



offerte

Onderzoek inzake archivering in de gemeenten Gouda, Zuidplas,
Waddinxveen en Bodegraven-Reeuwijk

Gemeenschappelijke regeling Groene Hart rekenkamer



Inhoudsopgave

Inleiding.....	4
Doelstelling	4
Onderzoek vier cases bij de verschillende gemeenten.....	6
Afbakening	6
Normenkader.....	7
Stappenplan	7
Planning	8
Eerdere activiteiten door ons uitgevoerd voor de onderscheiden gemeenten	8

Dit document bevat vertrouwelijke informatie die niet voor anderen dan de relatie van VHIC bedoeld is. Op alle informatie rust copyright en geen informatie mag zonder toestemming van VHIC op welke wijze dan ook gereproduceerd worden.



Inleiding

In uw brief van 30 september 2024 verzoekt u ons om een offerte uit te brengen voor een Rekenkameronderzoek naar de wijze waarop de gemeenten Gouda (75.758 inwoners), Zuidplas (47.843), Waddinxveen (34.000) en Bodegraven-Reeuwijk (36.859, alle peildatum 1 januari 2024) hun wettelijke archiveringstaak uitvoeren.

U geeft aan dat de aanleiding voor het onderzoek tweeledig is:

- a. Uit het recente verleden blijken de beleidsdossiers niet steeds op orde;
- b. U verwacht dat de modernisering van de Archiefwet aanpassingen vergt aan de wijze waarop overheden archiveren en wat zij moeten archiveren.

Doelstelling

Het onderzoek heeft als doelstelling om inzicht te geven in de archivering binnen de vier onderscheiden gemeenten op de volgende gebieden:

- a. De kwaliteit van de archivering;
- b. Ten aanzien van welke aspecten voldaan wordt aan de kwaliteitscriteria en waarin verbeteringen kunnen worden aangebracht;
- c. Welke aanpassingen nodig zijn om te voldoen aan de Archiefwet 2026, de Wet open overheid (Woo) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG).

Wij stellen voor om punt c uit te breiden tot onze, bovengemelde formulering om reden dat sinds enkele jaren het moderne archiefbeheer is gestoeld op duurzame toegankelijkheid van de informatie. Duurzame toegankelijkheid is opgenomen in de [Wet open overheid](#) en ook in het [concept-Archiefwet](#). Daar breidt het de [verplichting](#) uit die is genoemd in de huidige Archiefwet om informatie 'in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren'. Overheidsorganisaties worden dus nu al geacht om duurzame toegankelijkheid binnen hun informatiesystemen in te richten.

Uw centrale vraag luidt als volgt: *in hoeverre wordt het gemeentelijk archiefbeleid rechtmatig uitgevoerd?* Dit uitgaande van de totale gemeentelijke organisatie, waaronder ook de griffie.

U geeft hierbij een aantal deelvragen aan. Waar nodig hebben wij deze aangevuld.

1. Beleid:

- a. Op welke wijze is binnen de te onderzoeken gemeenten de wettelijke taak voor archivering in kaders vastgelegd? Heeft de gemeente een eigentijdse Archiefverordening, een Besluit Informatiebeheer, is de Vernietigingslijst vastgesteld en zijn verder nog uitvoeringsregels vastgelegd om medewerkers te helpen bij het archiveren?
- b. Welke regels zijn bij de gemeenten vastgelegd ten aanzien van de dossiervorming en archivering en zo ja, welke? Wordt hierin rekening gehouden met de verbonden partijen van de gemeente? Wordt hierbij ook rekening gehouden met AVG en Woo?
- c. Hoe wordt in het beleid specifiek omgegaan met nieuwe relevante bronnen, zoals e-mail en whatsapp?
- d. Wat zijn de richtlijnen voor de blijvende bewaring en vernietiging van stukken (*dit is de selectielijst voor gemeenten en intergemeentelijke organen 2020, met als onderdeel daarvan de Hotspotmonitor die de uitzonderingen op de regel bepaalt aan de hand van gebeurtenissen met een impact op de samenleving*)?; Hebben de gemeenten ingestemd met de aanvulling op deze selectielijst voor de bewaring van e-mail, gebaseerd op de Capstonemethodiek (model VNG)?;
- e. Hoe wordt bovenstaande vertaald in het kader van de toenemende digitalisering/het toewerken naar volledig digitaal werken? Hebben de gemeenten een Vervangingsbesluit genomen, wordt gewerkt met een Handboek vervanging? Hiervoor beschikken de VNG en het Nationaal Archief over meerdere handleidingen en modellen, worden deze toegepast?
- f. Wat zijn de kwaliteitscriteria die dienen te worden toegepast in de dossiervorming, dossierordening en het toegankelijk maken van de dossierinformatie?



