid van instructies en procedures voor dossier- en archiefvorming en hen eveneens te laten sturen op de naleving hiervan door medewerkers;
 - o de medewerkers van DIV een ambassadeursrol toe te kennen in het uitdragen van het belang van kwalitatief goede dossiers en archieven. Bijvoorbeeld door het organiseren van lunchbijeenkomsten of andere activiteiten die het bewustzijn onder medewerkers voor dit onderwerp vergroten.

3 Reactie college van B&W

Zie bijlage (brief college van B&W d.d. 17 december 2013 met bestuurlijke reactie op rapportage archief- en dossiervorming gemeente Rheden).

Nota van Bevindingen

1 Wet- en regelgeving en beleid

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie de wet- en regelgeving en het beleid dat van toepassing is op dossier- en archiefvorming. Ten eerste geeft de rekenkamercommissie een overzicht van de landelijke wet- en regelgeving. Ten tweede wordt de lokale regelgeving behandeld. Vervolgens behandelt de rekenkamercommissie het lokale beleid voor archief- en dossiervorming. De rekenkamercommissie geeft zodoende antwoord op de volgende deelvragen:

- 1 Welke wet- en lokale regelgeving zijn geldend ten aanzien van de archief- en dossiervorming?
- 2 Is er een actueel beleidsplan ten aanzien van de archief- en dossiervorming?

1.1 / (Landelijke) wet- en regelgeving

Wettelijke bepalingen over hoe overheden dienen om te gaan met archief- en dossiervorming zijn neergelegd in de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB), de Wet bescherming persoonsgegevens en de Archiefwet (1995). Waar het gaat om de bevoegdheidsverdeling en wijze van archivering en dossiervorming zijn de belangrijkste regels opgenomen in het Archiefbesluit en de Archiefregeling.

Regelgeving in Archiefwet (1995) en Archiefbesluit (1995)

In de Archiefwet staat onder meer omschreven hoe decentrale overheden dienen om te gaan met archiefbescheiden. Artikel 3 van de wet bepaalt dat overheidsorganen verplicht zijn de onder hun verantwoordelijkheid vallende archiefbescheiden “in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden.”⁴ Voor gemeenten staat in de wet bepaald dat zij een verordening dienen op te stellen waarin zij beschrijven hoe zij zorg dragen voor goede archiefvorming en toezicht houden op naleving van wetgeving.⁵ In de wet staat bepaald dat het college van B&W een gemeentelijke archiefplaats aanwijst. Deze archiefplaats wordt beheerd door een gediplomeerd gemeentelijk archivaris die door het college van B&W wordt benoemd.⁶ De gemeentearchivaris dient toe te zien op de naleving van de bepalingen in de Archiefwet voor archiefbescheiden die nog niet naar de archiveringsbewaarpplaats zijn overgebracht.⁷ De Archiefwet is nader uitgewerkt in een Archiefbesluit (1995). Deze kan worden gezien als de uitvoeringswet van de Archiefwet. Het besluit bevat:

- / regels over het maken van selectielijsten van archiefbescheiden. Selectielijsten zijn lijsten waarop alle archiefbescheiden van overheden zijn opgenomen;
- / minimale bewaartermijnen voor soorten archiefbescheiden;
- / bepalingen over de staat waarin archiefbescheiden dienen te verkeren;
- / de diplomavereisten van de gemeentelijk archivaris;
- / vereisten ten aanzien van het opstellen van beheersregels voor archiefbescheiden. Twee specifieke vereisten die worden genoemd zijn het voorzien in voldoende archiefruimte en voldoende deskundig personeel.⁸

⁴ Art. 3 Archiefwet.

⁵ Art. 30 lid 1 Archiefwet.

⁶ Of wanneer er geen archivaris benoemd is, de gemeentesecretaris: zie art. 32 lid 1 Archiefwet.

⁷ Art. 32 lid 2 Archiefwet.

⁸ Art. 14 Archiefbesluit. Volgens art. 41 van de Wet Archiefbeheer dient het ‘dagelijks bestuur’ hier zorg voor te dragen.

Specifieke kwaliteitsvereisten in de Archiefregeling (2010)

In de landelijke Archiefregeling (2010) zijn specifieke kwaliteitsvereisten voor dossier- en archiefbeheer opgenomen. De regeling stelt eisen aan de kwaliteit van de archiefbescheiden en de wijze waarop het dossierbeheer plaatsvindt. In de regeling zijn vijf specifieke vereisten opgenomen:

- 1 De zorgdrager (het dagelijks bestuur van de gemeente) dient ervoor te zorgen dat het beheer van archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een *kwaliteitssysteem* dat de gemeente toepast.
- 2 De zorgdrager moet waarborgen dat de *context en authenticiteit* van de archiefbescheiden ten alle tijden kunnen worden vastgesteld. Dat wil zeggen dat de inhoud, structuur en verschijningsvorm duidelijk zijn.
- 3 De gemeente dient te zorgen voor een *overzicht en orderingsstructuur* van de archiefbescheiden.
- 4 De zorgdrager legt een *metagegevensschema* vast en koppelt aan de archiefbescheiden *metagegevens*. Met een dergelijk schema kan ook van digitale stukken de context en authenticiteit worden vastgesteld.
- 5 De zorgdrager dient te waarborgen dat de archiefbescheiden *toegankelijk* zijn. Dat wil zeggen dat deze makkelijk te raadplegen zijn.

In de regeling zijn de specifieke vereisten nader uitgewerkt. Hiervoor verwijzen wij naar bijlage 2.

1.2 / Lokale wet- en regelgeving

De gemeente Rheden heeft de landelijke wet- en regelgeving enkele jaren geleden uitgewerkt in een archiefverordening en een Besluit Informatiebeheer.

Archiefverordening gemeente Rheden 2011

Op 29 november 2011 heeft de raad van Rheden de Archiefverordening gemeente Rheden 2011 vastgesteld.⁹ De verordening bevat regels voor het archiefbeheer. Deze zijn zowel van toepassing op papieren als digitale archiefbescheiden.¹⁰ De nieuwe verordening verving de Archiefverordening gemeente Rheden 1996. Het doel van de nieuwe verordening was om te voldoen aan de bepalingen in de Archiefwet door te regelen hoe het college van B&W de zorg voor de documenten vormgeven en het toezicht regelen. Eerder had de Provinciale Archiefinspectie opgemerkt dat de gemeente dient te beschikken over een nieuwe verordening.¹¹

De nieuwe archiefverordening is gebaseerd op één van de twee modelverordeningen die het 'Landelijk Overleg van Provinciaal Archiefinspecteurs (LOPAI) heeft opgesteld. Het model dat de gemeente Rheden hanteert is gebaseerd op een modelverordening voor een gemeente zonder archivaris.

De verordening is compact. Zij bevat 17 artikelen waarin de zorg voor de archiefbescheiden en het toezicht van de archivaris op documenten die niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats, zijn opgenomen. Ten aanzien van de zorg voor de archiefbescheiden bepaalt de verordening in artikel 2 dat het college van B&W ervoor moet zorgen dat de "inrichting en instandhouding van voldoende doelmatige archiefruimten en archiefbewaarplaatsen" geborgd is.¹² Ook dient het college ervoor te zorgen dat de archiefbescheiden op dusdanige wijze bewaard worden, dat het behoud voldoende is geborgd.

⁹ Verslag Raadsvergadering 29 november 2011, pagina 1.

¹⁰ Memorie van Toelichting, Archiefverordening gemeente Rheden 2011.

¹¹ Brief aan GA inzake vaststelling Archiefverordening 2011.

¹² De archiefbewaarplaats is in het geval van Rheden vormgegeven middels deelname aan de Gemeenschappelijke Regeling Regionaal Historisch Centrum "Gelders Archief".

Het college van B&W kent verder op basis van de verordening de volgende plichten en bevoegdheden:

- / het aanwijzen van een beheerder (art. 3);
- / het aanstellen van voldoende deskundig personeel voor de werkzaamheden verbonden aan het archiefbeheer (art. 4);
- / het jaarlijks ramen van voldoende middelen voor de kosten aan de zorg voor archiefbescheiden (art. 6).

Daarnaast is in de verordening opgenomen dat het college van B&W nadere voorschriften dient op te stellen voor het beheer van archiefbescheiden die nog niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats (art. 7). Tot slot is in de verordening opgenomen dat het college van B&W ten minste één maal per twee jaar verslag doet over de uitvoering van de wet, waarbij het college van B&W tevens de verslagen van de archivaris (in dit geval het Gelders Archief) overlegt.¹³

Besluit Informatiebeheer Gemeente Rheden 2012

Op 21 maart 2012 heeft het college van B&W het besluit informatiebeheer gemeente Rheden 2012 vastgesteld. Dit besluit verving het besluit informatiebeheer uit 2003. Met de vaststelling van het besluit is uitwerking gegeven aan artikel 7 van de Archiefverordening. Het besluit informatiebeheer is, net als de archiefverordening, gebaseerd op een model van het Landelijk Overleg van Provinciaal Archiefinspecteurs. Het besluit regelt het ambtelijke beheer van documenten en beoogt het archief in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te houden. Het besluit bevat zowel voorschriften voor papieren als voor digitale documenten.

Het besluit bepaalt dat het team Facilitaire Dienstverlening (ondergebracht bij de afdeling Bedrijfsvoering¹⁴) verantwoordelijk is voor het beheer van de archiefbescheiden van de gemeente.¹⁵ Dit team kan dan ook op eventuele tekortkomingen worden aangesproken, zo staat in art. 5 van het besluit.¹⁶ Het hoofd van het team is belast met de informatievoorziening van de onder hem vallende taken. In vrijwel elk artikel van het besluit wordt verwezen naar het hoofd van de beheereenheid als verantwoordelijke. Het hoofd van de beheereenheid heeft twee taken: de *archiefvorming en -ordening* en het *beheer van documenten*.

Voor wat betreft de archiefvorming en -ordening gaat het om de volgende zaken:

- / *De 'productie' van documenten (art. 7-10)*. Het hoofd van de beheereenheid dient er zorg voor te dragen dat de vervaardiging van de documenten van dien aard is, dat de houdbaarheid is geborgd. Daarnaast heeft hij de verantwoordelijkheid voor de wijziging, vernietiging en verwijdering van documenten en het borgen van de processenstromen binnen de ambtelijke organisatie.
- / *De identificatie van documenten (art. 11-12)*. Het hoofd draagt er zorg voor dat de identificatie van documenten geborgd is en hiertoe procedures zijn opgesteld.
- / *De ordening en toegankelijkheid van documenten (art. 13-15)*. In het besluit zijn regels opgenomen over de wijze waarop het hoofd ervoor dient te zorgen dat documenten geordend en toegankelijk zijn. Hij dient gebruik te maken van een 'doeltreffende systematiek'. Dit houdt onder meer in dat er een inventaris moet worden gemaakt waarin informatiebestanden worden beschreven. Uit de inventaris dient te blijken waar de informatiebestanden zich bevinden of wanneer ze bijvoorbeeld zijn overgedragen of vernietigd.

¹³ Archiefverordening gemeente Rheden 2011.

¹⁴ Document, 'Beschrijving FZDIV', geen datum.

¹⁵ Met uitzondering van de archiefbescheiden van de Brandweer Rijn en IJssel, zie art. 5 Besluit Informatiebeheer gemeente Rheden 2012.

¹⁶ Besluit Informatiebeheer Gemeente Rheden 2012, art. 5.

Voor wat betreft het beheer van documenten gaat het om de volgende taken:

- / *De bewaring van documenten (art. 16-18)*. Een concreet vereiste is de aanwezigheid van voldoende archiefruimte. Het hoofd draagt hier de verantwoordelijkheid voor.
- / *De beveiliging en raadpleging van documenten (art. 19-22)*. Het hoofd van de bewaareenheid draagt zorg voor de beveiliging van de documenten. Hij ziet tevens toe op uitlening van documenten en geheimhouding van documenten indien van toepassing.
- / *De vervanging, vervreemding en overdracht van documenten (art. 23-25)*. Hiertoe dient het advies van de archivaris te worden ingewonnen.
- / *De selectie en vernietiging van documenten (art. 26-27)*. Hiervoor wordt gebruikgemaakt van een selectielijst waarop staat aangegeven wanneer documenten voor vernietiging in aanmerking komen. De archivaris dient goedkeuring tot vernietiging te geven.
- / *De overbrenging van documenten (art. 28)*. Dat wil zeggen de overbrenging van archiefbescheiden naar de archiefbewaarlokaal.¹⁷

Uit de omschrijving valt op dat de regels resultaatgericht zijn. Er wordt omschreven wat het resultaat dient te zijn (bijvoorbeeld: een goed geordend archief), maar er is niet voorgeschreven hoe dit dient te gebeuren. Hier liggen twee redenen aan ten grondslag. Ten eerste willen college en raad het hoofd van de beheereenheid de vrijheid bieden om zelf procedures in te richten. Hij heeft namelijk het beste zicht op hoe het resultaat het beste bereikt kan worden. Ten tweede volgen technologische ontwikkelingen elkaar momenteel in vlug tempo op, waardoor systemen snel achterhaald kunnen worden.¹⁸ Gedetailleerde omschrijvingen van de werkwijze zijn om die reden niet erg bruikbaar.

1.3 / Gemeentelijk beleid

DSP- / ordeningsplan is in ontwikkeling

De Archiefwet bepaalt dat gemeenten dienen te beschikken over een goed geordend en toegankelijk archief. Om die reden is het opstellen van een ordeningsplan verplicht. Een veel gebruikt ordeningsplan om dit mogelijk te maken is een documentair structuurplan (DSP).

