

Archiefverordening gemeente Montferland 2016

Inleiding

De gemeente Montferland heeft in 2005 een archiefverordening en besluit informatiebeheer vastgesteld, als kader voor het informatie- en archiefbeheer van de nieuw gevormde gemeente. Deze verordening vormde een weerspiegeling van de toenmalige werkwijze van de twee voormalige gemeenten die de nieuwe organisatie vormden. Bij vaststelling van de verordening is dan ook direct aangegeven dat deze slechts als tijdelijk kader bedoeld was; voor de duur van vijf jaar. Zo werd destijds onder andere reeds een wijziging voorzien in de deelname aan de beide streekarchivariaten, door de vorming van het Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers en de geplande deelname van de gemeente Montferland hieraan. Deze is inderdaad in 2011 geëffectueerd, waarmee afscheid werd genomen van het Streekarchivariaat De Liemers en Doesburg. Ook het betrekken van het nieuwe gemeentehuis in 2014 heeft invloed op de kaders. Zo is er in het nieuwe pand geen archiefruimte meer. De archiefverordening en het besluit informatiebeheer zijn in de afgelopen periode echter niet aangepast aan deze nieuwe constellatie.

De herziening valt samen met externe invloeden die aanpassing van de archiefverordening en de daaruit volgende beheersregels (besluit informatiebeheer) noodzakelijk maken. Er zijn in de afgelopen periode namelijk meerdere wijzigingen in de Archiefwet en -regelgeving doorgevoerd. Zo zijn met ingang van 1 april 2010 de drie bestaande ministeriële regelingen vervangen door één nieuwe Archiefregeling. Verder heeft in 2012 de Wet revitalisering generiek toezicht voor de nodige veranderingen binnen het archiefdomein gezorgd. Voor de verantwoording wordt veel meer nadruk gelegd op horizontaal toezicht. Vertrouwen en horizontale controle vormen het uitgangspunt en dit plaatst de provincie als toezichthouder meer op afstand. Tot slot is in 2013 is het Archiefbesluit gewijzigd om het waarderings- en selectiebeleid te kunnen moderniseren.

Al deze interne en externe veranderingen maken het de hoogste tijd om nieuwe kaders te bepalen voor de omgang met informatie binnen de gemeente Montferland. In aanloop naar de verhuizing heeft de nadruk bij het beheer van de gemeentelijke informatie met name op de kwantiteit gelegen: er moest veel werk verzet worden om op een goede manier de informatiehuishouding binnen het nieuwe gemeentehuis te kunnen vormgeven. Nu het nieuwe onderkomen is betrokken en de organisatie daar gesetteld raakt, is het tijd voor een kwalitatieve verbeterslag. Efficiënt en effectief (digitaal) samenwerken staat centraal. Daarvoor zijn een goede verdeling van taken en verantwoordelijkheden en gedegen onderlinge afspraken nodig. De archiefverordening en de daaruit volgende beheersregels in de vorm van het besluit informatiebeheer zijn daarvoor uitgelezen instrumenten.

Aandachtspunt bij de kadervorming is het duale gemeentelijke stelsel. De Gemeentewet en de intentie van het duale stelsel dienen meer tot uitdrukking te komen bij het beheer van de gemeentelijke informatie. De raad zou zich meer moeten kunnen profileren als zelfstandig orgaan met een zelfstandige ondersteunende organisatie (griffie). Een argument hiervoor is dat het college van B en W formeel geen zeggenschap heeft over de raad en griffie. De griffie vormt een eigen entiteit waarbij de functie van griffier het meest sprekend is voor de scheiding tussen college en raad. De griffier wordt immers aangesteld door de raad. Echter, de Archiefwet lijkt hier tegenstrijdig mee te zijn. Daarin wordt het college van B en W namelijk aangewezen als zorgdrager voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Onder deze organen kunnen worden geschaard: de secretaris, de griffier, de gemeenteraad, de rekenkamer (commissie), de ondernemingsraad, commissies (w.o. de twee raadscommissies, bestuurscommissies en bijvoorbeeld de bezwaaradviescommissie), maar ook bijvoorbeeld een ambtenaar van de burgerlijke stand. Deze opsomming geeft een indruk waar aan gedacht moet worden als over gemeentelijke organen wordt gesproken. Het college van B en W is dus zorgdrager van de informatie van al deze organen. Dit wordt genegeerd als alleen een kader wordt opgesteld voor het college en het ambtelijk apparaat dat het college ondersteunt. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat de afdeling Informatie ook voor de griffie en raad werkt. Uit praktische overweging wordt over het duale stelsel, de gedachte daarachter en de positie van de raad heen gestapt. Hier is bewustwording voor nodig. Dit kan formeel geregeld worden door specifieke kaders op te stellen voor de genoemde organen. Hiervan is echter de vraag hoe houdbaar deze kaders zijn, aangezien de Archiefwet hier tegenin lijkt te gaan. Er is daarom een meer pragmatische insteek gekozen waarbij via deze verordening (artikel 2, vijfde lid) de regels die in het besluit informatiebeheer worden opgenomen ook voor de genoemde organen van toepassing zijn. Dit zorgt voor deregulering, maar tegelijkertijd ook voor bewustwording van de diverse rollen en posities. Uit efficiencyoverweging kan het cluster DIV ondersteuning bieden bij het beheer van de informatie van alle organen, maar wel met als uitgangspunt dat deze organen in een aantal gevallen, zoals hierboven genoemd, een zelfstandige positie innemen.