2. Uitvoering:

- a. Hoe zijn de rollen, taken en verantwoordelijkheden geregeld op het gebied van het informatie- en archiefbeheer?
- b. Op welke wijze worden medewerkers geïnformeerd over de regels genoemd onder a?
- c. Hoe geven medewerkers in de praktijk hieraan invulling?
 - a. Wie vormen de dossiers?
 - b. Op welke wijze gebeurt dit, met welke systemen/instrumenten?
 - c. Wat is de kwaliteit ervan?
 - d. Zijn medewerkers op de hoogte van de kwaliteitscriteria?
 - e. Hoe wordt de kwaliteit gemeten?
- d. Is een afdeling belast met de centrale coördinatie van de archivering en de selectieve vernietiging op basis van de wettelijk bepaalde bewaartermijnen?
 - a. Hoe voert deze afdeling zijn taken uit?
 - b. Hoe is de bezetting van deze afdeling?
 - c. Is de afdeling met de huidige bezetting en beschikbare instrumenten in staat haar taken naar behoren te verrichten? Met andere woorden: voldoet de gemeente aan de Archiefwet waarin onder andere wordt gesteld dat wordt voorzien in voldoende personeel met een voldoende kennisniveau om de archieftaken uit te voeren?
- e. Welke (on)mogelijkheden veroorzaken problemen in de dossiervorming en de vernietiging van metagegevens, dossiers, databases en andere vormen van informatie?
 - a. Hoe wordt de toegankelijkheid van dossiers gegarandeerd?
 - b. Hoe vindt de vernietiging van daarvoor in aanmerking komende bescheiden plaats?
 - c. Worden hiervan de vereiste specificaties opgesteld? Hoe is de kwaliteit hiervan?
- f. Worden medewerkers in hun dossiervorming bijgestaan door informatiespecialisten, die vragen beantwoorden, systemen inregelen, dossiers die zijn afgehandeld signaleren en eventueel bewerken en problemen oplossen?
- g. Worden e-mailberichten, chats en WhatsApp berichten behandeld als archiefstukken?
 - a. Worden zij aan de dossiers toegevoegd, indien zij relevant zijn voor kennisneming van de inhoud in het bewijzen en verantwoorden van de zaak?
 - b. Wordt de Capstonemethodiek toegepast inzake het beleid tot bewaren/veiligstellen van e-mails? Hoe gebeurt dit?
- h. Wanneer er geen correcte dossiers worden gevormd: wordt informatie op andere plekken bewaard dan vereist?
 - a. Hoe wordt deze informatie gesignaleerd?
 - b. Wordt deze informatie op een bepaalde tijd toegevoegd aan de dossiers?
 - c. Worden schaduw dossiers gevormd?
 - d. Worden onofficiële dossiers gevormd in Teams of SharePoint?
 - e. Wat gebeurt met deze dossiers nadat een zaak is afgehandeld?
 - f. Is er toezicht op de persoonlijke en gezamenlijke werkomgevingen?
- i. Hoe en door wie wordt een dossier samengesteld op het moment dat een zaak is afgehandeld? Waar blijft het dossier na afhandeling?
- j. Op welk moment, voor wie en hoe is deze informatie toegankelijk?