Een documentair structuurplan (DSP) is een ordeningsplan waarin staat bepaald hoe de toegang tot de archiefbescheiden is georganiseerd en hoe de archiefbescheiden zijn ingedeeld en gerangschikt. De gemeente Rheden heeft er uiteindelijk voor gekozen om geen gebruik te maken van een DSP-plan. De wens tot flexibiliteit woog zwaarder dan het beschikken over een basis ordeningssysteem. De gemeente Rheden heeft een keer een concept van een ordeningsplan opgesteld, waarin is vastgelegd op welke wijze toegankelijkheid van archiefbescheiden is georganiseerd, ingedeeld en gerangschikt.¹⁹ Het concept is uiteindelijk niet uitgewerkt tot een definitieve versie. De reden daarvan is niet bekend. Op dit moment wordt het conceptordeningsplan tegen het licht gehouden en aangepast aan de huidige situatie. Dit geldt zowel voor de ordening van analoge als van digitale archiefbescheiden. Op ambtelijk niveau wordt bijvoorbeeld gesproken over de aanschaf van I-Navigator. De I-Navigator is een 'beheertool' die het mogelijk maakt om de werkprocesinformatie rondom de informatiehuishouding vast te leggen. In de nabije toekomst moet het mogelijk zijn om verschillende applicaties waar de gemeente nu mee werkt (Triple C, DMS Alfresco) op elkaar aan te laten sluiten. Hierdoor kan de gemeente door middel van de I-Navigator op een systeemafhankelijke wijze het informatiebeleid vastleggen, beheren en beheersen. Ook maakt de applicatie het mogelijk informatie 'in welke verschijningsvorm dan ook' (fysiek en/of digitaal) in kaart te brengen en te beheren en heeft het opties als de mogelijkheid voor meerdere personen het DMS te raadplegen, een organisatiespecifieke boomstructuur voor de onderverdeling van werkprocessen en het

¹⁷ Besluit Informatiebeheer Gemeente Rheden 2012.

¹⁸ 'Algemene toelichting op Besluit Informatiebeheer Gemeente Rheden 2012'.

¹⁹ Ordeningsplan Beheereenheid FZDIV van de gemeente Rheden, versie 27-03-2009.

vastleggen van afwijkende bewaartermijnen op documentniveau. De conclusie van DIV luidt dan ook dat de I-Navigator een uitgebreidere versie van het Model DSP is.²⁰ Naar verwachting van de ambtelijke organisatie zal het orderingsplan nog een tijd in ontwikkeling zijn; dit heeft te maken met de ontwikkelingen rondom de invoering van zaakgericht werken.

1.4 / Invoering zaakgericht werken

Vanaf 2010 zijn de eerste stappen gezet naar de invoering van zaakgericht werken binnen de gemeente. In het kader van het programma 'Klant in Beeld' is het uitgangspunt vastgelegd dat de gemeente zaakgericht wil gaan werken.

Zaakgericht werken

Onder zaakgericht werken wordt verstaan dat elke aanvraag van een klant (extern; de burger of intern; een collega) als zaak in samenhang wordt opgepakt. Het zaakgericht werken gaat uit van benodigde informatie om een aanvraag van een burger te kunnen afhandelen. De informatievoorziening is dan ook gericht op basis van de zaken. Relevante gegevens worden 'bij een zaak' vastgelegd en de relevante gegevens in een zaakdossier opgeslagen. Persoonsgegevens kunnen hierbij worden toegevoegd. Voorbeelden van zaken zijn het verstrekken van een paspoort, het afhandelen van een aanvraag voor een vergunning of uitkering, maar ook het uitzetten van een vraag binnen de ambtelijke organisatie.

Aan de invoering van zaakgericht werken is volgens Rheden een aantal voordelen verbonden. Ten eerste zorgt de invoering van zaakgericht werken voor uniformiteit. Wanneer het uitgangspunt wordt gehanteerd dat alle medewerkers op dezelfde manier werken, wordt het daardoor makkelijker vragen te beantwoorden (bijvoorbeeld: welke aanvragen heeft klant X?). Daarnaast blijft alle informatie rond één zaak geclusterd en aan elkaar gerelateerd. Ook geeft het per klant of object inzicht in lopende zaken. Het uitgangspunt is verder dat één persoon verantwoordelijk is voor een zaak, waardoor er zowel intern als extern één aanspreekpunt is. Zaakgericht werken biedt tot slot de mogelijkheid tot het (gemakkelijker) verkrijgen van managementinformatie.

Ten aanzien van de archivering betekent de invoering van zaakgericht werken de mogelijkheid om de archivering van documenten te verschuiven 'naar de voorkant'. Direct bij het ontstaan van een document kan een bestand worden vastgelegd en gegevens over het bestand worden geregistreerd.

Invoering zaakgericht werken in Rheden

In aansluiting op het programma 'Klant in Beeld', zijn er vanaf 2010 verschillende processen in gang gezet om over te gaan op zaakgericht werken en op termijn alle archiefbescheiden digitaal toegankelijk te maken. Zo is een workshop 'Digitaal Denken' georganiseerd, een visiedocument 'Digitale informatievoorziening' opgesteld en zijn er verscheidene documenten gericht op het zaakgericht werken verschenen.

Rheden voert zaakgericht werken stapsgewijs in. Het einddoel, zoals omschreven in de notitie 'Rhedense kijk op zaakgericht werken', is om "alle documenten rond dienstverleningsprocessen en overige klantdocumenten digitaal te maken en voorzien van een gemeentebreed zaaknummer vast te leggen in een gemeentebreed DMS."²¹

In 2012 heeft DIV een visie op digitale documentaire informatievoorziening opgesteld. Deze visie wordt op dit moment doorontwikkeld. In het visiedocument is te lezen dat de gemeente het principe hanteert van 'digitaal, tenzij'. DIV heeft in dit proces een 'aanjagende' en 'regisserende' rol. In overleg met vakafdelingen

²⁰ Memo, Voorstel tot implementatie I-navigator, 15 mei 2013.

²¹ Notitie, Rhedense kijk of het zaakgericht werken, versie 0.2. definitief, 7 juli 2011.

bepaalt DIV zaaktypes om documenten en informatie toegankelijk te maken en houden.²² Het uiteindelijke doel voor DIV is de volgende:

“Het nieuwe (toekomstige) DIV fungeert als centraal geheugen van de organisatie in 2015, waarbij het digitale document en het digitale werken leidend is geworden. Dit zal gerealiseerd moeten worden op grond van een actueel en volledig archief, welke is gevormd op effectieve en efficiënte wijze. De informatie moet ongeacht hun vorm, gerouteerd, beheerd en ontsloten worden conform wet- en regelgeving.”²³

Om het zaakgericht werken mogelijk te maken, wordt gebruikgemaakt van de tool Triple C. De bedoeling is dat Corsa op termijn wordt ‘uitgefaseerd’. Het verschil tussen beide systemen is dat Corsa het document centraal stelt, waar Triple C de zaak centraal stelt (waar verschillende documenten onder kunnen hangen). Onder Triple C hangt onder andere het DMS/RMA Alfresco voor de opslag van de documenten. Momenteel wordt Corsa nog door een aantal afdelingen gebruikt, bijvoorbeeld voor de postregistratie en de distributie richting de verschillende afdelingen. Er is geen specifieke datum verbonden aan de uitfasering van Corsa. De bedoeling is dat via stapsgewijs herontwerp, Triple C en digitaal werken de standaard wordt binnen de gemeente. De verwachting is dat het zaakgericht werken in de loop van 2014 gemeentebreed is ingevoerd. Volgens de benchmark DIV, waar de gemeente aan deelneemt, is de status van de stand van zaken van het zaakgericht werken gemiddeld in vergelijking met andere gemeenten.²⁴

Doorontwikkeling zaakgericht werken

Momenteel is sprake van een doorontwikkeling van het zaakgericht werken. In een document zijn aandachtspunten benoemd die een werkgroep (‘DIV op weg naar 2015’) verder moet gaan ontwikkelen. Het gaat onder meer om de toekomst van het papieren archief en de koppeling met het huidige en digitale archief. Andere aandachtspunten betreffen onder andere de verdere implementatie van Triple C (en zaakgericht werken) en de precieze rol van DIV (zoals hierboven beschreven). In 2013 zijn in het kader van het Programma ‘Klant in Beeld’ onder meer tien uitgangspunten bij zaakgericht werken vastgesteld:

- 1 In onze dienstverleningsprocessen werken we bij voorkeur digitaal. Intern is digitaal werken leidend.
- 2 Er is één contactpersoon voor de klant namelijk de zaakcoördinator.
- 3 Alle informatie rond één aanvraag wordt één keer vastgelegd.
- 4 Alle te archiveren documenten worden opgeslagen in het Documentair Management Systeem.
- 5 Alle fysieke post wordt gedigitaliseerd en bij een zaak geregistreerd.
- 6 DIV vult de document- en zaaknummers als deze voor DIV bekend zijn c.q. uit de in te komen brief af te leiden zijn.
- 7 De ontvangstbevestiging wordt verstuurd (conform de Wet Dwangsom) door de behandelaar van de zaak.
- 8 De behandelaar vermeldt altijd het zaaknummer op een uitgaande brief.
- 9 Behandelaars starten zelf een zaak als de organisatie de initiator is.
- 10 Behandelaars zijn verantwoordelijk voor de zaak en voor het compleet maken en houden van het zaakdossier.²⁵

Deze uitgangspunten staan mede aan de basis van de toets van de cases, waarover in hoofdstuk 4 wordt gerapporteerd.²⁶

²² Visie op digitale documentaire informatievoorziening, gemeente Rheden, concept 0.2, januari 2012, p. 9.

²³ Visie op Digitale Documentaire Informatievoorziening Gemeente Rheden, concept 0.2, p. 12.

²⁴ Uitkomsten benchmark DIV 2012 (uitgevoerd door Fier.fm), sheet 6.

²⁵ Notitie, de 10 Rhedense uitgangspunten bij zaakgericht werken, versie 1.0, 22 mei 2013.

²⁶ DIV op weg naar 2015, Van uitvoerend naar adviserend, regisserend en controlerend.

1.5 / Normenkader

Hieronder volgt een beoordeling van de implementatie van wet- en regelgeving en het beleid van de gemeente Rheden op het gebied van dossier- en archiefvorming.

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
1	De organisatie is op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving en heeft deze in beeld.	Voldaan. Bij de afdeling Facilitaire Dienstverlening zijn medewerkers goed op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving en de implicaties voor de werkwijze.
2	Er is een Documentair Structuurplan (DSP) vastgesteld.	Niet voldaan. De gemeente kent geen definitieve versie van een ordeningsplan of een DSP-plan. Wel geldt dat in de archiveringstool Alfresco een ordeningsstructuur aanwezig is. Momenteel wordt opnieuw gesproken over het al dan niet aanschaffen van een beheertool zoals bijvoorbeeld I-Navigator om invulling te geven aan de verplichting om te beschikken over een ordeningsplan.
	Het beleidsplan bevat een visie op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie uitvoering geeft aan archief- en dossiervorming.	Grotendeels voldaan. De gemeente beschikt niet over een beleidsplan DIV of een ordeningsplan. Wel heeft zij een visiedocument gericht op DIV en daarmee op zaakgericht werken. Deze visie wordt momenteel doorontwikkeld. Het document bevat een helder doel. Daarnaast is omschreven wat de visie betekent voor de werkwijze van de gemeentelijke organisatie en de rol van DIV in het bijzonder.
	Het beleidsplan geeft een nadere omschrijving van de rolverdeling en verantwoordelijkheden ten aanzien van archief- en dossiervorming.	Voldaan. In het visiedocument voor zaakgericht werken worden rollen en taken tussen DIV en de vakafdelingen waar het gaat om de archief- en dossiervorming, helder omschreven.

2 Regels, procedures en werkinstructies

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie de werkwijze van dossier- en archiefvorming, zowel waar het gaat om analoge als om digitale dossier- en archivering. Ten eerste schetst de rekenkamercommissie de rol van DIV. Ten tweede gaat de rekenkamercommissie in op de regelingen, procedures en werkinstructies ten aanzien van archief- en dossiervorming. De rekenkamercommissie geeft daarmee antwoord op de volgende deelvraag:

- 3 *Beschikt het verantwoordelijk team Facilitaire Dienstverlening over actuele interne regels, procedures en instructies ten aanzien van de archivering en zijn deze doeltreffend?*

2.1 / Het team Documentaire Informatievoorziening

Het team Documentaire Informatievoorziening (DIV) beheert zowel het analoge als het digitale archief voor de gehele organisatie.

Het analoge archief bevindt zich grotendeels op één en dezelfde verdieping binnen het gemeentehuis. Daarnaast is er een aantal 'gedeconcentreerde archieven', namelijk van de afdeling Werk & inkomen en de personeelsdossiers. Voorheen droeg ook de afdeling Bouwen en Milieu de zorg voor het beheer van de bouwvergunningen. Vanaf 2010 draagt DIV tevens de zorg voor de archivering van deze stukken. Bij de invoering van de Wabo is besloten om deze te digitaliseren. Dit gebeurt naar verwachting in 2014. Gezien de complexiteit van digitalisering en zaakgericht werken binnen de Wabo en de ontwikkelingen van documentkoppelingen, heeft dit proces vertraging opgelopen.

2.2 / Procedures, regelingen en werkinstructies

In een intern document, genaamd 'FZDIV', is aangegeven dat het informatiebeheer in het team plaatsvindt aan de hand van een aantal procedures.²⁷ Op dit moment is sprake van een hybride situatie, waarbij zowel wordt gewerkt met het zaaksysteem Triple C, Corsa, als ook papieren archivering. Om die reden zijn dan ook meerdere procedures en werkinstructies tegelijkertijd van toepassing. Er zijn in het onderzoeksdossier tal van procedures en regelingen aangetroffen.²⁸ In zijn algemeenheid kan gesteld worden dat de status van de documenten vaak niet uit het dossier te herleiden zijn. Ook zijn regels soms verouderd en geldt dat het lastig is om de samenhang tussen de verschillende werkwijzen en procedures te kunnen onderscheiden. De rekenkamercommissie onderscheidt twee werkwijzen:

1 'Oude' werkwijze binnen DIV

Op 2 oktober 2006 is de procedure post- en archiefbehandeling opgesteld. Het bevat een procedurebeschrijving van de verwerking van inkomende en uitgaande documenten en de verschillende daarbij te nemen stappen, waarbij archivering een onderdeel vormt. De gehele routing van stukken is in het document omschreven. Van de te registreren documenten wordt een aantal gegevens vastgelegd. Dit zijn onder meer een registratienummer, registratiedatum en de datum van het document. De archivering van

²⁷ 'Beschrijving FZDIV', geen datum.