RAADSBESLUIT

De gemeenteraad van de gemeente Montferland;

gelezen het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van 5 april 2016; gelet op artikelen 30, eerste lid, en 32, tweede lid van de Archiefwet 1995; besluit vast te stellen de navolgende:

Verordening voor de zorg van burgemeester en wethouders voor het beheer van de informatie van de gemeentelijke organen en het interne (horizontale) toezicht daarop (Archiefverordening).

Hoofdstuk I Definities en begripsbepalingen

Artikel 1

In deze verordening en de daarop berustende voorschriften wordt verstaan onder:

a. de wet:

de Archiefwet 1995;

b. informatie:

de archiefbescheiden als bedoeld in artikel 1 onder c van de wet;

c. gemeentelijke organen:

de overheidsorganen, bedoeld in artikel 1, onder b, van de wet, voor zover behorende tot de gemeente;

d. de archivaris:

de overeenkomstig artikel 32 van de wet door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers (ECAL) benoemde gemeentearchivaris;

e. beheerder :

degene die is belast met het beheer van de informatie van een nader aan te wijzen organisatieonderdeel;

f. de archiefbewaarpplaats:

de overeenkomstig artikel 31 van de wet door het algemeen bestuur van de gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers (ECAL) aangewezen gemeentelijke archiefbewaarpplaats;

g. archiefruimte:

conform artikel 1 onder e van de wet aangewezen archiefruimte, ingericht conform de aan die ruimten gestelde eisen in artikel 13 van het Archiefbesluit 1995 en de artikelen 27 t/m 46 van de Archiefregeling;

h. informatiesysteem:

systeem van documentatie, procedures, apparatuur en programmatuur, met behulp waarvan informatie kan worden vervaardigd, bewerkt, verzonden, ontvangen, bewaard, geordend en geraadpleegd.

i. archiefsysteem:

een informatiesysteem dat informatie opneemt, beheert en beschikbaar stelt door de tijd heen en waaruit de daarvoor in aanmerking komende informatie op termijn wordt verwijderd.

Hoofdstuk II De zorg voor het beheer van informatie

Artikel 2

Het college van burgemeester en wethouders draagt er zorg voor dat:

1. informatie duurzaam, geordend en toegankelijk wordt vervaardigd en bewaard en de authenticiteit van de informatie kan worden aangetoond gedurende de wettelijk voorgeschreven bewaartermijn;
2. voldoende financiële middelen beschikbaar worden gesteld voor het beheer van informatie;
3. voldoende, deskundig personeel aangesteld wordt op strategisch, tactisch en operationeel niveau voor het informatiebeheer;
4. voorschriften voor het beheer van informatie worden vastgesteld waarbij taken en verantwoordelijkheden worden toegewezen ten aanzien van informatie die niet naar de archiefbewaarpplaats is overgebracht;
5. deze voorschriften ook van toepassing zijn op andere gemeentelijke organen en deze organen van de voorschriften op de hoogte worden gesteld;
6. bij deelname aan of oprichting van specifieke (privaatrechtelijke) rechtspersonen, samenwerking, of uitbesteding van taken duidelijke afspraken worden vastgelegd over het beheer van informatie.

Artikel 3

Het college van burgemeester en wethouders:

1. stelt een actueel en sluitend organisatiebreed kwaliteitssysteem voor het beheer van informatie vast;
2. voorziet in voldoende en geschikte archiefsystemen, archiefruimtes en een archiefbewaarplaats;
3. wijst taken en verantwoordelijkheden ten aanzien van het beheer van informatie die is overgebracht naar de archiefbewaarplaats dan wel daar op andere (rechts)titel is opgenomen toe aan de archivaris;
4. ziet er op toe dat bij deelname van de gemeente in andere rechtspersonen die publiekrechtelijke taken uitvoeren, het beheer van informatie bij deze rechtspersonen geschiedt volgens de bepalingen uit de wet- en regelgeving;

Hoofdstuk III Horizontaal toezicht en verslaglegging van de archivaris

Artikel 4

De archivaris is belast met het horizontale toezicht op het beheer van informatie die niet is overgebracht naar de archiefbewaarplaats.

