

Vergaderjaar 1998–1999

25 809

Archieven Militaire Inlichtingendienst (MID)

Nr. 12

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN EN DE MINISTER VOOR GROTE STEDEN- EN INTEGRATIEBELEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 16 augustus 1999

De vaste commissies voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor Defensie en voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen hebben op 15 oktober 1998 overleg gevoerd met minister-president Kok, minister van Algemene Zaken, minister De Grave van Defensie, minister Peper van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en staatssecretaris Van der Ploeg van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over het rapport van de werkgroep onderzoek archieven inlichtingen- en veiligheidsdiensten «Beheren en bewerken» en de kabinetsreactie hierop (25 809, nrs. 4 t/m 8). Tijdens dit overleg vroeg de Kamer het kabinet ondermeer maatregelen te nemen om het archiefbeheer bij departementen structureel te verbeteren. De staatssecretaris van OCenW heeft daarop een plan van aanpak (zie bijlage) toegezegd om te komen tot zowel kwantitatieve als kwalitatieve versterking van de Rijksarchiefsinspectie. Alleen versterking van het toezicht zou het probleem echter niet oplossen. Daarom is toegezegd dat hij in overleg met de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid zou treden over de ontwikkeling van een instrument zoals kwaliteitszorg om het archiefbeheer bij overheidsorganisaties structureel te verbeteren.

Bij de aanpak wordt rekening gehouden met de verschillende verantwoordelijkheden op dit gebied. Alle ministeries zijn eerstverantwoordelijk voor het archiefbeheer van hun eigen organisatie. Zij dienen er voor zorg te dragen dat hun archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat zijn. De staatssecretaris van OCenW is verantwoordelijk voor het beheer van de archiefbescheiden van de rijksoverheid na overdracht aan de Rijksarchiefdienst en tevens voor het toezicht op het archiefbeheer voorafgaand aan overbrenging. Onder de Algemene Rijksarchivaris ressorteert een Rijksarchiefsinspectie voor dat doel.

De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is belast met de inzet van informatie- en communicatie-technologie en de coördinatie van de (documentaire) informatieverzorging (DIV) van de ministeries.

De kwaliteit van het archiefbeheer bij de ministeries is een voortdurend punt van zorg, omdat het vermogen van de overheid om verantwoording af te leggen over haar handelen in het geding is. Er is de afgelopen jaren een aantal maatregelen genomen om verbeteringen aan de brengen in het archiefbeheer. Enkele daarvan willen wij hier met name noemen.

- Voor personen werkzaam in de documentaire informatievoorziening is het DIOR-opleidingsstelsel (Documentaire Informatievoorzienings Opleidingen Rijksoverheid) ontwikkeld.
- Voor DIV-medewerkers zijn kwalificatieprofielen opgesteld.
- Het PIVOT-project (Project Invoering Verkorting Overbrengingstermijn) heeft het mogelijk gemaakt om de verkorting van de overbrengingstermijn van archiefbescheiden van 50 naar 20 jaar uit te voeren.
- In het programma Digitale Duurzaamheid, een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de ministeries van BZK en OCenW, wordt gewerkt aan het creëren van de voorwaarden voor een verantwoorde omgang met digitale archiefbescheiden.
- Binnenkort legt de staatssecretaris van OCenW een «Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden 1999» voor advies voor aan de Raad voor Cultuur. Deze regeling wordt naar verwachting nog dit jaar vastgesteld.

Dergelijke projecten dragen bij aan een beter archiefbeheer maar ze zijn nog niet voldoende om tot een structurele en duurzame verbetering van het archiefbeheer bij de ministeries te komen.

De verwachting is dat een systeem voor kwaliteitszorg op dit gebied wel tot zo'n verbetering zal leiden. Onder kwaliteitszorg wordt een proces verstaan waarbij een organisatie haar archiefbeleid vastlegt, normeert, uitvoert, intern toetst en jaarlijks verantwoordt. Het gaat om een continu proces van borgen en verbeteren van de kwaliteit van archiefbeheer.