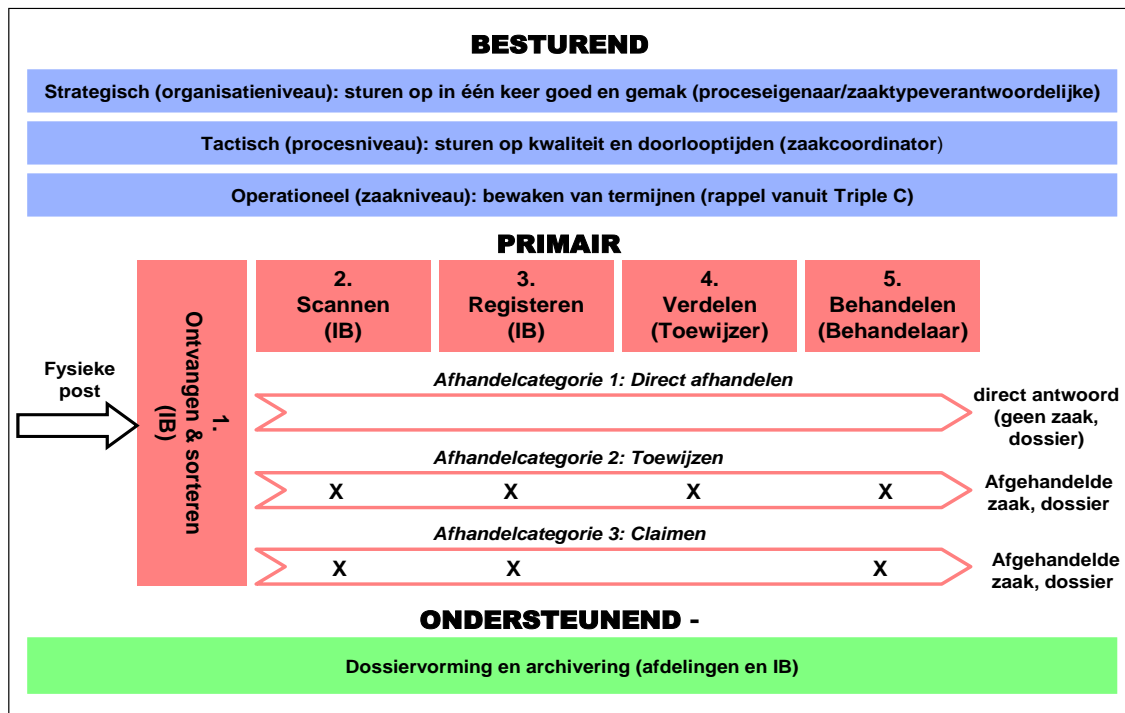
²⁸ Bijvoorbeeld de 'Procedurebeschrijving verwerken en registreren post', werkinstructies voor de archivering van de WABO, postintake bezwaar op gemeentelijke belastingen, MOR, Werkinstructie registratie postintake algemeen, Werkinstructie scannen met de Canon 6050 et cetera.

stukken vindt plaats naar onderwerp.²⁹ Andere meer specifieke procesbeschrijvingen en werkinstructies voor bijvoorbeeld het werken met Corsa zijn in het dossier niet aangetroffen.

2 Nieuwe werkwijze binnen DIV (zaakgericht werken)

Ten behoeve van het zaakgericht werken zijn een stuk meer procesbeschrijvingen en werkinstructies voorhanden dan voor het werken volgens de 'oude werkwijze'. Er zijn zowel algemene, gemeentebrede procesbeschrijvingen en werkinstructies, als procedures en richtlijnen specifiek voor DIV waar het gaat om zaakgericht werken. Een belangrijk algemeen gemeentebreed document is de conceptnotitie 'Werkafspraken Postintake Triple C gemeentebreed'. Dit document is actueel en bevat procesbeschrijvingen als ook werkverdelingen en verantwoordelijkheden tussen DIV en de vakafdelingen waar het gaat om zaakgericht werken. Het document is nog niet definitief, in verband met de vele (kleine) wijzigingen.³⁰ Het proces op hoofdlijnen is gevisualiseerd in de volgende figuur:

Procesmodel 'Zaakgericht afhandelen post'



In het model kan de verantwoordelijkheid van de vakafdeling en de verantwoordelijkheid van DIV worden onderscheiden. DIV heeft de verantwoordelijkheid om inkomende post te scannen, een zaak te registreren/aan te maken en te controleren op juistheid van het gebruik van metagegevens en schrijfwijze van documenten. DIV kiest bij de postintake het betreffende zaaktype, waardoor het document binnen de betreffende zaak wordt opgenomen. De vakafdeling zelf heeft de verantwoordelijkheid om de zaak af te handelen en hierop te sturen. Ook ligt bij de vakafdeling de verantwoordelijkheid voor de compleetheit van het dossier. Met andere woorden: de verantwoordelijkheid voor de inhoud van het dossier (wat hoort in het dossier aanwezig te zijn) ligt bij de vakafdeling. Voor vragen over de werkwijze in Triple C kan de betrokken

²⁹ Procedure post- en archiefbehandeling 2 oktober 2006.

³⁰ Triple C en de bijbehorende werkinstructies maken onderdeel uit van de doorontwikkeling.

medewerker zich richten tot zogenoemde 'key-users' van DIV. Voor de werkprocessen die 'live' zijn, is per proces een 'coördinator' aangesteld.³¹

De regels zijn grotendeels in 2012 en 2013 opgesteld. Het geeft inzicht in de rollen en werkwijzen. Tegelijk geldt dat deze nieuwe werkwijze en verantwoordelijkheden nog meer in het 'DNA' van de medewerkers dienen te komen. Een dergelijke omslag vraagt en kost tijd.

Ten behoeve van het zaakstelsel Triple C, zijn er werkinstructies aanwezig. Ten eerste is er voor DIV een draaiboek werkafspraken Postintake Triple C aanwezig, waarin de belangrijkste werkafspraken zijn opgenomen voor negen processen die op Triple C zijn overgegaan.³² Daarnaast zijn er algemene werkinstructies voor het gebruik van Triple C (hoe en wanneer welke velden in te vullen), zowel voor de vakafdelingen als voor DIV.³³ Tot slot is er een document voorhanden, waarin titels van te registreren documenten zijn opgenomen.³⁴ De titels voor de te registreren documenten voor leerlingenvervoer (één van de te onderzoeken cases) zijn daarin dus ook terug te vinden.³⁵ Sinds de vaststelling in april 2013, is hierin een kleine wijziging opgetreden.³⁶

Naast de algemene instructies voor zaakgericht werken, zijn er ook instructies ten behoeve van de digitale postintake voor bezwaar op gemeentelijke belastingen³⁷, postintake voor meldingen in de openbare ruimte³⁸.

2.3 / Procedure voor vernietiging van archiefbescheiden

Voor de vernietiging van archiefbescheiden gelden specifieke procedures. Dat documenten worden gearcheveerd betekent namelijk niet dat ze ook voor altijd worden bewaard. De bewaartermijnen voor de archiefbescheiden wordt bepaald aan de hand van zogenoemde selectielijsten. Op basis hiervan komt, voordat een document wordt gearcheveerd, vast te staan hoe lang een document moet worden bewaard. Na bewaring volgt vernietiging. Hiervoor kent Rheden een drietal interne procedures:³⁹

- / *procedure vernietiging papieren archiefbescheiden gemeente Rheden;*
- / *procedure vernietigen digitale bestanden (in Corsa);*
- / *procedure voor de voorselectie van onbelangrijke stukken (VOS).*

³¹ Werkafspraken Postintake Triple C gemeentebreed, 30 juli 2012.

³² Leerlingenvervoer, Melden evenement, subsidie samenlevingsbeleid, bezwaar WOZ, bezwaar heffen, bezwaar leges, bezwaar parkeren, aan-/afmelden hond, melding openbare ruimte. Draaiboek werkafspraken post-intake Triple C, p. 30 juli 2012, p. 5.

³³ Gemeente Rheden, Instructie starten zaak, 15 mei 2013 en Gemeente Rheden, Instructie starten zaak – deel DIV, 15 mei 2013.

³⁴ Werkinstructie, document titels Triple C, geen datum.

³⁵ Overzicht documenttitels, inkomende en uitgaande post Triple C, 10 april 2013.

³⁶ Het gaat om de opname van het reiskostendeclaratieformulier in het dossier.

³⁷ Werkinstructie, Bezwaar op gemeentelijke belastingen, gebruikershandleiding, 29 mei 2012.

³⁸ Werkinstructie, Postintake MOR, geen datum.

³⁹ Procedure vernietiging archiefbescheiden gemeente Rheden, 15 mei 2013.

2.4 / Normenkader

Hieronder volgt een beoordeling van de wijze waarop de gemeente Rheden haar organisatie voor archief- en dossiervorming heeft ingericht.

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
3	Het team Facilitaire Dienstverlening beschikt over eenduidige regels, procedures en instructies.	Beperkt voldaan. Er zijn procedures voor dossiervorming en archivering in het algemeen, voor het gebruik van Corsa en Triple C. Ook zijn voor het werken met deze systemen instructies voorhanden. Tegelijk geldt dat de status van de verschillende documenten niet altijd helder is. Ook is er niet één overkoepelend document beschikbaar, waarin helder omschreven is hoe archivering plaats dient te vinden en waarin de samenhang tussen de verschillende procedures en systemen wordt geschetst.
	De regels, procedures en instructies zijn actueel.	Grotendeels voldaan. Het team heeft recentelijke nieuwe procedures opgesteld ten behoeve van het zaakgericht werken. In de doorontwikkeling die momenteel plaatsvindt zullen deze regels en instructies concreter moeten worden. Er zijn tevens tal van werkinstructies en procedures voorhanden. De status is niet altijd duidelijk.
	De regels, procedures en instructies gaan in op de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van archief- en dossiervorming.	Grotendeels voldaan. De archiefverordening en het archiefbesluit gaan in op verantwoordelijkheden op het bestuurlijke en het strategische niveau. In de documenten op ambtelijk niveau wordt voor procedures rondom zaakgericht werken eveneens helder omschreven wie welke stappen in een proces dient te ondernemen. Deze omschrijvingen zijn een verbetering in vergelijking met de omschrijvingen van de werkwijzen en instructies die op termijn moeten worden uitgefaseerd.
	De regels stellen de gemeentelijke organisatie in staat om een betrouwbaar, toegankelijk en authentiek dossier op te bouwen.	Grotendeels voldaan. Er zijn tal van procedures en instructies voorhanden. Met name bij de invoering van het zaakgericht werken zijn verschillende instructies opgesteld. Verbetering is te behalen in het creëren van overzicht en het aanbrengen van helderheid in wat momenteel geldende regels zijn.
	De opgestelde regels zijn conform landelijke wet- en regelgeving.	Beperkt voldaan. De geldende procedures en werkinstructies zijn conform wet- en regelgeving. Tegelijk is van belang op te merken dat de status van de documenten niet altijd herleidbaar is.

3 Archief- en dossiervorming in de praktijk

In dit hoofdstuk beschrijft de rekenkamercommissie de uitvoering van dossier- en archiefvorming in de praktijk, zowel waar het gaat om analoge als om digitale dossier- en archivering. Ten eerste gaat de rekenkamercommissie in op de werkwijze van de afdelingen bij dossier- en archiefbeheer bij de te onderzoeken cases (leerlingenvervoer en Traverse Dieren). Daarbij wordt aandacht besteed aan risico's die hiermee gepaard gaan. Ten tweede gaat dit hoofdstuk in op de controle die er op archief- en dossiervorming wordt uitgeoefend. De rekenkamercommissie geeft daarmee antwoord op de volgende deelvragen:

- 4 *In hoeverre zijn regels en procedures voor archief- en dossiervorming bekend binnen de organisatie?*
- 5 *Werkt de ambtelijke organisatie conform de interne regels, procedures en instructies ten aanzien van archief- en dossiervorming?*
- 6 *Is er een doeltreffend controlesysteem om de naleving van de regels, procedures en instructies te waarborgen en zijn rollen en bevoegdheden van betrokkenen duidelijk belegd?*
- 7 *Zijn binnen het team Facilitaire Dienstverlening de risico's ten aanzien van archief- en dossiervorming bekend en is er sprake van zichtbare maatregelen om risico's te beheersen?*
- 8 *In hoeverre vult de Provinciale Archiefinspectie haar toezicht op de gemeentelijke archiefregeling in?*

3.1 / Werkwijze ambtelijke organisatie casus leerlingenvervoer

Het proces van de verwerking van aanvragen leerlingenvervoer is belegd bij de afdeling Inwonerszaken. Daar werkt één consulent aan de verwerking van de aanvragen. Per jaar gaat het om ongeveer 250 aanvragen. De verwerking van de aanvragen gebeurt sinds 2012 ook volgens de uitgangspunten van het zaakgerichte werken. Dit betekende een overstap van verwerking van hoofdzakelijk papieren aanvragen, naar de verwerking van hoofdzakelijk digitale aanvragen. Papieren aanvragen die nog altijd binnenkomen, worden na ontvangst ook digitaal opgeslagen (gescand) en verwerkt. Voorafgaand aan de overgang heeft de betreffende medewerker van de afdeling training en instructies gekregen voor hoe om te gaan met digitalisering.

Bij de afdeling Inwonerszaken bleken algemene instructies voor zaakgericht werken niet voorhanden. Zoals eerder in hoofdstuk 2 toegelicht, bestaan deze wel. De betreffende medewerker beschikt over een zeer globale omschrijving van de werkwijze⁴⁰ en een oefenboek voor de verwerking van aanvragen leerlingenvervoer.⁴¹ Deze globale werkwijze is door de betreffende medewerker zelf opgesteld. Het oefenboek moest worden opgevraagd bij de afdeling bedrijfsvoering en was niet aanwezig op de vakafdeling. Het oefenboek beschrijft de stappen die de behandelaar in het zaakstelsel moet doorlopen, welke formulieren hij moet opnemen en controleren.⁴²

Processtappen leerlingenvervoer

Bij leerlingenvervoer is sprake van een gestandaardiseerd proces voor de dossiervorming. Voor de verwerking van aanvragen leerlingenvervoer dienen verschillende stappen te worden doorlopen. De stappen en de te ondernemen acties zijn hierna schematisch weergegeven. Dit overzicht is tot stand gekomen op basis van input van de medewerker leerlingenvervoer. Er is geen schriftelijke procesbeschrijving voorhanden.

