

Memorie van toelichting

Algemeen

De Archiefwet 1995 bepaalt dat burgemeester en wethouders zorgdragen voor de informatie die een gemeente ontvangt en vervaardigt vanwege haar taken en verantwoordelijkheden, overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. Deze Verordening informatie- en archiefbeheer dient daartoe.

Het begrip zorg is niet gedefinieerd in de Archiefwet. Algemeen wordt dit begrip uitgelegd als de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de goede, geordende en toegankelijke staat van de informatie. Dit ter onderscheiding van het beheer van de informatie: de ambtelijke verantwoordelijkheid. Op grond van de Archiefwet geeft de Raad de algemene kaders voor het College waarbinnen de zorg uit te voeren is. Dit is te verklaren uit het feit dat informatie van de overheid ook maatschappelijke en publieke belangen dient die het bedrijfsvoeringsbelang overstijgen.

Vanuit de zorg voor de informatie wordt invulling aan de kaders gegeven. Het uiteindelijke beheer betreft de uitvoering van de beheerwerkzaamheden binnen deze kaders. Dit alles om te zorgen dat het verwerken van informatie zodanig plaatsvindt dat het voortbestaan daarvan met behoud van ordening en toegankelijkheid gedurende de wettelijk voorgeschreven bewaartermijn is gewaarborgd en de authenticiteit van de informatie kan worden aangetoond.

Met het informatiebeheer op orde is het mogelijk verantwoording af te leggen voor het gemeentelijk handelen, kan voldaan worden aan vereisten rond zowel openbaarheid als privacy, zijn de rechten en plichten van burgers en bedrijven gewaarborgd, wordt een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering mogelijk gemaakt en kan de blijvende bewaring van cultuurhistorische informatie worden gegarandeerd.

Deze verordening bestaat, naast definities en slotbepalingen, uit drie gedeelten. Het eerste deel betreft de aspecten van informatiebeheer die expliciet tot de zorgtaak van het College van burgemeester en wethouders te rekenen zijn. Het tweede deel regelt het toezicht op het informatiebeheer door de gemeentearchivaris en de verslaglegging daarover met bepalingen over het informeren van de Raad door het College. Het derde deel gaat over het opnemen van archieven van particulieren in de archiefbewaarplaatsen.

Deze verordening is de basis voor een aantal door het College te nemen besluiten. Het beheer van de informatie is, op grond van de artikelen 2 tot en met 7, nader te regelen in een Besluit Informatie- en archiefbeheer. Daarnaast het besluit aanwijzing archiefbewaarplaatsen en het besluit benoeming gemeentearchivaris.

Met deze verordening worden de verordeningen van rechtsvoorgangers per 1 januari 2019 ingetrokken.

Archief, gegevens en informatie

Archief is niets anders dan het geheel van informatie dat nodig is voor de uitvoering van taken, en die te gebruiken is als geheugensteun, voor verantwoording en voor hergebruik. Het gebruik daarvan begint op het moment dat het ontstaat of is ontvangen en stopt op het moment dat de informatie niet meer nodig is en vernietigd kan en moet worden.

Echter begrippen als 'archiefbescheiden' en 'archief' suggereren ten onrechte dat het domein van de Archiefwet slechts betrekking heeft op historisch materiaal in beheer bij de archiefbewaarplaatsen. Dit beeld is niet correct omdat deze wet in feite ook een informatiewet is. Daarom wordt in plaats van het woord 'archiefbescheiden' zoveel mogelijk het neutrale hieraan gelijk gestelde begrip 'informatie' gehanteerd. Dit komt ook terug in de naamgeving van deze verordening.

Het begrip informatie op zich is een abstract en breed te interpreteren zelfstandig naamwoord. In de spreektaal wordt dit woord hoofdzakelijk toegepast om, ongeacht het gebruikte opslagmedium, een hoeveelheid gegevens aan te duiden zoals tekst, foto's, audio en video die worden opgeslagen, verzonden, ontvangen of bewerkt. Wat daarbij vooral ontbreekt is een verwijzing naar de betekenis en de context waarbinnen dit gebeurt. In deze verordening gaat het exclusief om informatie in de zin van betekenisvolle gegevens, dus informatie die omdat zij een relatie heeft met een gemeentelijk proces, een project of een activiteit, voorzien is van een context. Kenmerkend onderdeel is ook dat deze informatie, als betekenisvolle gegevens, altijd aan te treffen is in documenten of registraties. Dit zijn informatieobjecten.