3. Toezicht: Hoe is het toezicht op de uitvoering van de archiveringstaken belegd en op welke wijze wordt daar in de praktijk invulling aan gegeven?¹

¹ Hierbij zal worden gekeken naar de taak van het Streekarchief Midden Holland (hierbij zijn Gouda, Waddinxveen en Zuidplas aangesloten) en het Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard (waarbij de gemeente Bodegraven-Reeuwijk is aangesloten). Zij voeren doorgaans de archiefinspecties uit, stellen KPI-rapportages op en beoordelen de tussentijdse verslagen.



4. **Verantwoording:** op welke wijze wordt verantwoording afgelegd aan de gemeenteraad over de wijze waarop de gemeente haar stukken archiveert?² Wat gebeurt met deze verantwoording (wordt deze bijvoorbeeld ter kennisgeving aangeboden of leidt deze tot verbeterplannen).

U beperkt het onderzoek tot de eisen die de Archiefwet stelt. Wij zouden dit kader willen verruimen door ook aandacht te geven aan de andere belangrijke informatiewetten: de Algemene Verordening Gegevensbescherming, de Wet open overheid en de Wet modernisering elektronisch bestuurlijk verkeer. Reden is dat onvolledige dossiers leiden tot problemen op het gebied van openheid en openbaarheid en dat, door gebrekkige archivering, zich extra kosten voordoen en er moeite moet worden gedaan om informatie te leveren, die zich bevindt in mailboxen, persoonlijke en afdelingsbestanden die niet centraal toegankelijk zijn. Waar dit gewenst is zullen wij de nieuwe Archiefwet 20XX eveneens in het onderzoek betrekken.³

Onderzoek vier cases bij de verschillende gemeenten

Wij zullen in overleg met u vier cases onderzoeken waarbij in ieder geval de volgende vragen worden nagelopen:

1. Zijn dossiers duurzaam⁴ opgeslagen (vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar, betrouwbaar en toekomstgericht opgeslagen);
2. Zijn de bewaartermijnen uit de gemeentelijke selectielijst voor gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 correct toegepast? Worden dossiers waarvan de bewaartermijn is verstreken, stelselmatig vernietigd volgens de juiste procedure?
3. Kan aan de hand van de dossiervorming het besluitvormingsproces en de beleidsvoorbereiding worden gereconstrueerd?
4. Is de AVG inzake anonimisering/pseudonimisering van eventueel verzamelde persoonsgegevens juist toegepast?
5. Wordt in de dossiers rekening gehouden met openbaarheidsaspecten in het kader van de Woo: is alle informatie over een zaak snel, eenvoudig en zonder veel moeite compleet te maken/terug te vinden?
6. Kunnen genomen besluiten met behulp van het dossier worden verantwoord?

Afbakening

U stelt dat het onderzoek zich richt op de archivering die in het kader van de Archiefwet plaats hoort te vinden. De Archiefwet richt zich op alle bescheiden die bij een gemeente worden ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd zijn om daaronder te berusten.⁵ Het gaat in deze volgens ons om *alle informatie die kan dienen voor bewijs en verantwoording, ongeacht of de bewaartermijn nu eeuwig is of tijdelijk*. De dossiers die zijn overgebracht naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats sluiten wij uit van het onderzoek. Deze zijn in principe openbaar toegankelijk, tenzij hierop tijdelijk beperkende bepalingen zijn gesteld.

² Dit gebeurt in de meeste gemeenten met KPI-rapportages en tussentijdse verslagen, opgesteld door de archiefinspecteur en met een toelichting van de gemeentesecretaris aangeboden aan de gemeenteraad. Ook hiervoor heeft de VNG een model beschikbaar.