⁴⁰ Werkprocessen, afspraken en richtlijnen voor de archief- en dossiervorming leerlingenvervoer, datum onbekend.

⁴¹ Gemeente Rheden, Training aanvraag leerlingenvervoer, Oefenboek behandelaar, Programma Klant in Beeld, geen datum.

⁴² Gemeente Rheden, Training aanvraag leerlingenvervoer, Oefenboek behandelaar, Programma Klant in Beeld, geen datum.

Stap	Actie
Binnenkomst aanvraag	<p>Er zijn twee mogelijke manieren van aanvragen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / Een elektronische aanvraag. Deze aanvraag komt meteen bij de behandelaar van de vakafdeling terecht. / Een papieren aanvraag. In dit geval scant een medewerker DIV de aanvraag, waarna hij in Triple C wordt ingevoerd. <p>Uit het gesprek dat wij voerden met de betrokkenen van de afdeling, blijkt dat bij de aanvraag de volgende gegevens moeten worden gecontroleerd:</p> <ul style="list-style-type: none"> / voor- en achternaam van het kind; / aanwezigheid aanvraagformulier en eventuele bijlagen (vervoers- en/of medisch advies, eventuele drempelbijdrage en/of overige bijlagen). In het geval er sprake is van een herhalingsaanvraag, hoeven het vervoersadvies en/of het medisch advies niet nogmaals te worden toegevoegd.
Verwerken aanvraag	<p>Wanneer de aanvraag digitaal gebeurt, dan ontvangt de aanvrager direct een ontvangstbevestiging. In deze ontvangstbevestiging zijn in ieder geval de volgende aspecten opgenomen:</p> <ul style="list-style-type: none"> / de termijnen voor behandeling; / de contactpersoon; / het zaaknummer. <p>In het geval van een schriftelijke aanvraag ontvangt de aanvrager op een later moment een ontvangstbevestiging.</p>
Besluit	<p>Na de ontvangst en de acceptatie van de aanvraag in DIV, is de aanvraag in behandeling. In de volgende stap wordt de aanvraag geschikt. Het document waarin de beschikking is vastgelegd, wordt naar de aanvrager gestuurd. De beschikking dient te worden ondertekend door de mandaathouder. Een kopie wordt naar DIV gestuurd.</p>
Archiveren	<p>De kopie die naar DIV is gestuurd, wordt opgenomen in het dossier. Daarmee is de zaak afgesloten en verandert de status van 'behandeling' naar 'behandeling afgerond'. Vervolgens wordt na 90 dagen de status 'gearchiveerd' bereikt. De zaak is dan definitief opgenomen in het RM-deel (archief) van Alfresco.</p> <p>Wet- en regelgeving stelt ook voor de wijze van vastlegging van documenten specifieke eisen. Dit zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> / opslaan in open geformatteerd bestand; / leesbaarheid van de documenten; / vastleggen van metagegevens en een metagegevensschema. Dit zijn 'gegevens' over de gegevens. Bijvoorbeeld: wie heeft het document opgesteld, wanneer is het document opgeslagen en uit hoofde van welke taak.

Uit het bovenstaande schema komt duidelijk de achterliggende gedachte van het zaakgericht werken naar voren. De betekent onder meer dat de archivering verschuift van de achterkant naar de voorkant. Met het opslaan van de aanvraag, wordt de eerste bouwsteen gelegd voor de archivering van de zaak. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de compleetheid van het dossier ligt bij de vakafdeling. Zij beschikken over de inhoudelijke kennis om te oordelen over wat er wel en niet in een dossier behoort te zitten. Eén van de grootste risico's voor een proces als leerlingenvervoer zit, zo bevestigt de betreffende

medewerker, in het gegeven dat één medewerker verstand heeft van de werkwijze. De medewerker is niet gemakkelijk te vervangen in het geval van verzuim.

De vraag is overigens hoe het verschuivende proces van archivering zich verhoudt tot de verordening en het Besluit Informatiebeheer 2012. Daarin is immers bepaald dat het team Facilitaire Dienstverlening op eventuele tekortkomingen in het archief kan worden aangesproken. In de praktijk controleert DIV echter niet op compleetheid en toegankelijkheid is het voor een groot deel afhankelijk van de bereidwilligheid tot medewerking en zorgvuldigheid binnen de gemeentelijke afdelingen. De ervaringen daarmee zijn wisselend. De bedoeling is dat dit in de toekomst vorm krijgt.

3.2 / Bewaring en vernietiging archiefbescheiden leerlingenvervoer

Voor het proces leerlingenvervoer gelden verschillende bewaartermijnen voor archiefbescheiden behorende bij de aanvraag, de uitvoering en het beleid. Hieronder is weergegeven welke bewaartermijnen de gemeente hanteert:

Stukkenlijst		
Omschrijving	Lijst 2012 B/M	Cat.
- 1.851.09.2 LEERLINGENVERVOER		
organisatie leerlingenvervoer, indien beleidsbepalend	B	2.18
uitvoering leerlingenvervoer per schooljaar	V 5 jr.	3.15.1
verstrekken individuele vergoedingen voor het leerlingenvervoer	V 7 jr.	3.15.2
voor aanbestedingen leerlingenvervoer: zie -1.851 offertes, contracten, aanbestedingen		

De bewaartermijn die geldt voor archivering van documenten behorende bij de aanvraag is gebaseerd op de landelijke selectielijst. De bewaartermijn die geldt voor archivering van documenten behorende bij de aanvraag (op basis van de gemeentelijke selectielijst) is zeven jaar. De gemeente Rheden hanteert daarbij een veiligheidsmarge van een jaar en komt daarmee uit op acht jaar. De steekproef die de rekenkamercommissie heeft uitgevoerd laat zien dat conform de termijnen wordt gewerkt.

3.3 / Archief- en dossiervorming voor het project Traverse Dieren in de periode 2001-2010

Het project Traverse Dieren speelt al sinds 1998 en heeft door de jaren heen verschillende vormen gekend met een wisselende betrokkenheid van de gemeente. Het project heette destijds nog Dieren door 't Lint. De gemeente Rheden, de provincie Gelderland en ProRail startten met dit initiatief. Het idee was om samen de gebiedsontwikkeling op te pakken. In 2001 is daartoe een projectorganisatie ingericht. In juni 2007 bleek er binnen de projectorganisatie een tekort van circa € 40 miljoen te zijn. Betrokkenen bleken niet in staat c.q. bereid om dit gat op te vullen. Op dat moment leek het project gestrand. ProRail stapte uit het project.

Aan het eind van het vorige decennium is besloten om een doorstart te maken. Er werd besloten om het project af te slanken en een knip aan te brengen in verantwoordelijkheden. De provincie zou de verantwoordelijkheid dragen voor de aanleg van de provinciale weg. De gemeente zou de renovatie van de stationsomgeving aanpakken. Na een zoektocht naar de financiële middelen zijn Provinciale Staten van Gelderland in juni 2012 uiteindelijk akkoord gegaan met het Provinciale Inpassingsplan. Dit kan gezien worden als de officiële start van het 'afgeslankte project'. De gemeente Rheden heeft op 28 juni 2013 het

gemeentelijke bestemmingsplan vastgesteld, dat de realisatie van de vernieuwde stationsomgeving mogelijk maakt.

Dossier- en archiefvorming Traverse Dieren in de periode 2001-2010

Anders dan bij leerlingenvervoer, is er voor het project Traverse Dieren geen sprake van een gestandaardiseerd proces. Voor het project is een projectteam ingericht, bestaande uit medewerkers van verschillende afdelingen. Van de toenmalige projectleider vanuit de gemeente heeft de projectorganisatie een archiefkast en de harde schijf gekregen. Deze projectkast staat nu op de afdeling van de procesmanager van het project. De archiefkast bevat een deel van de documenten die zijn bijgehouden voor de periode 2000-2010. De reden dat de archiefkast niet naar DIV is overgebracht, is dat de projectorganisatie zo en nu dan wil kunnen teruggrijpen op besluiten die in een eerder stadium waren genomen. Het archief is gestructureerd op basis van stakeholders (ProRail, provincie, gemeente). Een deel van deze kast is afkomstig van het projectenbureau, dat destijds was ingericht voor Traverse Dieren. Dit was een projectenbureau gestationeerd bij de provincie Gelderland. Toen het project in juni 2007 strandde is een deel van het archief teruggekomen naar de gemeente. In de tussenliggende periode, waarin verkenningen plaatsvonden over de mogelijkheid voor een andere invulling van het project, is de gemeente doorgegaan met archiveren.

In het archief van de gemeente uit de periode 2001-2010 bevinden zich de besluitvormende documenten (zoals bestuursovereenkomsten en het uiteindelijke besluit in 2013 voor de herstart van het project). Daarnaast heeft DIV de inkomende post voor het project gearhiveerd. Deze inkomende post bestaat voornamelijk uit petitieën en brieven die aan de gemeente zijn gericht.

3.4 / Huidige werkwijze archief- en dossiervorming Traverse Dieren

Vanaf de nieuwe planvorming is er een nieuwe projectadministratie ingericht. Er zijn geen nadere werkinstructies of procedures ten aanzien van de dossiervorming. De projectleider en leden van de projectorganisatie hebben zelf op de harde schijf een structuur/mappenindeling aangebracht waarmee gewerkt wordt. De documenten zijn gerubriceerd naar onderwerp. De ongeschreven regel dat de documentatie op de afdeling aanwezig is, wordt volgens betrokkenen gehanteerd als uitgangspunt.

Vanaf 2014 moet elk projectteam werken met Project Supporter. Dit is een tool die digitaal projectmatig werken mogelijk maakt. Het programma biedt de mogelijkheid om uniformer te werken dan nu het geval. Het uniform werken wordt binnen de projectorganisatie als een aandachtspunt beschouwd. Binnen het systeem van Project Supporter is het ook mogelijk financiële overzichten te verkrijgen. Ook maakt Project Supporter versiebeheer mogelijk. Leidinggevenden kunnen met behulp van Project Supporter ook managementinformatie genereren. Er is op dit moment nog geen koppeling gemaakt met het zaakstelsel Triple C. Technisch is dit wel mogelijk, maar de werkwijze binnen Triple C sluit nog te weinig aan op de principes die Triple C hanteert. Triple C is een zaakstelsel en is wezenpersoonsgericht. Dit werkt anders binnen een project. Binnen een project is er de wens om te werken met onderdelen en onderwerpen. Werkinstructies voor het gebruik van Project Supporter zijn in ontwikkeling. Ook die moeten ervoor zorgen dat de tool (hulpmiddel) op de juiste manier wordt toegepast.

Op dit moment is alleen de financiële informatie voor het project Traverse Dieren in Project Supporter opgeslagen. De overige informatie is in een projectmap op de G-schijf te vinden. Vanaf 2014 dient alles in Project Supporter te worden opgeslagen. Betrokkenen geven aan dat voor projecten in het algemeen nu nog geldt dat medewerkers er een eigen administratie op na houden. Wel wordt in het projectleidersoverleg

(dat elke vier weken plaatsvindt), nu frequent aandacht besteed aan de overgang naar het uitsluitend werken met Project Supporter per 1 januari 2014. Na deze datum mag niemand er meer een eigen dossier op na houden.

3.5 / Risico's in de werkwijze voor het project Traverse Dieren

In de ervaring van de leden van de projectorganisatie zijn documenten (zowel schriftelijk als digitaal) wanneer dat nodig is, in de praktijk vrijwel altijd vindbaar. Tegelijkertijd zijn er geen instructies voor de dossier- en archiefvorming voor het project aanwezig. Ook zijn er geen duidelijke omschrijvingen van de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de provincie en de gemeente in de archief- en dossiervorming. Dit maakt de gemeente in de dossier- en archiefvorming van Traverse Dieren om twee specifieke redenen kwetsbaar. Ten eerste is de archief- en dossiervorming in Traverse Dieren vanwege de afwezigheid van interne procedures en instructies moeilijk te beoordelen op status en mate van compleetheid. Ten tweede is de gemeente voor het houden van overzicht op de administratie afhankelijk van 'de hoofden van de medewerkers'. Het dossier voor Traverse Dieren is erg omvangrijk. De leden van de projectorganisatie hebben naar eigen mening goed inzicht in wat er in het archief zit, omdat zij de kennis hebben over het project.

Voor derden is de structuur echter niet bij voorbaat duidelijk (bijvoorbeeld: wat is een definitieve versie van een document). Dit betekent een risico voor de overdraagbaarheid van het project.

3.6 / Interne controle archief- en dossiervorming

Geen controle op het niveau van de vakafdeling

Interne controle op archief- en dossiervorming kan in de eerste plaats plaatsvinden op het niveau van de vakafdeling, DIV en de archivaris. Uit het onderzoek is gebleken dat op het niveau van de onderzochte vakafdelingen, geen controles op de dossiervorming plaatsvindt. Zoals eerder toegelicht, is de vakafdeling volgens de visie van DIV zelf verantwoordelijk voor het dossierbeheer. De reden hiervoor is dat de afdeling geen zicht heeft op wat er in een specifiek dossier aan documenten aanwezig behoort te zijn. De kennis hierover ligt in principe bij de vakafdeling. Betrokkenen vanuit DIV hebben aangegeven dat wanneer zij in de uitvoering van hun taken merken dat een dossier niet compleet is, zij de betrokken medewerkers op de vakafdeling hier wel op aanspreken.

Op de twee onderzochte vakafdelingen is geen sprake van sturing op dossier- en archiefbeheer. Binnen de afdeling Inwonerszaken, waar leerlingenvervoer onder valt, vindt wel periodiek overleg plaats over de ervaringen met het zaakgericht werken. Knelpunten kunnen dan aan bod komen. Er vindt geen check op het dossierbeheer plaats. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij de betrokken medewerker. Hoewel sprake is van een vrij gestandaardiseerd proces, betekent dit dat een goed dossierbeheer in de praktijk geheel afhankelijk is van de nauwkeurigheid en betrokkenheid van de medewerker. Dit hoeft op zichzelf niet problematisch te zijn. Echter, waarborgen om het dossierbeheer te garanderen zijn niet ingebouwd. In de praktijk kan dit een probleem betekenen bij het verzuim van de betrokken medewerker.