De archivaris:

1. kan het uitoefenen van het toezicht opdragen aan een of meer voldoende deskundige medewerkers;
2. wordt door het cluster DIV voorzien van alle gegevens en informatie die nodig zijn voor een goede taakvervulling;
3. heeft toegang tot de informatie en tot de ruimten en informatie- en archiefsystemen waarin de informatie zich bevindt en met behulp waarvan de informatie wordt beheerd;
4. brengt het cluster DIV in kennis van de resultaten van de uitoefening van het toezicht. Bij voldoende aanleiding stelt de archivaris tevens burgemeester en wethouders hiervan in kennis. De archivaris geeft daarbij aan welke voorzieningen naar zijn mening in het belang van een goed beheer moeten worden getroffen;
5. brengt jaarlijks verslag uit aan burgemeester en wethouders over het beheer van informatie die nog niet is overgebracht naar de archiefbewaarplaats alsmede over de wijzen van uitoefening van het horizontale toezicht;
6. legt jaarlijks in de vorm van een verslag verantwoording af aan burgemeester en wethouders over het beheer van informatie die is overgebracht naar de archiefbewaarplaats dan wel daar op andere (rechts)titel is opgenomen.

Hoofdstuk IV Verantwoording door burgemeester en wethouders aan de gemeenteraad

Artikel 5

Het college van burgemeester en wethouders informeert de gemeenteraad jaarlijks over het beheer van de informatie. Daarbij worden de verslagen van de archivaris gevoegd.

Hoofdstuk V Slotbepalingen

Artikel 6

1. de Archiefverordening Montferland 2005 vastgesteld door de gemeenteraad op 6 oktober 2005 wordt ingetrokken;
2. deze verordening wordt aangehaald als Archiefverordening gemeente Montferland 2016 en treedt in werking op de dag na haar eerste bekendmaking.

Vastgesteld in de vergadering van de gemeenteraad van de gemeente Montferland van 26 mei 2016,

*De griffier,
D. Berends*

*De burgemeester,
C.C. Leppink-Schuitema*

Memorie van toelichting

Het wettelijk kader voor deze verordening en aansluitende regels voor het beheer van de gemeentelijke informatie wordt gevormd door de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling. Deze verordening moet gezien worden als een vertaling van dit raamwerk van wettelijke voorschriften naar de eigen organisatie.

De Archiefwet 1995 bepaalt dat burgemeester en wethouders zorg dragen voor de informatie die een gemeente ontvangt en vervaardigt vanwege haar taken en verantwoordelijkheden, overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Deze Archiefverordening dient daartoe. Onder informatie worden niet alleen de klassieke papieren (fysieke) maar ook de digitale bescheiden begrepen. Het begrip zorg is niet gedefinieerd in de Archiefwet 1995. Algemeen wordt onder zorg verstaan de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de duurzame, geordende en toegankelijke staat van de informatie. Dit ter onderscheiding van het beheer van de informatie: de ambtelijke verantwoordelijkheid. Vanuit de zorg voor de informatie worden de kaders aangegeven, het beheer betreft de uitvoering van de beheerwerkzaamheden. Dit alles om te zorgen dat, zoals artikel 2 lid 1 stelt, de informatie wordt vervaardigd en bewaard zodanig dat de duurzaamheid, ordening en toegankelijkheid gedurende de wettelijk voorgeschreven bewaartermijn zijn gewaarborgd en de authenticiteit ervan kan worden aangetoond.

Daarbij dient aangetekend te worden dat regels niet alleen opgesteld worden om aan geldende wet- en regelgeving te voldoen. Het gaat bij deze regels om het vastleggen van het kader van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en procedures, welke onmisbaar is voor goed beheer van informatie.

Aansluitend op deze verordening zal het college regels op moeten stellen¹ die gehanteerd worden voor de feitelijke werkzaamheden die tot doel hebben de informatie in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Hieraan worden duurzaamheid en wettelijke bewaartermijn gekoppeld, enerzijds om bewaring op de lange termijn veilig te stellen², anderzijds om ervoor te zorgen dat daarvoor in aanmerking komende archiefstukken tijdig worden vernietigd³. Het vaststellen en in de praktijk brengen van deze regels zorgt voor efficiënt en effectief gebruik van informatie door de organisatie, en tegelijkertijd zorgvuldig, eenduidig en in samenhang omgaan met de belangen die met deze informatie gemoeid zijn. Gedegen beheer van informatie draagt bij aan efficiënte en effectieve bedrijfsvoering, aan het afleggen van verantwoording over het gemeentelijk handelen en bewijsvoering, en aan de (cultuur)historische component van archief.