Kwaliteitszorg

Een extern bureau heeft in opdracht van de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid onderzocht of de verwachtingen ten aanzien van kwaliteitszorg realistisch zijn. De conclusie van het onderzoek is dat het verbeteren van de DIV door middel van kwaliteitszorg zeer goed uitvoerbaar is. De behoefte aan een systeem dat de kwaliteit van de DIV verzekert is evident. De DIV heeft echter van doen met alle handelingen en beslissingen van de overheid die schriftelijk worden vastgelegd. De consequentie hiervan is, dat een kwaliteitssysteem voor de DIV een bijzonder grote reikwijdte zal hebben en dat de introductie ervan een aantal jaren zal vergen. Een gefaseerde aanpak in de vorm van pilots ligt daarom voor de hand. In het ideale geval verzekert een kwaliteitssysteem dat is opgezet rondom het primaire proces van een overheidsorganisatie de kwaliteit van de DIV. De ondersteunende processen, waaronder de DIV, zijn dan ook goed georganiseerd. Niet alle primaire processen van de overheid vinden echter plaats op basis van een kwaliteitssystematiek. Er is dan ook alle reden om een kwaliteitsaanpak te gaan toepassen specifiek gericht op het ondersteunende DIV-proces. Het uitgangspunt is dat preventie de voorkeur heeft boven reparatie. Preventieve kwaliteitszorg bespaart tijd, geld en ergernis. Het kost veel minder tijd en energie om fouten te voorkomen (dingen in één keer goed te doen), dan om ze achteraf te herstellen. Bij kwaliteitszorg op DIV-gebied gaat het om het beheersen van het totale DIV-proces en niet uitsluitend om kwaliteitscontrole achteraf.

De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid zal het initiatief nemen tot de inrichting van een proces om te komen tot een systeem van kwaliteitszorg t.b.v. de DIV. In dit proces zullen de verschillende departementen en Hoge Colleges van Staat een rol spelen.

Bij de ontwikkeling en introductie van kwaliteitszorg willen wij de volgende accenten leggen:

- Bij een aantal ministeries starten kleinschalige *pilot-projecten* waarbinnen (delen van) een kwaliteitszorgsysteem worden ontwikkeld. Deze kunnen op hun beurt weer als voorbeeld dienen voor andere ministeries. Kleinschalig beginnen heeft als voordeel dat het proces beheersbaar blijft, kinderziektes uit het proces kunnen worden gehaald en het effect voor de volgers sneller voelbaar wordt, waardoor een «zwaan-kleef-aan» effect begint te werken.
- Een *communicatieprogramma* zal worden opgezet om het onderwerp onder de aandacht van de departementen te brengen en de resultaten van de pilot-projecten te verspreiden.
- Bij het ministerie van LNV is een audit-instrument ontwikkeld, dat verder zal worden beproefd en geperfectioneerd. Op grond van uit te voeren audits worden concrete verbeterpunten geformuleerd.
- De *kwalificaties* (beroepskennis, vaardigheden) van het personeel dat de DIV-functies uitvoert zijn een belangrijk gegeven wanneer het gaat om het verbeteren van de kwaliteit van de DIV. Het ligt voor de hand dat er een relatie bestaat tussen de kwaliteit van de DIV en kwalificaties van degenen die in de DIV werkzaam zijn. De DIV-kwalificatie-profielen zullen waar nodig worden geactualiseerd en geformaliseerd, zodat opleidingsinstituten en overheden met de veranderende eisen ten aanzien van kwaliteit rekening kunnen houden. Verder zal worden onderzocht of een opleiding voor DIV-kwaliteits-auditors in een behoefte voorziet.
- Kwaliteitszorg is nooit «af». Het gaat om een proces van continue verbetering. Het op gang brengen en houden van dit continue proces vraagt om een *sturende rol van het ambtelijk management*. Uiteindelijk moet de hele organisatie, van de leidinggevenden tot de uitvoerende medewerkers de omslag «van reactief naar proactief» maken. Om die reden is aan het Informatiebeveiligingsberaad, waarin de plaatsvervangend Secretarissen-Generaal van de departementen zitting hebben, een belangrijke sturende rol toebedacht.
- De uitwerking van de genoemde activiteiten zal in nauwe samenspraak met de verschillende departementen en Hoge Colleges van Staat geschieden.
- De werkingssfeer van de DIV is zeer groot. De *introductie* van kwaliteitszorg zal daarom *gefaseerd* plaatsvinden. De snelheid wordt mede bepaald door de behoefte van de departementen om op dit gebied activiteiten ontplooiën. Uiteindelijk zijn immers de departementen verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun informatievoorziening.

Toezicht

Toezicht maakt in feite deel uit van een kwaliteitszorgsysteem. Ministeries toetsen intern of hun informatieverzorging aan de gestelde eisen voldoet. Daarnaast oefent de Rijksarchiefinspectie extern toezicht uit op het archiefbeheer bij de rijksoverheid. Er is een sterke samenhang tussen beide toezichtsvormen.