Volgens betrokkenen vanuit DIV is er een verschil op te merken in het bewustzijn op afdelingen waar het zaakgericht werken al is ingevoerd en afdelingen waar vooral nog 'met papier' wordt gewerkt. Het bewustzijn in dezen is van belang, omdat één stap in het proces direct van invloed is op de volgende stap in het proces. Doordat meerdere personen aan één en dezelfde zaak zijn gekoppeld, wordt nu ook eerder dan bij papieren archivering opgemerkt wanneer er iets niet goed gaat. Door de verschuiving van archiveren van achteraan, naar vooraan in het proces is een cultuurverandering ingezet waardoor meer aandacht is ontstaan voor het belang van dossier- en archiefvorming. Tegelijk wordt benadrukt dat meer aandacht voor het proces nog altijd van belang is. Voorheen maakte het 'DIV-gedeelte' van archivering onderdeel uit van het inwerkprogramma van medewerkers. Dit onderdeel is echter geschrapt. Wel wordt aan medewerkers gevraagd of zij uitleg willen krijgen over het gebruik van Corsa en is er een gebruikersinstructie voorhanden.

Een werkinstructie voor het gebruik van Triple C maakt nog geen standaard onderdeel uit van een inwerkprogramma.

3.7 / Risicobeheersing DIV

DIV voert geen periodieke risico-inventarisaties uit. Het team beschikt wel over een calamiteitenplan, dat is opgesteld door het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs in 2002. Dit calamiteitenplan heeft momenteel de vorm van een handleiding voor het schrijven van een calamiteitenplan voor gemeenten en is nog niet specifiek uitgewerkt voor Rheden. Het onderscheidt verschillende stappen, zoals het uitvoeren van een risicoanalyse, het maken van een overzicht van de in de gemeente aanwezig archieven, het in kaart brengen en evalueren van bestaande preventieve voorzieningen en maatregelen et cetera.⁴³ DIV heeft tot op heden naast dit provinciale calamiteitenplan, geen eigen intern calamiteitenplan opgesteld. Momenteel wordt hier wel aan gewerkt. De verwachting van de ambtelijke organisatie is dat dit in het eerste kwartaal van 2014 is gerealiseerd en vastgesteld.

Kwaliteitscontrolesysteem DIV is in ontwikkeling

De Gemeentelijke Archiefinspectie controleert onder meer op de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem. De afwezigheid van een dergelijk systeem wordt reeds enkele jaren als een aandachtspunt benoemd voor de gemeente Rheden.

Het team DIV is weliswaar opgenomen in de P&C-cyclus van de gemeente, maar een kwaliteitssysteem in de zin van art. 16 van de Archiefregeling 2010 ontbreekt. Een dergelijk kwaliteitssysteem is van belang, omdat die het mogelijk maakt het beheer van de archiefbescheiden te toetsen. Het team DIV is zich bewust van de noodzaak van een dergelijk systeem. Richting de gemeentelijke Archiefinspectie heeft de gemeente gecommuniceerd dat er 'naar verwachting' in 2012 duidelijkheid komt over de invoering van een kwaliteitssysteem.⁴⁴ Een nadere uitwerking van de kwaliteitscontrole door DIV, maakt onderdeel uit van de doorontwikkeling van DIV en is benoemd als een van de aandachtsgebieden.⁴⁵ Naar verwachting zal in 2014 een kwaliteitssysteem zijn ingevoerd.⁴⁶

3.8 / Gemeentelijke Archiefinspectie

Organisatie gemeentelijk toezicht

Op grond van de Regeling Historisch Centrum 'Gelders Archief' is de algemeen directeur van het Gelders Archief benoemd als gemeentearchivaris van de gemeente Rheden. Deze is op grond van de Archiefwet bevoegd tot het toezicht op het beheer van archiefbescheiden die niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats. De uitvoering van het toezicht gebeurt door een inspecteur. Deze ziet conform art. 32 lid 2 van de Archiefwet toe op de naleving van de regelgeving voor archivering. Daarbij gaat het dus om de regelgeving in de Archiefwet, het Archiefbesluit, de Archiefregeling, de gemeentelijke verordening en de regels in het Besluit informatiebeheer.

Uit de dossierstudie blijkt dat het Gelders Archief jaarlijks twee inspectiebezoeken aflegt bij de gemeente Rheden. De inspecties worden uitgevoerd aan de hand van een vragenlijst. De vragen zijn veelal gesloten en dienen te worden beantwoord door de gemeentelijke organisatie. De vragen hebben betrekking op de volgende onderwerpen:

⁴³ Leidraad voor het maken van een intern calamiteitenplan voor Archieven – Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs, 2002.

⁴⁴ Brief richting Gelders Archief, Reactie op inspectiebevindingen, 14 oktober 2011.

⁴⁵ Notitie, DIV op weg naar 2015.

⁴⁶ Gelders Archief, Inspectiebevindingen, 9 oktober 2012.

- / Organisatie van het informatie- en archiefbeheer, bijvoorbeeld: 'Is er een actueel overzicht van de taken van de organisatie beschikbaar?'
- / Personeel (beschikbaarheid, kundigheid), bijvoorbeeld: 'Is er een afdeling voor de documentaire informatievoorziening (DIV) of post- en archiefzaken aanwezig?'
- / Beleid- en financiën, bijvoorbeeld: 'Is er een jaar- of meerjarenplan van kracht specifiek gericht op de DIV en het archiefbeheer?'
- / Wet- en regelgeving en procedures, bijvoorbeeld: 'Zijn de diverse procedures en regels ook vastgesteld door MT/directie, en zo ja, wanneer?'
- / Wijze van registratie en behandeling van documenten, bijvoorbeeld: 'Wat is gemiddeld per jaar het aantal ingeboekte uitgaande stukken?'
- / Ordening en toegankelijkheid documenten, bijvoorbeeld: 'Worden er relaties gelegd tussen elektronische en fysieke dossiers?'
- / De mutatie (omgang met vernietiging, vervanging, bewaring), bijvoorbeeld: 'Wie autoriseert de vernietiging van documenten?'
- / Duurzame bewaring en beveiliging van informatie, bijvoorbeeld: 'Heeft er in de afgelopen vijf jaren een calamiteit plaatsgevonden?'
- / Beschikbaarstelling en raadpleging, bijvoorbeeld: 'Vindt beschikbaarstelling van archiefbescheiden aan medewerkers plaats?'

De inspecteur maakt van de bezoeken die hij maakt een verslag dat hij opstuurt naar het college van B&W. In dit verslag staan aandachtspunten voor de gemeente Rheden waar het gaat om het archiefbeheer.⁴⁷ Daarbij wordt aan het college een termijn gegeven waarbinnen zij dient aan te geven welke maatregelen zij neemt ter verbetering van geconstateerde aandachtspunten.

Bevindingen Archiefinspectie

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamercommissie inspectieverslagen bestudeerd uit de periode 2008-2012, waarbij sprake is van verslaglegging over de jaren 2007-2011. In de verslagen is een duidelijke rode draad te herkennen. De aandachtspunten die in de verslagen over de jaren 2007-2008 genoemd zijn, hebben voor een deel betrekking op de vaststelling van wet- en regelgeving. Het ging daarbij om het vaststellen van een archiefverordening en besluit informatiebeheer. Er is geruime tijd overheen gegaan voordat aan de verplichte wet- en regelgeving werd voldaan door Rheden. Met de implementatie van deze regelgeving in 2011-2012 heeft de gemeente aan haar verplichtingen op dit punt voldaan.

Een tweede aspect waarover de Archiefinspectie opmerkingen heeft gemaakt, is de aanwezigheid van een Documentair Structuurplan. Dit laatste document werd in de voorheen geldende landelijke regeling 'Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden' nog als verplicht voorgeschreven.

Aandachtspunten voor DIV 2007-2011 en doorgevoerde verbeteringen

In 2007 en 2008 werden daarnaast de volgende aandachtspunten geconstateerd:

- / Niet alle inkomende en uitgaande stukken die voor dekking in aanmerking kwamen, werden geregistreerd. Hiertoe zijn door de ambtelijke organisatie maatregelen genomen. Eind 2010 constateerde de gemeentearchivaris dat er sprake was van positieve ontwikkeling, maar dat de dekking nog niet volledig was.
- / Er was sprake van achterstanden in de selectie en vernietiging van het dynamisch en het semi-statisch archief. Volgens de gemeente waren de achterstanden in februari 2011 weggewerkt.⁴⁸
- / Net als in 2007 en 2008 was het ook eind 2010 nog gebruikelijk dat andere afdelingen zichzelf toegang verschaffen tot de archiefruimte en hier archiefbescheiden plaatsen, zonder daarbij onderscheid te

⁴⁷ Vragenlijst Gemeentelijke Archiefinspectie.

⁴⁸ Reactie op inspectiebevindingen, 8 februari 2011.

maken tussen te vernietigen en te bewaren archiefbescheiden. De gemeentearchivaris benadrukte de noodzaak van nadere interne regels om dit te verbeteren.

- / In 2007 werd geconstateerd dat het bouwarchief vanaf 1951 moest worden overgebracht naar het Gelders Archief. Dit werd opnieuw geconstateerd in 2011.⁴⁹ De gemeente Rheden heeft een machtiging van uitstel voor overbrenging ontvangen van de provincie Gelderland in verband met de herordering en digitalisering van het bouwvergunningenarchief over de periode 1951-2010.

Huidige aandachtspunten rondom archief- en dossiervorming

In 2012 sprak de gemeentearchivaris in zijn inspectierapport waardering uit voor de verbeteringen die de gemeente had doorgevoerd op het gebied van archief- en informatiebeheer. Daarbij speelde een rol dat er meer fte beschikbaar is gekomen, onder meer door de creatie van een adviseur DIV en het instellen van een werkgroep voor de toekomst van het archief- en informatiebeheer. In het laatste inspectierapport werden daarnaast de volgende aandachtspunten gemarkeerd:

- / De invoering van een kwaliteitssysteem als bedoeld in art. 16 van de Archiefregeling (zoals eerder genoemd). Uit het inspectierapport blijkt dat deze naar verwachting in 2014 zal worden ingevoerd.
- / Het opstellen van een compleet, actueel, logisch en samenhangend overzicht van archiefbescheiden waarin conform art. 18 van de regeling tevens de te vernietigen archiefbescheiden zijn opgenomen. Wat dit laatste betreft geldt dat in Alfresco (het DMS) een ordeningsstructuur aanwezig is. De gemeente beschikt, zoals uiteengezet in hoofdstuk 1, (nog) niet over een DSP/ordeningsplan.
- / Het toezien op huisregels voor de archiefruimte, bijvoorbeeld met betrekking tot het sluiten van de deur.
- / Procedures rond de registratie van inkomende en uitgaande e-mailberichten. Hiertoe heeft de gemeente onder meer een concept e-mailprotocol opgesteld.
- / De gemeente is op dit moment aan de slag met de verdergaande digitalisering. De invoering van processen die betrekking hebben op de Wabo, hebben vertraging opgelopen als gevolg van ontwikkelingen binnen GovUnited.⁵⁰

3.9 / Inspectie van specifieke afdelingen door de gemeentearchivaris

In de afgelopen jaren hebben er door de gemeentearchivaris eveneens inspecties plaatsgevonden met betrekking tot archief- en informatiebeheer voor specifieke afdelingen. Uit de inspecties wordt duidelijk dat er met name praktische verbeterpunten zijn gepresenteerd. Ten aanzien van Bouw & Milieu golden grotere tekortkomingen. Inmiddels is ertoe besloten dat de archivering bij DIV wordt ondergebracht. De archiefinspectie verwachtte dat hierdoor verbetering kon worden bereikt.⁵¹ Ook met betrekking tot de Uitvoering van de Wabo geldt dat er ontwikkelingen zijn geweest op het gebied van digitale archivering die wij in het vorige hoofdstuk hebben beschreven. In bijlage 3 presenteren wij kort de bevindingen van de inspectie.

3.10 / Provinciale Archiefinspectie

Vernieuwd provinciaal toezicht

In 2011 is nieuwe wetgeving op het gebied van het interbestuurlijk archieftoezicht aangenomen. In overleg tussen IPO, VNG, het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is de wens voor meer horizontaal toezicht uitgesproken. Dit heeft geleid tot de inwerkingtreding van de Wet revitalisering generiek toezicht (Wrgt) in 2012. Achterliggende gedachte van de wet is de wens tot meer vertrouwen in het specifieke overheidsorgaan dat onderwerp is

⁴⁹ To do list inspectiebevindingen door het Gelders Archief, 21 maart 2013.

⁵⁰ Gelders Archief, Inspectiebevindingen, 9 oktober 2012.

⁵¹ De vraag of deze verbetering is behaald, is als zodanig niet meegenomen in dit onderzoek.

van inspectie en daarmee een 'versobering van het interbestuurlijk toezicht'. Een voorwaarde voor deze versobering werd gezien in de versterking van de verantwoording van het college van B&W richting de raad. Besloten is dat het interbestuurlijk toezicht controleert op 'taakverwaarlozing'. Wanneer hiervan sprake is, dan kan het college van Gedeputeerde Staten ingrijpen. Er wordt daarbij getoetst op 80 elementen die zijn gegroepeerd in tien hoofdstukken, ontleend aan de Archiefwet en de daarop gebaseerde regelgeving. Deze worden ook wel de 'Key Performance Indicators' genoemd. Het gaat om de volgende aspecten:

- 1 Lokale regelingen
- 2 Interne kwaliteitszorg en toezicht
- 3 Ordening, authenticiteit, context, toegankelijkheid en duurzaamheid
- 4 Digitale archiefbescheiden
- 5 Vernietiging, vervanging en vervreemding
- 6 Overbrenging
- 7 Bewaring van archieven
- 8 Beschikbaarstelling van overgebrachte archieven
- 9 Calamiteiten
- 10 Mensen en middelen

Alle tien de onderwerpen worden jaarlijks of tweejaarlijks getoetst en komen terug in de verslagen van de archivaris/inspecteur die door het college van B&W aan de raad worden voorgelegd. De provincie gebruikt deze verslagen voor de uitoefening van het interbestuurlijk toezicht. Uit een vergelijking van de inhoud van de toetsing van voor 2011 en na 2011 blijkt dat de toetsing na 2011 met name gestoeld is op het controleren van resultaten. Aan de betrokken beleidsadviseur wordt gevraagd of de archivering naar behoren wordt uitgevoerd, waarbij vragen worden gesteld over de hierboven genoemde aspecten. Er wordt momenteel gewerkt aan een vernieuwing van het toezicht. DIV is bezig met het beantwoorden van de Kritische Prestatie Indicator-vragenlijst, om daarmee invulling te geven aan de (vernieuwde) verantwoording over het informatie- en archiefbeheer binnen de gemeente.