³ De geplande wijziging van de Archiefwet is uitgesteld tot juli 2026. De Archiefwet heeft niet veel implicaties voor de manier van archiveren, wel voor de positie van regionaal historische centra, de positie voor de gemeentearchivaris (waar specifieke opleidingseisen zijn vervallen) en de overbrenging van de archieven: vanaf 2026 geldt voor de dan ontstane archiefbescheiden een overbrengingstermijn van 10 in plaats van de huidige 20 jaar. Dit gaat **niet** in met terugwerkende kracht.

⁴⁴ Duurzaamheidsbeginselen worden ook wel aangeduid met FAIR: Findable, Accessable, Interpretable and Re-usable.

⁵ Artikel 1 van de Archiefwet.



Normenkader

Wij stellen voor het [DUTO-raamwerk](#) te gebruiken dat dit voorjaar is gepresenteerd door het Nationaal Archief. Dit is van toepassing in alle gevallen waar een overheidsorganisatie omgaat met overheidsinformatie. Het normenkader was oorspronkelijk gericht op het Rijk. In samenspraak met de koepelorganisaties van gemeenten, provincies en waterschappen zijn de DUTO-eisen zo opgesteld dat ze ook toepasbaar zijn voor decentrale overheden.

Het DUTO-raamwerk is een instrument voor concrete, passende maatregelen voor het beheer van overheidsinformatie. Meestal wordt het toegepast [by design](#), dus bij het ontwerpen van een informatiesysteem. Maar het DUTO-raamwerk kan ook toegepast worden om bestaande informatiesystemen te toetsen of aan te passen. Daarnaast ondersteunt het model strategische besluitvorming rondom duurzame toegankelijkheid. Een DUTO-scan is een analyse waarbij gebruikerswensen voor duurzame toegankelijkheid van informatie worden vertaald in concrete aanbevelingen voor de organisatie. Deze aanbevelingen gelden in eerste instantie voor de voor de DUTO scan bepaalde scope, bijvoorbeeld een werkproces. Ze zouden ook voor de gehele organisaties kunnen gelden.

Naast concrete aanbevelingen levert een DUTO-scan voor een organisatie kennis en bewustwording op over duurzame toegankelijkheid van informatie: wat het betekent, wat het belang ervan is en hoe het kan worden ingericht. Een DUTO-scan geeft geen antwoord op de vraag in hoeverre dossiervorming en informatiesystemen voldoen aan eisen die voortvloeien uit wet- en regelgeving, normen en andere kaders.

Het DUTO-raamwerk kent een lijst van [modeleisen en randvoorwaarden](#). Deze maken het mogelijk om ook de onderscheidene gemeenten met elkaar te vergelijken.

Op basis van het DUTO-raamwerk kunnen alle vragen die de Rekenkamer stelt, systematisch worden beantwoord. De modeleisen en randvoorwaarden kunnen worden doorvertaald naar hun eigen specifieke context. Het DUTO-raamwerk is een norm door de [Standaardisatieraad Nationaal Archief](#) in februari 2024 is geaccordeerd. Dat het een norm is, wil zeggen dat het gaat om een gedeelde werkwijze die berust op consensus binnen het werkveld. Daarom is in oktober 2023 een openbaar reviewproces georganiseerd. Aan de openbare review hebben dertig overheidsorganisaties (zowel Rijk als decentraal) deelgenomen en inhoudelijke feedback geleverd op het DUTO-raamwerk (in totaal bijna 900 opmerkingen). Het toepassen van deze kennisproducten is niet verplicht.

Stappenplan

Wij kunnen ons vinden in het stappenplan, zoals door u wordt voorgesteld. Voor de volledigheid nemen wij het over in deze offerte.