In de literatuur wordt er ook wel gesproken over semantische informatie. Dit is informatie die beschouwd wordt als betekenisvol, in de goede vorm en waarheidsgetrouw. Zoals gezegd is informatie betekenisvol wanneer de context bekend is. De goede vorm slaat op de kenmerken van documenten en registers of registraties, de informatieobjecten waarin de informatie is opgenomen. Waarheidsgetrouw betreft eigenlijk een aspect van de inhoud of de boodschap die niet tot het domein van het informatiebeheer hoort. Waarheidsgetrouwheid is natuurlijk wel van belang voor de gebruiker die de inhoud heeft gemaakt dan wel heeft ontvangen en op basis daarvan gaat handelen.

Dit inhoudelijke aspect valt buiten het domein van deze verordening. Wat wel daarbinnen valt en wat ook als een vorm van waarheidsgetrouwheid kan worden opgevat is het gegeven dat een informatieobject in een goede vorm is opgemaakt of aangeleverd en dat de integriteit daarvan intact blijft, zolang de informatie relevant is. Wijzigingen door niet te vermijden organisatorische of technologische veranderingen, die gevolgen hebben voor die integriteit, zijn te documenteren om aan die vereiste van waarheidsgetrouwheid te kunnen blijven voldoen. Door het nemen van de nodige beveiligingsmaatregelen kan de integriteit ook beschermd worden.

Overigens zijn de inhoud of de boodschap met hun context wel van belang voor het bepalen van de wettelijke bewaartermijnen van de informatie.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1

Digitale bewaarplaats (sub h)

Het begrip digitale bewaarplaats is nieuw en komt niet in de Archiefwet voor. Hoewel deze wet wel betrekking heeft op alle informatie ongeacht de vorm, te weten op papier of in digitale systemen, wordt het digitale onderdeel nog in onvoldoende mate uitgewerkt.

In deze wet en de uitvoeringsregeling wordt beschreven aan welke kwaliteiten een archiefruimte en archiefbewaarplaats moeten voldoen. Dit zijn kwaliteiten die te maken hebben met behoud van documenten in de zin van preservatie. Een dergelijke beschrijving van een betrouwbare opslag van digitale informatie ten behoeve van preservatie en hergebruik ontbreekt op dit moment nog. Aangezien het digitaal werken wel gemeengoed aan het worden is en de afhankelijkheid van bruikbare en betrouwbare digitale informatie alleen maar groeit zal de gemeente desondanks wel over een betrouwbare digitale bewaarvoorziening moeten beschikken. De kwaliteit daarvan kan getoetst worden aan de nodige wettelijke vereisten en beschikbare normen en standaarden. In een digitale bewaarplaats wordt naast informatie die voor permanente bewaring in aanmerking komt ook informatie opgenomen die op termijn te vernietigen is.

Vanuit dit perspectief zijn de nodige eisen te stellen aan de kwaliteit en de locatie zoals dat ook gebruikelijk is voor een archiefruimte en een archiefbewaarplaats. Archiefruimten en archiefbewaarplaatsen zijn in feite gebonden aan fysieke locaties. In een digitale wereld van de cloud werkt een binding aan fysieke locatie principieel anders. Afhankelijk van de methodes die een leverancier toepast kan de informatie van het ene datacentrum naar het andere 'stromen' terwijl een gebruiker dat niet merkt in de manier waarop de toegang tot die informatie is geregeld.

De informatie van de gemeente kan natuurlijk aan te treffen zijn binnen het eigen serverpark met storagevoorziening of bij de gemeente Leeuwarden. Het technisch beheer is ondergebracht bij het Shared Service Center (SSC). Het is echter met hetzelfde gemak ook mogelijk dat de data zijn opgenomen in servers en storagevoorzieningen van externe partijen ergens in Nederland of buiten Nederland in het rechtsgebied van de Europese Unie of zelfs daarbuiten. Landelijke en Europese regels stellen echter vanuit het perspectief van privacy voorwaarden aan de locatie waar gemeentelijke informatie wordt verwerkt (opgeslagen en (her)gebruikt). Als gevolg daarvan zal deze verwerking alleen plaats mogen vinden binnen het gebied dat valt onder de rechtsbescherming van de Europese Unie.