De Provinciale Archiefinspectie beschikt over een aantal toezichtsinstrumenten. Dit is de schorsing dan wel vernietiging van een besluit (bij lokale regelgeving), of de 'indeplaatsstelling'.⁵²

Aandachtspunten op basis van Provinciale Archiefinspectie

Tot op heden heeft alleen nog een nulmeting plaatsgevonden. Aan de gemeente Rheden is in de zomer van 2011 gevraagd om een vragenlijst in te vullen die ingaat op de tien 'Key Performance Indicators'. Het gaat grotendeels om gesloten vragen. Voorbeelden van vragen zijn: 'Is de toegankelijkheid van papieren archieven gewaarborgd?' en 'Beschikt de organisatie over een archiefverordening, vastgesteld na 2002?' Uit de ingevulde enquête blijkt dat de gemeente Rheden de meerderheid van de vragen die gaan over de Key Performance Indicators met 'ja' beantwoord heeft. Uit de nulmeting komende de volgende aandachtspunten naar voren:

- / De interne kwaliteitszorg en het toezicht. In 2011 maakte de gemeente nog geen gebruik van een intern kwaliteitssysteem.
- / Procedures en richtlijnen rond digitale archivering. In 2011 ontbrak het nog aan procedures voor digitale archivering, hybride archivering en de risico's daarvan in het informatie- en archiefbeleid. Ook was er geen sprake van een volledig digitaal archief en een depot hiervoor.
- / Er is geen sprake van vervanging van archiefbescheiden, wanneer deze vernietigd dan wel bewaard dienen te worden.

⁵² Interbestuurlijk archieftoezicht op basis van de Wet revitalisering generiek toezicht, Provinciale Archiefinspectie Gelderland, 21 juni 2011.

- / De organisatie maakte in 2011 nog geen uitgebreid gebruik van metagegevens, bijvoorbeeld om van archiefbescheiden de inhoud, structuur, besturingsprogrammatuur, verschijningsvorm vast te stellen.
- / De gemeente beschikt over een calamiteitenplan, maar dit werd in 2011 nog niet voldoende geoefend.

Tot slot bestaat een belangrijk aandachtspunt uit de beschikbare capaciteit voor de informatievoorziening in de gemeente Rheden. Deze werd in 2011 als onvoldoende ervaren.⁵³ Inmiddels is er een adviseur DIV aangesteld waardoor er meer ruimte is ontstaan.

3.11 / Normenkader

Hierna volgt een beoordeling van de wijze waarop de gemeente Rheden uitvoering geeft aan archief- en dossiervorming.

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
4	De verschillende afdelingen kennen de regels, procedures en instructies ten aanzien van archief- en dossiervorming en erkennen het belang hiervan.	Beperkt voldaan. Er zijn verschillende procedures en instructies voor archief- en dossiervorming aanwezig bij DIV. Deze zijn niet altijd voorhanden op de vakafdeling, waaruit blijkt dat het niet gaat om levende documenten.
5	De gemeentelijke afdelingen handelen conform de interne regels, procedures en instructies.	Beperkt voldaan. Voor de twee onderzochte cases zijn slechts in beperkte mate instructies voorhanden. Voor leerlingenvervoer geldt dat wordt gewerkt conform de instructies voor het zaakgericht werken. Bij het project Traverse Dieren is werken conform instructies van Project Supporter een aandachtspunt.
	De gemeentelijke afdelingen zijn zich bewust van de risico's die gepaard gaan met archief- en dossiervorming en het onvoldoende werken conform de interne regels en instructies.	Grotendeels voldaan. In de twee onderzochte cases erkennen de gemeentelijke afdelingen de risico's die het niet werken volgens procedures en instructies met zich meebrengen. Tegelijk leidt het bewustzijn niet tot maatregelen tot beheersing van de risico's.
	Het team Facilitaire Dienstverlening ervaart dat de afdelingen op een bewuste manier omgaan met archief- en dossiervorming.	Beperkt voldaan. Bij de afdelingen waar het zaakgericht werken is ingevoerd, is er sprake van meer bewustzijn in vergelijking met andere afdelingen. Meer bewustzijn is noodzakelijk, met name in een archiveringsproces dat verschuift van 'achter naar voren'.
6	Het team Facilitaire Dienstverlening voert geregeld risico-inventarisaties uit en is zich bewust van de risico's die gepaard gaan met archief- en dossiervorming.	Niet voldaan. Het team DIV heeft tot op heden geen risico-inventarisaties uitgevoerd en/of een intern calamiteitenplan opgesteld. Dit is door de Archiefinspectie als een aandachtspunt benoemd. De afdeling is zich bewust van het belang van verbetering op dit punt. Naar verwachting zal het concept in 2014 gereed zijn voor vaststelling.
	Er zijn adequate maatregelen opgesteld ter beheersing van de risico's.	Niet voldaan. DIV heeft geen risico-inventarisatie uitgevoerd. Daarmee ontbreekt ook een basis voor risicobeheersing. Zie voor nadere informatie over

⁵³ Vragenlijst IBT Provincie Gelderland.

		controle hoofdstuk 3.
	Het team is bekend met de beheersmaatregelen en handelt conform deze maatregelen.	Niet van toepassing. De afdeling beschikt niet over risico-inventarisaties, een constrolsysteem en bijbehorende beheersmaatregelen.
7	Er is een controlesysteem ingesteld ter naleving van regels, procedures en instructies.	Niet voldaan. Er is op dit moment geen kwaliteitssysteem in werking. De gemeente is hier meerdere malen op gewezen door de Archiefinspectie. De verwachting is overigens dat dit systeem in 2014 geïmplementeerd wordt.
	De controle vindt periodiek plaats op het niveau van de uitvoering (afdelingen), het beleid en de archivaris.	Beperkt voldaan. Controle vindt plaats op het niveau van de archivaris. De controle op het niveau van DIV richting de vakafdeling is zeer beperkt. Op de vakafdeling vindt geen controle plaats op het dossierbeheer.
	De controleprocedures spitsen zich toe op de toepassing van de procedures, de kwaliteit van het archief- en dossierbeheer en de naleving van wet- en regelgeving.	Niet van toepassing. Er vindt controle plaats op het niveau van de archivaris. Die controleert op tal van aspecten (waaronder de organisatie en het beschikbare personeel, kwaliteit van het archiefbeheer en de naleving van wet- en regelgeving). Er vindt zoals vermeld geen inhoudelijke controle plaats op het niveau van de vakafdeling en DIV.
8	De Provinciale Archiefinspectie controleert op de naleving van wet- en regelgeving.	Grotendeels voldaan. De Provinciale Archiefinspectie toetst op basis van vertrouwen. Aan medewerkers van de gemeentelijke organisatie wordt gevraagd in hoeverre de gemeente voldoet aan de gestelde eisen. Er vinden sinds de 'vernieuwde Provinciale Archiefinspectie' geen inspectiebezoeken meer plaats door de provincie. Er wordt momenteel gewerkt aan een vernieuwing van het toezicht.
	De Provinciale Archiefinspectie toetst de waarborgen voor naleving van wet- en regelgeving in de toekomst.	Voldaan. De Provinciale Archiefinspectie gaat in haar verslagen in op de aandachtspunten voor de gemeentelijke organisatie. Die hebben vrijwel allen betrekking op de voorwaarden voor een goede naleving van wet- en regelgeving, zoals de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem en procedures en richtlijnen (onder andere rondom digitale archivering). Wat deze laatste betreft heeft de gemeente duidelijk een ontwikkeling doorgemaakt.

4 Resultaten

In de vorige hoofdstukken zijn de wet- en regelgeving, de organisatie en uitvoering van het archief- en dossierbeheer aan bod gekomen. In dit hoofdstuk staan de resultaten centraal. De volgende deelvragen worden in dit hoofdstuk beantwoord:

9 Is de uitvoering van de archief- en dossiervorming bij de gemeente Rheden in lijn met wet- en regelgeving?

10 In hoeverre zijn dossiers toegankelijk, volledig en authentiek?

11 In hoeverre zijn dossiers in overeenstemming met de nieuwe regelgeving omtrent digitale archivering?

12 Worden de geldmiddelen die beschikbaar zijn voor archief- en dossiervorming doelmatig besteed?

4.1 / Rechtmatigheid

Landelijke wet- en regelgeving

In hoofdstuk 1 heeft de rekenkamercommissie de belangrijkste vereisten uiteengezet wat betreft de archief- en dossiervorming voor een gemeente. Deze zijn uiteengezet in de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling. De Archiefwet vereist onder meer:

- / dat gemeenten een verordening dienen op te stellen voor de wijze van omgaan met archiefvorming;
- / dat het college van B&W een archiefbewaarplaats aanwijst;
- / dat de archiefbewaarplaats wordt beheerd door een gediplomeerd archivaris.

Aan deze vereisten voldoet de gemeente Rheden. Zij beschikt sinds 2011 over een archiefverordening, waarin nadere regels zijn opgenomen voor de archiefvorming. In de Archiefregeling 2010 zijn nadere vereisten gesteld aan de wijze van beheer van de archiefbescheiden. De specifieke vereisten zijn uiteengezet in bijlage 2. Uit het overzicht blijkt dat de gemeente aan de meeste van deze vereisten voldoet. De context en authenticiteit van de archiefbescheiden zijn vast te stellen en er worden metagegevens geregistreerd. Ook bleek uit de onderzochte cases dat is voldaan aan het vereiste van een toegankelijke staat van het archief. Tegelijk is uit het onderzoek gebleken dat de gemeente (nog) niet beschikt over een vereist kwaliteitssysteem (art. 16 van de Regeling). Hierdoor is door de gemeente niet vast te stellen of het beheer van de archiefbescheiden voldoet aan *toetsbare eisen*. Ook blijkt dat de gemeente nog niet beschikt over een ordeningsplan, hetgeen wel vereist is op basis van art. 18 van de Regeling.

Lokale wet- en regelgeving

In de gemeentelijke verordening zijn regels opgenomen voor de zorg voor de archiefbescheiden en het toezicht van de archivaris. Uit de documentstudie blijkt dat aan de belangrijkste vereisten is voldaan. De gemeente heeft een archiefbewaarplaats aangewezen (het Gelders Archief) en personeel aangewezen voor de uitvoering en het toezicht. De regels voor de resultaten van archiefvorming komen deels overeen met de vereisten uit de landelijke Archiefregeling. Voor wat betreft de archiefvorming en -ordering, bevat het Besluit Informatiebeheer vereisten voor de inhoud (*productie van documenten, de identificatie van documenten en de ordening en toegankelijkheid van documenten*) en het beheer van documenten (*bewaring, beveiliging en raadpleging, vervanging, vervreemding en overdracht, selectie en vernietiging en overbrenging*). Zoals hierboven bleek, vormt de wijze van ordening een aandachtspunt. Op basis van de casestudies, blijkt dat productie, identificatie en toegankelijkheid zijn geborgd. Ook zijn er procedures voor de overige vereisten aanwezig. Deze laatste vereisten zijn niet getoetst op het leveren van het beoogde resultaat. Een aandachtspunt vormt de vereiste van het ramen van voldoende middelen voor de archiefbescheiden. Dit blijkt uit paragraaf 4.4. van dit hoofdstuk.

4.2 / Casus 1: Leerlingenvervoer

Voor de casus leerlingenvervoer is onderzoek gedaan naar zowel de papieren als de elektronische dossiers. De nadruk heeft gelegen op de elektronische dossiers. De reden hiervoor is dat het de bedoeling is dat de digitale werkwijze de leidende werkwijze wordt. Hieronder gaan wij eerst in op de resultaten voor wat betreft de elektronisch archief- en dossiervorming. Vervolgens komt de papieren werkwijze aan bod. Voor beide geldt dat er goede resultaten zijn geboekt. Een algemeen aandachtspunt is dat vanuit de vakafdeling, beschikkingen niet altijd tijdig ter archivering naar DIV worden verstuurd. De status van de zaak staat dan op 'behandelen' waar die inmiddels op 'gearchiveerd' had kunnen staan.

Elektronische archief- en dossiervorming leerlingenvervoer

De rekenkamercommissie heeft uit de aanvragen leerlingenvervoer van 2012 en 2013 een steekproef getrokken. Zij heeft 20 elektronische dossiers leerlingenvervoer⁵⁴ onderzocht en getoetst aan de hand van de volgende criteria:

Norm	Omschrijving
Opvraagbaarheid	De documenten zijn opvraagbaar binnen een redelijke termijn.
Volledigheid	De documenten zijn volledig.
Juiste format	De digitale documenten zijn allen open en geformatteerd.
Leesbaarheid	De documenten zijn duidelijk leesbaar.
Authenticiteit	De status van de documenten is herleidbaar en zijn ondertekend.

Opvraagbaarheid

De dossiers leerlingenvervoer zijn gemakkelijk te raadplegen. Met een inlogcode zijn alle aanvragen leerlingenvervoer die in Triple C zijn opgeslagen, eenvoudig op te roepen en te raadplegen.