De archiefverordening bestaat, naast de definities en slotbepalingen, in hoofdzaak uit drie delen. Hoofdstuk II geeft de aspecten aan van informatiebeheer die door het college van burgemeester en wethouders geregeld moeten worden. Het derde hoofdstuk regelt het horizontale toezicht en de informeren van het college hierover. Hoofdstuk IV gaat over het afleggen van verantwoording en het informeren van de gemeenteraad door het college. Hierin komt de controlerende taak van de gemeenteraad tot uiting.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Begripsbepalingen zijn alleen uit de wet overgenomen als daaraan in deze verordening een meer specifieke betekenis moest worden toegekend.

Evenals de Archiefwet en het Archiefbesluit is deze verordening zowel van toepassing op papieren als op digitale documenten. Om hier een nog duidelijkere invulling aan te geven zijn de archiefwettelijke begrippen 'archiefbescheiden' en 'archieff' vervangen door 'informatie'. 'Archiefbescheiden' en 'archieff' kunnen namelijk ten onrechte suggereren dat het slechts om oudere, papieren documenten zou gaan. Door in plaats van 'archiefbescheiden' het neutrale synonieme begrip 'informatie' te hanteren wordt gepoogd dit te voorkomen. In de Archiefwet 1995 is een uitgebreide definitie van het begrip 'archiefbescheiden' opgenomen, waardoor nadrukkelijk alle vormen van informatie die de gemeente in het kader van haar taakuitoefening ontvangt en creëert, onder de werkingssfeer van de Archiefwet 1995 en de daarop gebaseerde regelgeving worden gebracht.

Daarnaast is de gemeente Montferland deelnemer aan de Gemeenschappelijke regeling Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers (ECAL). Twee belangrijke bevoegdheden zijn daarbij overgedragen aan het algemeen bestuur van het ECAL. Het algemeen bestuur benoemt namelijk de gemeentearchivaris (zijnde de secretaris-directeur van het Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers) en wijst tevens de archiefbe- waarplaats aan.

1) Deze regels worden verwoord in het Besluit informatiebeheer.

2) Er worden in de wettelijke voorschriften extra eisen gesteld aan informatie die blijvend bewaard dient te worden.

3) Archiefwet 1995, art. 3.

Artikel 2

Dit artikel gaat over de uitwerking van de zorg van het college. Met zorg wordt de bestuurlijke eindverantwoordelijkheid van het college van burgemeester en wethouders bedoeld. Er wordt in zes onderdelen nader gespecificeerd wat deze zorg inhoudt.

Het eerste lid is gebaseerd op artikel 3 van de wet. Ze bevat vijf basale elementen:

- duurzaamheid: de informatie en de informatiedragers en andere materialen en bewaarvoorzieningen moeten duurzaam genoeg zijn om voortijdig verval te voorkomen;
- ordening: informatie moet in zinvolle samenhang bewaard worden. Als voorbeelden gelden dossiervorming en de onderlinge relaties tussen dossiers, of bedrijfsvoeringssystemen zoals een financieel systeem;
- toegankelijkheid: informatie dient door daartoe bevoegden binnen een redelijke termijn te kunnen worden gevonden;
- bewaartermijn: de wet verplicht tot vernietiging van daarvoor in aanmerking komende informatie, en tegelijkertijd geeft het ook aan dat bij een bewaartermijn die blijvende bewaring voorschrijft het college ook na overbrenging naar de archiefbewaarplaats zorg blijft dragen voor deze informatie;
- authenticiteit: te allen tijde moet van informatie kunnen worden aangetoond dat deze qua vorm, inhoud en structuur identiek is aan vorm, inhoud en structuur ten tijde van de ontvangst of vaststelling van de informatie.

Het tweede en derde lid gaan in op de benodigde middelen en personeel.

Het vierde lid geeft de opdracht aan het college om nadere voorschriften op te stellen voor inrichting en uitvoering van het informatiebeheer. Deze beheersregels worden aangeduid met Besluit informatiebeheer. Dit zorgt voor het beleggen van de ambtelijke taken en verantwoordelijkheden.