Bijgevoegde notitie «(Toe)zicht op verbetering» van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is een plan van aanpak voor de versterking van het externe toezicht op het archiefbeheer. In het plan worden verschillende toezichtstrategieën beschreven, zowel voor een

situatie in de toekomst waarin een kwaliteitszorgssysteem functioneert, als voor de huidige stand van zaken die om een meer klassieke toezichtsbenadering vraagt. De huidige Rijksarchiefinspectie zal geleidelijk worden uitgebreid waarbij de functieniveaus tegelijk omhoog zullen worden bijgesteld. Om de onafhankelijkheid van de toezichthouder en daarmee zijn effectiviteit te vergroten wordt voorgesteld deze taak uit de rijksarchiefdienst te halen en op te hangen aan de bestuursraad van het departement van OCenW.

Op korte termijn zal de Rijksarchiefinspectie een *risico-analyse* uitvoeren om te bepalen waar problemen kunnen worden verwacht binnen de rijksoverheid. De werkzaamheden van de inspectie zullen op de uitkomst van deze analyse worden aangepast.

Tot slot

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het plan rond kwaliteitszorg in de DIV ligt bij de minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid, die voor de versterking van de Rijksarchiefinspectie bij de staatssecretaris van OCenW. Beide trajecten zijn echter zeer nauw met elkaar verbonden en de uitvoering zal dan ook in hechte samenspraak ter hand worden genomen. Succesvolle uitwerking en implementatie van een kwaliteitszorgsysteem inclusief toezicht vraagt in de eerste plaats om de actieve inzet van alle verantwoordelijke departementen en Hoge Colleges van Staat. Hun inzet is essentieel voor het welslagen van dit proces. Wij zullen de Kamer regelmatig informeren over de voortgang van dit proces.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen,
F. van der Ploeg

De Minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid,
R. H. L. M. van Boxtel

(Toe)zicht op verbetering

Plan van aanpak versterking Rijksarchiefinspectie

Inhoudsopgave		blz.
1	Doel van het plan van aanpak	6
2	Beschrijving van de huidige situatie	7
2.1	Het wettelijk kader	7
2.2	Verantwoordelijke partijen	7
2.3	Het toezicht	8
2.4	Het veld waarom toezicht wordt gehouden	8
3	Knelpunten en ontwikkelingen	9
4	Aard en positionering van het toezicht	10
5	Uitgangspunten	11
6	Voorstel op hoofdlijnen	12
6.1	Kwaliteitszorg	12
6.2	Toezicht	12
6.2.1	Toezichtsstrategie	13
6.2.2	Professionalisering van het toezicht	13
6.2.3	Positionering van de Rijksarchiefinspectie	13
6.2.4	Analyse en verbetering van het toezichtsarrangement	14
6.3	Evaluatie	15
7	Organisatie van de Rijksarchiefinspectie	15
7.1	Taken	15
7.2	Werkwijze	16
7.3	Instrumenten	18
7.4	Producten	19
7.5	Positionering	19
8	Uitvoeringstraject	19
9	Benodigde middelen	20
9.1	Overwegingen	20
9.2	Voorstel	21
	Bijlage	22
	Bronnen	23

1 Doel van het plan van aanpak

In 1998 stelde de Tweede Kamer, naar aanleiding van enkele incidenten, een onderzoek in naar de wijze waarop het beheer van en het beleid met betrekking tot de archieven van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten in Nederland heeft plaatsgevonden. Het rapport van de daartoe ingestelde werkgroep Valk is op 12 mei 1998 aan de Tweede Kamer aangeboden, die de conclusies en aanbevelingen van het rapport overnam.¹ Ten aanzien van het toezicht stelde de Kamer vast dat de Rijksarchiefinspectie te klein is om volledig en zelfstandig te kunnen inspecteren. De Kamer drong aan op het formuleren van een archiefinspectiebeleid en op het uitbreiden van de huidige formatie.² Daarnaast drong de Kamer aan op een jaarlijks technisch, financieel en beheersmatig verslag over het archiefbeheer dat elk departement aan de Rijksarchiefinspectie zou moeten uitbrengen.³ De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen zegde toe, in samenspraak met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in het voorjaar van 1999 een plan van aanpak aan de Kamer voor te leggen.