1. **Het startgesprek** voor het maken van praktische afspraken. Nadat het Rekenkameronderzoek is bekend gemaakt zal door ons met de contactpersonen van de gemeenten en met de archiefinspecteurs telefonisch worden overlegd over de te leveren gewenste documentatie, waarvan wij een lijst zullen leveren. Wij vragen ook om de KPI-rapportages van de afgelopen vijf jaar van de onderscheiden gemeenten. Wij vragen naar e-mailadressen en telefoonnummers van sleutelfunctionarissen, via welke wij contact zullen opnemen met deze personen en afspraken maken voor de interviews.
2. **Interviewronde**. Wij houden rekening met gesprekken met 10 sleutelspelers per organisatie. Dit betekent al 40 gesprekken van een uur die in te plannen zijn en uit te werken. Wij proberen zo veel mogelijk gesprekken aaneengesloten te houden en medewerkers in persoon te spreken, waar dit niet mogelijk is zullen wij MS Teams inzetten.
3. **Opstellen conceptrapporten** van bevindingen voor de afzonderlijke gemeenten. Dit betekent vier individuele concepten. Feedbackbijeenkomsten met de gemeenten om te toetsen of de bevindingen worden gedeeld.
4. **Aanpassen conceptrapporten** van bevindingen naar definitieve rapporten. Ook hier weer feedback vragen aan betrokkenen, eventueel laatste aanpassingen doen.
5. **Opstellen eindrapporten** van bevindingen aan de onderscheiden gemeenten, MT managementsamenvatting.



6. **Opstellen samengesteld rapport** van bevindingen voor Rekenkamer. Dit bevat
 - a. een samenvatting van de conclusies uit de onderscheiden gemeentelijke rapporten
 - b. een voorstel voor aanbevelingen.
 - c. Een schematische vergelijking van de onderzoeksresultaten tussen de vier gemeenten.
7. Rekenkamer vraagt check op feiten aan onderscheiden gemeenten.
8. Rekenkamer stelt concept-bestuurlijk rapport op.
9. **VHIC levert input** op concept-bestuurlijk rapport
10. **Presentatie** bestuurlijk rapport Rekenkamer wordt gepresenteerd aan vier gemeenteraden via vier commissievergaderingen, VHIC levert vier presentaties en presenteert samenvatting, conclusies en aanbevelingen.
11. Overdracht dossier aan Rekenkamer.

Planning

Twee weken na de gunning maken wij met u de eerste afspraken. Wij willen de eerste interviews al in december starten, de laatste week van het jaar is ons bureau gesloten. We willen de eerste resultaten (de conceptrapporten) aanleveren medio april 2025.

Ad van Heijst zal zich als senior adviseur met het onderzoek belasten. Hij voert dit uit samen met twee junior adviseurs: Job Holtz en Reinoud Otten. Cv's zijn bij deze offerte gevoegd.

Onze ruwe planning wordt daarmee als volgt:

- Startgesprek eerste week november
- Verzameling en verkenning literatuur: november
- Interviews: december- eind februari 2025
- Analyse- maart 2025
- Concept-rapporten van bevindingen: eerste week april 2025
- Ambtelijk wederhoor en aanpassingen: eind april 2025
- Opstellen conclusies en aanbevelingen: mei 2025
- Bestuurlijk wederhoor: eind mei 2025
- Afronding rapporten: juni 2025
- Presentatie voor Raden (PM)
- Afronding onderzoek: juni 2025

Eerdere activiteiten door ons uitgevoerd voor de onderscheiden gemeenten

Wij zijn goed bekend bij de gemeenten en hebben al eerder diensten voor deze gemeenten uitgevoerd. Het meest recent zijn de volgende activiteiten:

De gemeente Bodegraven-Reeuwijk heeft zeer recent Vind Informatiemanagement van Sdu aangekocht. VHIC is hiervan de mede-eigenaar.

De gemeente Gouda nam vorig jaar een incompany opleiding af van de VHIC Faculty. De gemeente Waddinxveen deed dit in 2022. De contacten met een van de Zuidplas-gemeenten dateren uit 2014.