Verwerken van informatie (sub f)

Het begrip verwerken zoals hier opgenomen is een afgeleide van de definitie van het begrip verwerking van persoonsgegevens afkomstig uit de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG, artikel 4.2). Onder deze noemer vallen vrijwel alle mogelijke acties en bewerkingen die op informatie en informatieobjecten uitgevoerd kunnen worden die vallen binnen het domein van de Archiefwet.

Artikel 2

Dit artikel vormt de uitwerking van de zorgplicht van burgemeester en wethouders. Naast de algemene bepalingen van de Archiefwet zijn verder in hoofdstuk 3 van de Archiefregeling voorschriften gesteld ten aanzien van de geordende en toegankelijke staat van informatie. De Archiefregeling bevat ook de verplichting voor burgemeester en wethouders om ervoor zorg te dragen dat het beheer van informatie voldoet aan toetsbare eisen van een toe te passen kwaliteitssysteem.

Eerste lid

Dit onderdeel verplicht burgemeester en wethouders ervoor zorg te dragen dat beleid wordt geformuleerd en dat interne regels, zoals beheerregels of een werkinstructie, worden opgesteld, beide ten behoeve van het beheer van informatie van de gemeentelijke organen.

Tweede lid

De zorg voor informatie staat niet op zichzelf; deze zorg maakt onderdeel uit van het gemeentelijk informatiebeleid in brede zin. Burgemeester en wethouders dienen de zorg voor informatie ook in samenhang te bezien en af te stemmen op domeinen als informatiemanagement, informatiearchitectuur, informatiebeveiliging, openbaarheid en persoonsgegevensbescherming en zo nodig daartoe maatregelen te treffen. Hierop ziet het tweede lid.

Artikel 3

Deze bepaling is gebaseerd op artikel 3 van de Archiefwet. De kern is dat de informatie bijvoorbeeld betrouwbaar, beschikbaar, vindbaar, bruikbaar is en het voortbestaan van de informatie opgenomen in informatieobjecten op aantoonbare wijze wordt uitgevoerd en gegarandeerd. Soms wordt in plaats van het door de wetgever gehanteerde bijvoeglijke naamwoord 'goede' ook wel het woord 'duurzaam' gebruikt. Dit komt vaak voor in de vorm van digitale duurzaamheid of duurzame toegankelijkheid. De strekking daarvan is gelijklopend.

Artikel 4

De Archiefregeling is als ministeriële regeling gebaseerd op de artikelen 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit 1995. Formeel gezien is deze regeling alleen van toepassing op informatie die volgens geldende selectielijsten niet voor vernietiging in aanmerking komt en daarom op termijn naar een archiefbewaarplaats over te brengen is. Deze scheiding in bewaartermijnen, met consequenties voor de kwaliteit van informatie, levert in een papieren context weinig problemen op, maar is in digitale systemen vrijwel onmogelijk uit te voeren. Alleen al omdat in een en hetzelfde systeem informatie kan voorkomen die te vernietigen is en die permanent te bewaren is.

Daarnaast kan gesteld worden dat een deel van de op termijn te vernietigen informatie zolang dat bestaat hoge risico's met zich meebrengt. Het gaat dan om risico's op het terrein van bestuur, financiën, openbaarheid, privacy, rechten en plichten van burgers en bedrijven.

Artikel 5

De zorgdrager heeft de verplichting tot het ontwerpen en hanteren van een toetsbaar kwaliteitssysteem (art. 16 van de Archiefregeling). De wetgever definieert dit begrip niet, maar geeft wel aan dat een dergelijk systeem breder is dan alleen het archiefbeheer en verwijst daarom in de toelichting ook naar normeringen als de ISO 9000 en het INK model. Tot het kwaliteitssysteem hoort bijvoorbeeld ook de toepassing van geldende normen en (open) standaarden op het terrein van het records management en informatiebeveiliging.