Op dit moment vindt discussie plaats over een herziening van het archiefbestel. Daarin zal ook de toezichtsfunctie worden betrokken. Niettemin is het noodzakelijk op korte termijn al maatregelen te nemen ter versterking van het toezicht. Dit plan van aanpak concentreert zich dan ook op maatregelen die op korte termijn tot een versterking van de Rijksarchiefinspectie zullen leiden. Het gaat daarbij om het toezicht op het archiefbeheer bij de centrale overheid. Het plan bevat een visie op het toezicht, een voorstel voor de organisatie, taken en positie van de Rijksarchiefinspectie en een overzicht van het implementatietraject en de voor de realisatie benodigde personele en materiële middelen.

Parallel aan dit plan is door het ministerie van BZK, in overleg met het ministerie van OCenW, een plan van aanpak opgesteld voor de ontwikkeling en implementatie van kwaliteitszorg bij de centrale overheid. Beide plannen zijn nauw aan elkaar gerelateerd. Het voorliggende plan van aanpak voorziet in een structurele versterking van het toezicht. Het plan voor de kwaliteitszorg beoogt structurele verbetering van het archiefbeheer door de verantwoordelijke zorgdragers zelf te realiseren. De coördinerende rol van het ministerie van BZK is daarin van cruciale betekenis.

Voorjaar 2001 zal een evaluatie van de voorliggende voorstellen met betrekking tot kwaliteitszorg en toezicht worden uitgevoerd en – zonodig voorzien van nadere voorstellen – aan de Kamer worden voorgelegd. In de evaluatie zullen ook de uitkomsten worden betrokken van de huidige discussie over wijzigingen van het archiefbestel, alsmede de uitkomsten van een in 2000 uit te voeren analyse van het toezichtsarrangement.

Dit plan van aanpak is als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 bevat een omschrijving van de huidige situatie met betrekking tot het veld en het toezicht op het archiefbeheer. In hoofdstuk 3 zijn de knelpunten daarbij beschreven. Hoofdstuk 4 gaat specifiek in op de aard en positionering van het toezicht. Hoofdstuk 5 bevat uitgangspunten en hoofdstuk 6 een voorstel in hoofdlijnen. Het voorstel is in de hoofdstukken 7, 8 en 9 concreet uitgewerkt in taken en werkwijze, uitvoeringstraject en benodigde middelen.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 809, nrs. 4 en 5.

² Rapport Werkgroep Valk, pagina 41, aanbeveling 7.

³ Idem, aanbeveling 8.

2 De huidige situatie

2.1 Het wettelijk kader

Archiefbeheer vormt een specifiek onderdeel van de informatievoorziening van de overheid met eigen spelregels. Binnen het geheel van overheidsinformatie hebben archieven bijzondere kenmerken: het gaat om procesgebonden informatie ten behoeve van de bedrijfsvoering en het afleggen van verantwoording. Een deel van de archiefbescheiden wordt aangemerkt als cultuur-historisch erfgoed en komt voor blijvende bewaring in aanmerking bij een openbare archiefbewaarplaats. Daar is het voor iedereen raadpleegbaar.

De Archiefwet is een cultuurwet, die de blijvende bewaring en openbaarheid van deze archiefbescheiden regelt. De wet stelt daartoe onder meer regels ten aanzien van het beheer van archieven door de overheid, waaronder kwaliteitseisen. De specifieke eisen zijn in het Archiefbesluit en onderliggende ministeriële regels nader genormeerd. De Archiefwet verplicht bovendien de overheidsorganen van het rijk om zelf interne beheersregels vast te stellen. Deze verplichting maakt het mogelijk de Archiefwet tot hoofdlijnen te beperken en biedt overheidsorganen tegelijk de mogelijkheid op de eigen organisatie toegesneden regels op te stellen. De Archiefwet 1995 regelt ook het toezicht op de naleving van de wet.

Nederland kent geen algemene informatiewet. Naast de Archiefwet regelen verschillende wetten onderdelen van de informatievoorziening zoals de openbaarheid (Wet openbaarheid van bestuur), privacy (Wet persoonsregistraties), wetgeving met betrekking tot openbare registers en bijvoorbeeld regelingen met betrekking tot de informatiebeveiliging. Het Besluit informatievoorziening rijksdienst uit 1990 (IVR 1990) regelt de verantwoordelijkheden met betrekking tot de documentaire informatievoorziening in de rijksdienst. Daarnaast worden in aparte wetgeving specifieke regels gesteld ten aanzien van het archiefbeheer, zoals bijvoorbeeld in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, de Kadasterwet en de Wet op het notarisambt.