Het vijfde lid wil invulling geven aan het duale stelsel. Zoals in de inleiding bij deze verordening is aangegeven kan hier een formalistische of een pragmatische weg gekozen worden. De gemeente Montferland kiest voor het laatste. Belangrijkste is echter dat het duale stelsel onderkend wordt, betrokkenen aangeven zich hiervan bewust te zijn, maar er tegelijkertijd een zelfde doelstelling wordt nagestreefd, namelijk efficiënt en effectief werken en besturen.

Het zesde lid vloeit voort uit artikel 4 en 40 van de Archiefwet. Daarin wordt aangegeven dat bij overdracht van taken voorzieningen moeten worden getroffen voor de informatie van die organen.

Artikel 3

Dit artikel gaat in op de onderdelen voor goed informatiebeheer. De in het eerste lid genoemde verplichting tot het hanteren van een kwaliteitssysteem voor het informatiebeheer vloeit voort uit artikel 16 van de Archiefregeling. In de Archiefregeling wordt het begrip 'kwaliteitssysteem' echter niet nader gedefinieerd of uitgewerkt. Onder kwaliteitssysteem wordt verstaan het geheel van organisatie, beleid, processen en procedures waarmee de kwaliteit van het beheer van de informatie wordt geregeld. Het is dus geen vaststaand systeem, maar bestaat uit een samenspel van deze elementen. Deze elementen dienen getoetst te worden op volledigheid en actualiteit, en de toepassing ervan. Het informatiebeheer dient te voldoen aan toetsbare eisen op dit gebied. Deze toetsing zal periodiek plaats moeten vinden. Zelfevaluatie kan hiervoor toegepast worden, waarbij het informatiebeheer in onderdelen wordt onderzocht en beoordeeld. Hiermee kunnen eventuele knelpunten of risico's worden benoemd en uitgewerkt in aanbevelingen. Ook de KPI-verslaglegging biedt hier handvaten voor. Aan de hand hiervan worden verbeteracties uitgewerkt. Het periodiek evalueren en actualiseren van de zelfevaluatie en aanbevelingen is een instrument om de kwaliteit van het informatiebeheer van de organisatie te meten, te controleren en waar nodig te verbeteren.

Het tweede lid gaat in op het in voldoende mate aanwezig zijn van geschikte (goed ingerichte) ruimtes (zowel fysiek als virtueel). Hierin spelen de Archiefregeling en het Archiefbesluit 1995 een belangrijke rol. Daarin worden namelijk de eisen gegeven waaraan de archiefsystemen, archiefruimtes en de archiefbewaarplaats (incl. e-depot) moeten voldoen.

In beheersregels voor de archiefbewaarplaats (lid 4) wordt voorzien via de Gemeenschappelijke Regeling ECAL door het algemeen bestuur van Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers (GR ECAL artikel 8 lid 4 onder a en b en 5). De aanwijzing van de archiefbewaarplaats en het aanstellen van de gemeentearchivaris zijn bij de toelichting op artikel 1 reeds behandeld.

Het zesde lid geeft invulling aan het zorgaspect dat in artikel 2 lid 6 aan de orde kwam: de informatievoorziening regelen bij overdracht van taken en/of bevoegdheden, als ware deze niet overgedragen.

Artikel 4

Het gaat in dit artikel om het toezicht op het bij of krachtens de wet bepaalde ten aanzien van het beheer van de informatie die niet is overgebracht naar de archiefbewaarplaats.

De in het eerste lid bedoelde 'voldoende deskundigheid' houdt in ieder geval het diploma archivistiek in. Dit is het diploma zoals bedoeld in artikel 22 van de wet, welke nader is uitgewerkt in artikel 15 Archiefbesluit 1995.

De formulering in het tweede lid over de noodzakelijke medewerking is ontleend aan de artikelen 52 van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarbij kan de verstrekte informatie zowel schriftelijk als mondeling zijn.

De in het vierde lid genoemde toezichtsinformatie wordt door gebruikt om ook de interbestuurlijk toezichthouder, zijnde de provincie, te informeren over de stand van zaken van het informatiebeheer.

De verslaglegging door de archivaris, genoemd in het vijfde en zesde lid, is de basis voor de verantwoording van burgemeester en wethouders aan de raad zoals bedoeld in artikel 5.

Artikel 5

De gemeenteraad verneemt jaarlijks wat er op het gebied van informatiebeheer door de zorgdrager, de toezichthouder en de gemeentearchivaris heeft plaatsgevonden. Bij het verslag van het college van burgemeester en wethouders worden de verslagen overlegd die door de archivaris aan het college zijn uitgebracht, zoals genoemd in artikel 4, vijfde en zesde lid. Een jaarlijkse verslaglegging – in plaats van de voormalige tweejaarlijkse – past bij het vernieuwde interbestuurlijk toezicht.