Volledigheid

In de overgrote meerderheid van de gevallen zijn de dossiers leerlingenvervoer compleet. Ten eerste bleek dat van alle aanvragen, de aanvraagformulieren en de beschikkingen in Triple C waren terug te vinden. De zakenmerken (naam, geboortedatum, soort school, vereiste drempelbijdrage indien noodzakelijk en andere mogelijke bijlagen) waren daarbij in alle gevallen in de aanvraagformulieren opgenomen. Ook de ontvangstbevestiging was in de overgrote meerderheid van de gevallen aanwezig. Wat betreft de beschikkingen valt op dat in ongeveer de helft van de gevallen de beschikking wel is verstuurd, maar nog niet in het archief is opgenomen (waar de zaak in principe wel is afgehandeld).

Een aandachtspunt betreft de opname van de medische verklaring en de schoolverklaring. In twee gevallen waren beide verklaringen niet aanwezig, waar deze wel te verwachten waren. In nog twee gevallen ontbrak ofwel de schoolverklaring ofwel de medische verklaring. Overwegend scoort het proces van leerlingenvervoer positief wat betreft de compleetheid van het dossier.

⁵⁴ Jaarlijks komen er circa 250 aanvragen leerlingenvervoer binnen. Er is voor gekozen geen bijlage op te nemen, omdat het gaat om privacygevoelige informatie.

Juiste format

De regels omtrent digitale archivering vereisen dat de documenten worden opgeslagen in een zogenoemd 'open en geformatteerd bestandstype'. Uit het onderzoek is gebleken dat sinds 2013 vrijwel alle bestanden worden opgeslagen in pdf-formaat, dat aan de genoemde eisen voldoet. Tweemaal troffen we een ontvangstbevestiging aan die niet op de juiste wijze was opgeslagen, dat gold eveneens voor een aantal documenten uit 2012.

Leesbaarheid

Een ander vereiste op basis van wet- en regelgeving is dat de documenten duidelijk leesbaar zijn. Om die reden worden zelfs eisen gesteld aan het soort inkt dat een gemeente gebruikt. Uit de bestudering van de dossiers leerlingenvervoer is gebleken dat alle documenten duidelijk leesbaar zijn.

Authenticiteit

De archiefregels vereisen dat van de documenten metagegevens worden opgeslagen. Dit zijn gegevens die karakteristiekken van bepaalde gegevens omschrijven. Daarbij gaat het om beschrijvingen van:

- / wanneer, door wie en uit hoofde van welke taak of werkproces het door het overheidsorgaan werd ontvangen of opgemaakt, wie de afzender of vervaardiger is, op welke taak het document van toepassing is, wat de status en het ontwikkelingsstadium is en wanneer en aan wie een exemplaar ervan verzonden is (art. 11 lid 1);
- / de met betrekking tot de archiefbescheiden uitgevoerde beheeractiviteiten (archiefregeling);
- / de besturingsprogrammatuur of toepassingsprogrammatuur waarmee de archiefbescheiden worden bewaard of beheerd (archiefregeling).

De gemeente Rheden registreert deze metagegevens in het systeem DMS Alfresco. Uit de bestudering blijkt dat aan de bovenstaande vereisten is voldaan. Wel blijkt uit een steekproef dat voor de registratie van een aantal documenten niet duidelijk is wie en uit hoofde van welke taak een document wordt geregistreerd. De gemeente beschikt overigens (nog) niet over een metadatamodel, zo blijkt ook uit de jaarlijkse benchmark DIV waaraan Rheden deelneemt.⁵⁵

Papieren archief- en dossiervorming leerlingenvervoer

Van vijf dossiers zijn de bijbehorende papieren archiefbescheiden opgevraagd. Deze dossiers (ook wel omschreven als 'zaken') zijn steekproefsgewijs geselecteerd uit de dossiers die bestudeerd zijn voor de elektronische archiefvorming. Dit betekent dat de dossiers zijn getoetst op de hierboven genoemde vereisten van bijvoorbeeld leesbaarheid en authenticiteit. Vervolgens is de vraag of van deze zaken de bijbehorende documenten ook fysiek aanwezig zijn.

Het is hierbij van belang op te merken dat van de opgevraagde zaken twee aanvragen leerlingenvervoer fysiek zijn binnengekomen. De overige aanvragen zijn elektronisch binnengekomen. Het onderscheid maakt uit voor de wijze van archivering. De uitgangspunten zijn in navolgende tabel inzichtelijk gemaakt.

De volgende uitgangspunten gelden voor aanvragen die digitaal binnenkomen:

- / Wanneer een aanvraag digitaal binnenkomt, dan geldt het uitgangspunt dat de digitale aanvraag het originele archiefbescheiden vormt.
- / Vanwege het leidende principe van digitalisering, wordt ook een digitale ontvangstbevestiging verstuurd.

⁵⁵ Uitkomsten benchmark DIV 2012, sheet 6.

- / De toekenning (beschikking) wordt wel nog fysiek gearchiveerd. Het is de bedoeling dat de beschikking in de toekomst ook digitaal wordt verstuurd. Er wordt op dit moment ook een digitaal exemplaar gearchiveerd. Daarmee vindt er wat dit punt betreft op dit moment nog 'dubbel werk' plaats.

Voor aanvragen die fysiek binnenkomen gelden de volgende uitgangspunten:

- / Het aanvraagformulier wordt gedigitaliseerd. In het archief wordt conform de Archiefwet een origineel exemplaar bewaard.
- / Vanwege het uitgangspunt van digitaal werken wordt er digitaal een ontvangstbevestiging verstuurd.
- / De toekenning wordt net als bij digitale aanvragen zowel digitaal als fysiek gearchiveerd.

Uitgangspunten archivering aanvragen leerlingenvervoer

	Fysiek bewaren	Digitaal bewaren
Aanvraagformulier		
/ Fysieke aanvraag	X	X
/ Digitale aanvraag	-	X
Ontvangstbevestiging		
/ Fysieke aanvraag	-	X
/ Digitale aanvraag	-	X
Toekenning		
/ Fysieke aanvraag	X	X
/ Digitale aanvraag	X	X

Uit de steekproef die wij hebben gehouden, is gebleken dat er voor de zaken conform de bovenstaande uitgangspunten is gewerkt. Van de zaken waren alle bijbehorende documenten in het archief aanwezig. Deze waren ook gemakkelijk opvraagbaar bij DIV.

4.3 / Casus 2: Project Traverse Dieren

Voor de casus Traverse Dieren geldt dat in januari 2014 in Project Supporter wordt gewerkt. Verder is er een papieren archiefkast op de afdeling aanwezig. Zoals in het vorige hoofdstuk uiteen is gezet, gebeurt de archivering in het project Traverse Dieren op dit moment naar eigen inzicht. Er zijn geen instructies aanwezig voor wat er moet worden geregistreerd en wanneer er zaken naar het archief moeten. Voor de rekenkamercommissie betekent dit dat de wijze van dossier- en archiefbeheer, lastig te beoordelen is. Immers, er kan niet bepaald worden wat in het archief aanwezig behoort te zijn.

Om desalniettemin toch een uitspraak te kunnen doen over de *volledigheid* van het archief, is besloten een feitenreconstructie op te stellen van belangrijkste besluitvormende momenten en afspraken die ten behoeve van dit project zijn gemaakt. Deze feitenreconstructie is tot stand gekomen op basis van een gesprek met leden van de projectorganisatie voor Traverse Dieren. Op basis daarvan is de rekenkamercommissie tot een lijst gekomen van documenten, die redelijkerwijs in het archief aanwezig zouden moeten zijn. Deze documenten heeft de rekenkamercommissie vervolgens opgevraagd bij DIV. In bijlage 5 is een overzicht te vinden van documenten die ten behoeve van deze casestudy zijn opgevraagd. In totaal gaat het daarbij om 19 documenten, verspreid over de periode 2001-2013.

De documenten zijn getoetst aan de volgende, op de wet- en regelgeving gebaseerde criteria:

Norm	Omschrijving
Opvraagbaarheid	De documenten zijn opvraagbaar binnen een redelijke termijn.
Volledigheid	De documenten zijn volledig.
Leesbaarheid	De documenten zijn duidelijk leesbaar.
Authenticiteit	De status van de documenten is herleidbaar en zijn ondertekend.

Opvraagbaarheid

De documenten waren binnen een korte periode (minder dan een week) opvraagbaar. Het bleek dat DIV in staat was om binnen een korte tijd de specifieke documenten te raadplegen.

Volledigheid

Uit de documentstudie blijkt dat vrijwel alle documenten van de opgevraagde lijst fysiek in het archief aanwezig zijn. Twee documenten bleken niet terug te vinden. In beide gevallen gaat het om besluitvormende momenten in Provinciale Staten die ook betrekking hebben op de positie van de gemeente. Beide documenten zijn recent vastgesteld (2012 en 2013) en bevinden zich mogelijk in het archief van de projectorganisatie.

Leesbaarheid

Alle opgevraagde documenten in het dossier waren duidelijk leesbaar.

Authenticiteit

De status van de opgevraagde documenten is goed te herleiden. Van één document was slechts een conceptversie in het archief beschikbaar. Het betrof een bestuursovereenkomst tussen drie uitvoerende overheidspartners. In zijn algemeenheid is juist de archivering van dergelijke originele afsprakenkaders van belang. Bekend is het voorbeeld van de gemeente Nijmegen waar, ondanks veel moeite, een overeenkomst met de bouwer van een parkeergarage niet kon worden teruggevonden en de gemeente daardoor niet in staat was de schade te verhalen. Verder geldt voor de raadsstukken dat de originele stukken in het archief voor de raad zitten. Overigens heeft de projectorganisatie zelf aangegeven dat de status van de documentatie in dit archief een aandachtspunt vormt.

4.4 / Doelmatigheid

Gemeentelijke middelen dossier- en archiefbeheer niet inzichtelijk

De gemeente is volgens de verordening verplicht tot het jaarlijks ramen van voldoende middelen voor de kosten aan de zorg voor archiefbescheiden (art. 6). In de gemeentelijke verantwoordingsdocumenten zijn geen overzichten opgenomen van de kosten en opbrengsten van archivering en de vraag of de gemeente daarbij binnen de gestelde kaders blijft. Navraag leert dat er op ambtelijk niveau geen zicht is op specifieke uitgaven aan archiefbeheer.

Middelen Gelders Archief binnen budget

Jaarlijks wordt aan de gemeenteraad een beleidsplan ter vaststelling voorgelegd waarin een voorlopige bijdrage voor het Gelders Archief is opgenomen. Via een raadsvoorstel wordt de raad vervolgens rond april gevraagd om de definitieve bijdrage aan het Gelders Archief vast te stellen. Dit bedrag ligt jaarlijks zo rond de € 190.000.⁵⁶ In de P&C-documenten is informatie opgenomen over de verantwoording van de financiële middelen voor het Gelders Archief. Uit het financiële overzicht, dat is opgenomen in de programmarekening 2012, blijkt dat het Gelders Archief in de jaren 2008-2011 overwegend binnen het beschikbare budget is gebleven. Alleen in het jaar 2009 is een negatief resultaat gerealiseerd. Wel blijkt dat het Gelders Archief kampt met een structureel negatief bedrijfsresultaat.

De negatieve resultaten worden gecompenseerd door de opbrengsten uit projecten en zakelijke diensten die het Gelders Archief ook uitvoert/verleent. De verwachting is dat dit resultaat in 2015 is opgelost.⁵⁷ Het probleem is, volgens de jaarrekening van de gemeente, het gevolg van te hoge personeelskosten en zal door middel van natuurlijk verloop worden opgelost.⁵⁸

Financieel overzicht Gelders Archief				
(x € 1.000)				
Jaar	Eigen vermogen	Vreemd vermogen	Begroot	Werkelijk
2008	52	1.987	0	18
2009	16	2.466	0	-36
2010	18	8.871	0	2
2011	78	25.270	0	60

4.5 / Normenkader

Tot slot volgt hieronder de beoordeling van de rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de archief- en dossiervorming, op basis van de twee onderzochte casussen.

Deel-vraag	Norm	Beoordeling
9	De uitvoering is conform landelijke wet- en regelgeving.	Grotendeels voldaan. De gemeente heeft een ontwikkeling doorgemaakt waar het gaat om het voldoen aan de implementatie van wet- en regelgeving. Aandachtspunt vormen de eisen aan ordening en de implementatie van een kwaliteitssysteem.
	De uitvoering is conform de interne verordening en andere lokale regelgeving.	Grotendeels voldaan. De gemeente voldoet grotendeels aan de eisen. Aandachtspunt vormt onder meer de raming van middelen. De uitgaven zijn niet inzichtelijk.

⁵⁶ Raadsvoorstel Jaarverantwoording Gelders Archief 2011, 28 april 2011 en Raadsvoorstel Jaarverantwoording Gelders Archief 2012, 28 mei 2013.

⁵⁷ Gelders Archief, Jaarrekening 2012.

⁵⁸ Programmarekening gemeente Rheden 2012, p. 150.

10	De papieren dossiers zijn makkelijk en binnen een redelijke termijn opvraagbaar.	Voldaan. Voor alle papieren dossiers gold dat zij gemakkelijk en binnen redelijke termijn opvraagbaar waren.
	De papieren dossiers zijn compleet. Waar dossiers niet volledig zijn, is hier een verklaring voor.	Voldaan. Alle papieren dossiers waren volledig.
	De status van de papieren dossiers is herleidbaar.	Voldaan. Op één enkel document na was van alle papieren documenten de status herleidbaar.
11	De elektronische dossiers zijn opvraagbaar binnen een redelijke termijn.	Voldaan. Alle elektronische dossiers zijn direct opvraagbaar.
	De elektronische dossiers zijn opgeslagen in een open en geformatteerd bestand.	Grotendeels voldaan. Van enkele documenten zijn in het archief tekstbestanden aangetroffen. Conversie naar pdf is momenteel nog niet mogelijk in het programma Triple C in de huidige versie van het programma. In de volgende release wordt dit naar verwachting wel mogelijk.
	De elektronische dossiers zijn duidelijk leesbaar.	Voldaan. Alle documenten bleken duidelijk leesbaar.
	De status van de elektronische dossiers is herleidbaar.	Deels voldaan. Voor Triple C worden metagegevens omschreven. Het is niet altijd duidelijk door wie en uit hoofde van welke taak een handeling wordt verricht.
12	De gemeente blijft bij de uitvoering van archief- en dossiervorming binnen het beschikbare budget.	Niet te beoordelen. De gemeente heeft geen zicht op de bestede middelen aan archief- en dossiervorming.