Artikel 9

Op grond van de Archiefwet blijft het college ook bij het aangaan van vormen van (keten)samenwerking in veel gevallen bestuurlijk verantwoordelijk voor de informatie die in dergelijke samenwerkingsverbanden wordt verwerkt. Wat betreft de Wet gemeenschappelijke regelingen is die verantwoordelijkheid in de Archiefwet helder verwoord, voor andere vormen van samenwerking niet.

Artikel 10

Dit is bepaald in artikel 31 van de Archiefwet.

Artikel 11

Een digitale bewaarplaats houdt het midden tussen een archiefbewaarplaats en een archiefruimte. De aanwijzing daarvan is daarom een onderdeel van de zorgplicht. Voor het bepalen van de kwaliteit van de digitale bewaarplaats kan gebruik gemaakt worden van het Nederlandse Eisen Duurzaam Digitaal Depot, toetsingskader voor de beheeromgeving van blijvend te bewaren digitale informatie (ED3).

Artikel 12

Voor de uitvoering van de informatievoorziening en het informatiebeheer zijn verantwoordelijken aan te wijzen. In het kader van het integraal management zijn dat in veel gevallen leidinggevend en in hun rol van eigenaar van het proces waarbinnen de informatie verwerkt wordt. Deze verantwoordelijkheid is, als onderdeel van de zorgplicht, door het college vast te stellen. Hieraan kan uitvoering worden gegeven in algemene zin via een organisatiebesluit en individueel via mandatering.

Voor het informatiebeheer op zich bestaat een aantal apart te noemen vormen van beheer of functies. Het gaat hier om applicatiebeheer, archiefbeheer, functioneel beheer, gegevensbeheer, records management, technisch beheer. Deze functies zijn vaak ondergebracht bij de op die terreinen gespecialiseerde functionarissen en organisatieonderdelen.

In onderstaand overzicht staan de belangrijkste van deze vormen van beheer opgenomen.

Applicatiebeheer is verantwoordelijk voor het in stand houden van de programmatuur waarmee de functionaliteit van een applicatie wordt gerealiseerd en van de gegevensverzamelingen waarop die programmatuur bewerkingen uitvoert.

In onze organisatie zijn deze taken ondergebracht bij functioneel en technisch beheer.

Archiefbeheer: geheel van normen, plannen, procedures en activiteiten gericht op de archiefvorming, de archiefbewerking, het beheer van de archiefdepots, de daarin berustende archiefbescheiden en het beschikbaar stellen daarvan.

Functioneel beheer: het beheerdomein dat verantwoordelijk is voor de instandhouding van de functionaliteit van de informatievoorziening en de informatiesystemen. Wordt ook wel functioneel applicatiebeheer genoemd

Gegevensbeheer: het onderhouden, bewaken en controleren van de kwaliteit van vastgelegde feiten en vast te leggen feiten in basisadministraties en kernadministraties, met de volgende randvoorwaarden: eenduidigheid, betrouwbaarheid en volledigheid.

Records management: een verzameling van activiteiten en werkzaamheden die samengevat kan worden met de term 'archieffunctie'

Technisch beheer is verantwoordelijk voor het in stand houden van operationele systemen, dat wil zeggen zowel apparatuur als programmatuur, gegevensverzamelingen die daarbij gebruikt moeten worden en communicatiemiddelen.

Artikel 13

Artikel 32, derde lid, van de Archiefwet bepaalt dat burgemeester en wethouders de gemeentearchivaris benoemen. Artikel 32, eerste lid, van de Archiefwet bepaalt dat de archivaris de archiefbewaarplaats beheert.

Artikel 15 en 16

De verslaglegging door de gemeentearchivaris is de basis voor het afleggen van verantwoording over het informatiebeheer door burgemeester en wethouders aan de raad.

Artikel 17-20

Dit gedeelte betreft het toezicht op het beheer dat onderdeel is van het horizontale toezicht. De verslaglegging richting de raad vloeit voort uit de Wet Revitalisering Generiek Toezicht. Hierdoor wordt de raad in de gelegenheid gesteld burgemeester en wethouders te controleren ten aanzien van hun wettelijke zorgtaak. Deze informatie is tevens te gebruiken om in het kader van het interbestuurlijk toezicht het college van Gedeputeerde Staten van de Provincie Fryslân te informeren.