Bijlagen

Bijlage 1. Toetsingskader

Normen over algemeen beleid	
Deelvraag	Normen
1 Welke (lokale) wet- en regelgeving is geldend ten aanzien van de archief- en dossiervorming?	/ De organisatie is op de hoogte van de geldende wet- en regelgeving en heeft deze in beeld.
2 Is er een actueel beleidsplan ten aanzien van de archief- en dossiervorming?	/ Er is een Documentair Structuurplan (DSP) vastgesteld. / Het beleidsplan bevat een visie op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie uitvoering geeft aan archief- en dossiervorming. / Het beleidsplan geeft een nadere omschrijving van de rolverdeling en verantwoordelijkheden ten aanzien van archief- en dossiervorming.
Normen over regels, procedures en werkinstructies	
Deelvraag	Normen
3 Beschikt het verantwoordelijk team Facilitaire Dienstverlening over actuele interne regels, procedures en instructies ten aanzien van de archivering en zijn deze doeltreffend?	/ Het team Facilitaire Dienstverlening beschikt over eenduidige regels, procedures en instructies. / De regels, procedures en instructies zijn actueel. / De regels, procedures en instructies gaan in op de rol- en verantwoordelijkheidsverdeling ten aanzien van archief- en dossiervorming. / De regels stellen de gemeentelijke organisatie in staat om een betrouwbaar, toegankelijk en authentiek dossier op te bouwen. / De opgestelde regels zijn conform landelijke wet- en regelgeving.
Normen over uitvoering	
Deelvraag	Normen
4 In hoeverre zijn regels en procedures voor archief- en dossiervorming bekend binnen de organisatie?	/ De verschillende afdelingen kennen de regels, procedures en instructies ten aanzien van archief- en dossiervorming en erkennen het belang hiervan.
5 Werkt de ambtelijke organisatie conform de interne regels, procedures en instructies ten aanzien van archief- en dossiervorming?	/ De gemeentelijke afdelingen handelen conform de interne regels, procedures en instructies. / De gemeentelijke afdelingen zijn zich bewust van de risico's die gepaard gaan met archief- en dossiervorming en het onvoldoende werken conform de interne regels en instructies. / Het team Facilitaire Dienstverlening ervaart dat de afdelingen op een bewuste manier omgaan met archief- en dossiervorming.
6 Zijn binnen het team Facilitaire Dienstverlening de risico's ten aanzien van archief- en dossiervorming bekend en is er sprake van zichtbare maatregelen om risico's te beheersen?	/ Het team Facilitaire Dienstverlening voert geregeld risico-inventarisaties uit en is zich bewust van de risico's die gepaard gaan met archief- en dossiervorming . / Er zijn adequate maatregelen opgesteld ter beheersing van de risico's. / Het team is bekend met de beheersmaatregelen en handelt conform deze maatregelen.

7 Is er een doeltreffend controlesysteem om de naleving van de regels, procedures en instructies te waarborgen en zijn rollen en bevoegdheden van betrokkenen duidelijk belegd?	<ul style="list-style-type: none"> / Er is een controlesysteem ingesteld ter naleving van regels, procedures en instructies. / De controle vindt periodiek plaats op het niveau van de uitvoering (afdelingen), het beleid en de archivaris. / De controleprocedures spitsen zich toe op de toepassing van de procedures, de kwaliteit van het archief- en dossierbeheer en de naleving van wet- en regelgeving.
8 In hoeverre vult de Provinciale Archiefinspectie haar toezicht op de gemeentelijke archiefregeling in?	<ul style="list-style-type: none"> / De Provinciale Archiefinspectie toetst de waarborgen voor naleving van wet- en regelgeving in de toekomst. / De Provinciale Archiefinspectie controleert op de naleving van wet- en regelgeving.
Normen over resultaten	
Deelvraag	Normen
9 Is de uitvoering van de archief- en dossiervorming bij de gemeente Rheden in lijn met wet- en regelgeving?	<ul style="list-style-type: none"> / De uitvoering is conform landelijke wet- en regelgeving. / De uitvoering is conform de interne verordening en andere lokale regelgeving.
10 In hoeverre zijn dossiers toegankelijk, volledig en authentiek?	<ul style="list-style-type: none"> / De papieren dossiers zijn makkelijk en binnen een redelijke termijn opvraagbaar. / De papieren dossiers zijn compleet. Waar dossiers niet volledig zijn, is hier een verklaring voor. / De status van de papieren dossiers is herleidbaar.
11 In hoeverre zijn elektronische dossiers toegankelijk, opgeslagen in het juiste formaat, leesbaar en authentiek?	<ul style="list-style-type: none"> / De elektronische dossiers zijn opvraagbaar binnen een redelijke termijn. / De elektronische dossiers zijn opgeslagen in een open en geformatteerd bestand. / De elektronische dossiers zijn duidelijk leesbaar. / De status van de elektronische dossiers is herleidbaar.
12 Worden de geldmiddelen die beschikbaar zijn voor archief- en dossiervorming doelmatig besteed?	<ul style="list-style-type: none"> / De gemeente blijft bij de uitvoering van archief- en dossiervorming binnen het beschikbare budget.

Bijlage 2. Kwaliteitsvereisten in Archiefregeling (2010)

Vereiste	Uitwerking in de Archiefregeling
<i>Toepassen kwaliteitssysteem (art. 16)</i>	De zorgdrager zorgt ervoor dat het beheer van zijn archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een door hem toe te passen kwaliteitssysteem.
<i>Context en authenticiteit zijn vast te stellen (art. 17)</i>	<p>De zorgdrager zorgt ervoor dat van elk van de archiefbescheiden te allen tijde kan worden vastgesteld:</p> <ul style="list-style-type: none"> / de inhoud, structuur en verschijningsvorm bij het ontvangen of opmaken ervan door het overheidsorgaan, een en ander voor zover deze aspecten kenbaar moesten zijn voor de uitvoering van het betreffende werkproces; / wanneer, door wie en uit hoofde van welke taak of werkproces het door het overheidsorgaan werd ontvangen of opgemaakt; / de samenhang met andere door het overheidsorgaan ontvangen en opgemaakte archiefbescheiden; / de met betrekking tot de archiefbescheiden uitgevoerde beheeractiviteiten; / de besturingsprogrammatuur of toepassingsprogrammatuur waarmee de archiefbescheiden worden bewaard of beheerd.
<i>Overzicht en ordeningsstructuur zijn aanwezig (art. 18)</i>	<p>De zorgdrager zorgt ervoor dat de onder hem ressorterende overheidsorganen beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden, geordend overeenkomstig het ten tijde van de vorming van het archief daarvoor geldende ordeningsstructuur.</p> <p>Indien de ordeningsstructuur tussentijds wordt aangepast, wordt de oorspronkelijke versie tezamen met de nieuwe versie bewaard.</p>
<i>Metagegevensschema en metagegevens zijn vastgelegd (art. 19)</i>	<ul style="list-style-type: none"> / De zorgdrager legt een metagegevensschema als bedoeld in NEN-ISO 23081:2006 vast. / De zorgdrager koppelt aan archiefbescheiden metagegevens aan de hand waarvan te allen tijde de aspecten, bedoeld in artikel 17, kunnen worden herleid.
<i>Het archief bevindt zich in een toegankelijke staat (art. 20)</i>	<p>De zorgdrager zorgt ervoor dat het archiveringssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn kan worden gevonden:</p> <ul style="list-style-type: none"> / aan de hand van de daaraan gekoppelde metagegevens; of / door middel van een andere ontsluitingsmethode; en leesbaar of waarneembaar te maken is.

Bijlage 3. Bevindingen Gemeentelijke Archiefinspectie

Afdeling Bouw & Milieu (2003-2008). Het archief van de afdeling Bouwen en Wonen vertoonde geruime tijd ernstige tekortkomingen. In 2003 is dit onder meer geconstateerd door de Provinciale Archiefinspectie. De gemeentearchivaris kwam in 2007-2008 tot eenzelfde conclusie. De tekortkomingen werden veroorzaakt door het gegeven dat het archief niet onder het beheer van de afdeling DIV viel. Eind 2010 werd ertoe besloten dat afgesloten dossiers van deze afdeling voortaan door DIV beheerd zouden worden. Dit achtte de gemeentearchivaris een ontwikkeling die mogelijk tot verbetering zou kunnen leiden.⁵⁹

Afdeling Ruimte (2011). De gemeentearchivaris constateerde een praktisch probleem, namelijk dat dossiers in dozen op de grond werden bewaard. Hiertoe is actie ondernomen door de gemeente.

Uitvoering Wmo (2011). In september 2011 heeft de inspecteur een bezoek afgelegd in de sporthal in Dieren waar de archiefbescheiden van de Wmo zijn ondergebracht. Tijdens dit bezoek werden enkele praktische verbeterpunten geconstateerd.

Uitvoering Wabo (2011). In december 2011 is er een inspectie geweest ten aanzien van het beheer van archiefbescheiden in het kader van de uitvoering van de Wabo. Belangrijke aandachtspunten betroffen de opstelling van een Model Beheerregeling en het op korte termijn invoeren van een Document Management Systeem (DSM) en het onderzoeken of het gebruikte systeem voor digitalisering (Squit XO) over alle functionaliteiten beschikt om digitale archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te beheren en conform de geldende selectielijst te vernietigen.

Afdeling Burgerzaken (2012). In mei 2012 heeft een archiefinspectie plaatsgevonden bij de afdeling Burgerzaken. Daarin werd een aantal praktische punten van verbeteringen geconstateerd. Deze hadden onder meer betrekking op de kluisdeur, de temperatuur en luchtvochtigheid en de vervanging van de schuimblusser.

⁵⁹ Gelders Archief, Inspectiebelevingen, 18 november 2010.

Bijlage 5. Opgevraagde documenten Project Traverse Dieren

	Titel document	Datum	Registratie-nummer	Omschrijving	Papieren versie beschikbaar? (JA/NEE)	Digitale versie beschikbaar? (JA/NEE)
1	Trajectvoorstel Rapport "Dieren door 't Lint"	1 februari 2000	ORSVM1870	Collegebesluit start van het project Traverse Dieren in 2000	JA	NEE
2	Projectstatuut Dieren	21 februari 2001	ORSVM4257	Inrichting projectorganisatie 2001-2007	JA	NEE
3	(vertrouwelijke) Businesscase 2005	6 april 2005	-	Afsprakenkader met partners met als uitgangspunt bedrag van € 140 miljoen	JA	NEE
4	Samenwerkingsovereenkomst Planfase Hart van Dieren	16 juni 2005	-	Afsprakenkader met partners, geldend in juni 2007	JA	NEE
5	"Hard voor Dieren"	2 april 2008	-	Lysias rapport	JA	NEE
6	Bestuurlijke reactie op Lysias rapport	28 maart 2008	-	Reactie college op Lysias rapport	JA	NEE
7	Raadsvoorstel BOK Traverse Dieren	25 november 2009	09.86	Besluitvorming college bestuursakkoord 2009	JA (raadsbesluit ontbreekt)	NEE
8	Amendement bestuursovereenkomst Traverse Dieren	26 januari 2010	-	Besluitvorming raad bestuursakkoord 2009	JA	NEE
9	Bestuursovereenkomst Reconstructie N348/N786 OVK-719	23 november 2009	OVK-719	Bestuursakkoord 2009	JA (niet ondertekend)	NEE
10	Voorstel tot vaststelling van de geactualiseerde Verkeerskundige Notitie Dieren d.d. 19 april 2010 als uitgangspunt voor de verdere uitwerking van het project Traverse Dieren	25 mei 2010	?	Besluitvorming in de raad, keuze voor 'lange variant' (2010)	JA (niet ondertekend voorstel)	NEE
11	Tracékeuzenotitie Traverse Dieren	27 september 2011	PS2011-663	Tracékeuzebesluit GS variant 3A, september 2011	JA	NEE

12	Traverse Dieren: resultaten onderzoek motie 2011-66	30 oktober 2012	SIS-10934	Statenbesluit akkoord lange variant, oktober 2012	NEE	NEE
13	Raadsvoorstel Traverse Dieren	19 juni 2012	12.44	Raadsbesluit, bijdrage 8.2 mln aan Traverse Dieren, extra bijdrage 1.5 miljoen en woningen overnemen ter waarde van 3.476.871 (2012/2013)	JA	NEE
14	Raadsvoorstel stationsgebied Dieren	19 juni 2012	12.43	Raadsbesluit beschikbaar stellen voorbereidingskre- diet 1.0 miljoen stationsomgeving	JA	NEE
15	SIS-12244B24	26 juni 2013	PS2013-455	Statenbesluit, akkoord inpassingsplan (2013)	NEE	NEE
16	Raadsvoorstel Gewijzigd vaststellen bp Dieren-Midden, locatie Stationsgebied	28 juni 2013	13.45	Vaststelling bestemmingsplan raad	JA	JA
17	I13.00014	28 juni 2013		Ingediende zienswijzen op het bestemmingsplan	JA	NEE
18	I13.01535	28 juni 2013		Ingediende zienswijzen op het bestemmingsplan	JA	NEE
19	Nota van Zienswijzen	juni 2013	13.45 bijlage 1	Nota van zienswijzen bestemmingsplan	JA	NEE

Bijlage 6. Bronvermelding

Met de volgende personen is ten behoeve van dit onderzoek een gesprek gevoerd:

Datum	Naam	Functie
17 september 2013	Dhr. De Bildt Dhr. Dumlu	Beleidsadviseur DIV en key-user leerlingenvervoer Consulent leerlingenvervoer
17 september 2013	Dhr. De Bildt Dhr. Bannink	Beleidsadviseur DIV Medewerker DIV Traverse Dieren
19 september 2013 (telefonisch)	Mw. Van Ravenzwaaij	Afdelingshoofd Inwonerszaken
25 september 2013	Dhr. Kloppenburg Dhr. Braakhekke	Procesmanager Traverse Dieren Projectleider Traverse Dieren
21 oktober 2013 (telefonisch)	Mw. Van Kempen	Teammanager Facilitaire Dienstverlening