Door het ontbreken van een informatiewet heeft de Archiefwet niet alleen een cultuur-historische belang. De Archiefwet is ook de belangrijkste wet om de kwaliteit van het archiefbeheer in brede zin bij de zorgdragers te borgen. De Archiefwet 1995 bevat echter niet de integrale benadering van een algemene informatiewet, maar heeft de blijvende bewaring als uitgangspunt.

2.2 Verantwoordelijke partijen

Specifiek met betrekking tot het archiefbeheer zijn bij het rijk de volgende partijen te onderscheiden: de afzonderlijke zorgdragers, de minister van BZK en de minister van OCenW.

De zorgdragers. De primaire verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer ligt bij de individuele zorgdragers van overheidsorganen. Onder zorg wordt verstaan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van overheidsorganen voor de uitvoering van de Archiefwet. Zorgdragers bij het rijk zijn de Hoge Colleges van Staat, de directeur van het Kabinet der Koningin, de ministers en de besturen van zelfstandige bestuurorganen.

De minister van BZK. Deze is belast met de coördinatie van de informatievoorziening in de openbare sector als geheel en met de coördinatie op het gebied van de documentaire overheidsinformatie.¹ Met betrekking tot

¹ Besluit informatievoorziening in de rijksdienst 1990.

archiefbescheiden heeft de minister van BZK bemoeienis met niet-overgedragen archiefbescheiden.

De minister van OCenW. Deze is politiek verantwoordelijk voor het beleid inzake het archiefwezen en voor de uitvoering van de Archiefwet. De Archiefwet geeft de minister expliciet een aantal bevoegdheden. Hij stelt – met de betreffende zorgdragers – selectielijsten vast, heeft de zorg voor de archiefbescheiden die in de rijksarchiefbewaarplaatsen berusten, hij heeft de bevoegdheid de overheidsorganen van het rijk er op te wijzen zich aan de Archiefwet 1995 te houden, en hij kan zonedig bestuursdwang toepassen. Onder de verantwoordelijkheid van de minister oefent de Rijksarchiefdienst toezicht uit op het archiefbeheer bij de zorgdragers van het rijk. De minister rapporteert jaarlijks de Staten-Generaal over het beheer van de niet-overgebrachte archieven van de rijksorganen.

2.3 Het toezicht

De Archiefwet 1995 regelt het toezicht op het beheer van archiefbescheiden van de overheid die (nog) niet zijn overgebracht naar een openbare archiefbewaarplaats. Daarbij gaat het om de naleving van hetgeen bij of krachtens de Archiefwet 1995 is bepaald.

De overheden van rijk, provincie en gemeenten kennen afzonderlijke toezichtsarrangementen. Bij het centrale overheid is dit toezicht opgedragen aan de Rijksarchiefdienst, een agentschap van het ministerie van OCenW.

Het feitelijk toezicht wordt uitgeoefend door de Rijksarchiefininspectie, die rechtstreeks door de algemene rijksarchivaris wordt aangestuurd.

Het toezicht op het archiefbeheer van de provincie is opgedragen aan de provinciale archiefinspecteur, onder verantwoordelijkheid van Gedeputeerde Staten.

Met het toezicht op het archiefbeheer van gemeenten en waterschappen is de gemeente- en waterschapsarchivaris belast.

Als enige bestuurslaag oefent Gedeputeerde Staten nog een bijzondere vorm van toezicht uit, namelijk het toezicht op de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer van gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en de politie. Bij deze vorm van toezicht toetsen GS de verplichtingen, die de Archiefwet 1995 de betreffende zorgdragers oplegt, onder meer door de goedkeuring van (ver)bouwplannen van openbare archiefbewaarplaatsen. Dit toezicht op de zorg wordt feitelijk uitgeoefend door de provinciale inspecteur.

De Algemene wet bestuursrecht (Awb) regelt de bevoegdheden van toezichthouders. De algemene rijksarchivaris doet als toezichthouder mededeling aan het overheidsorgaan van de bevindingen van het toezicht en geeft aan welke voorzieningen naar zijn oordeel dienen te worden getroffen. Indien hij daartoe aanleiding ziet, stelt hij de minister van OCenW van zijn bevindingen op de hoogte. De bevoegdheden van de minister met betrekking tot de zorgdragers van de centrale overheid zijn hierboven genoemd in paragraaf 2.2.

2.4 Het veld waarover toezicht wordt gehouden

De Rijksarchiefininspectie houdt toezicht op het archiefbeheer van de Hoge Colleges van Staat, het Kabinet der Koningin, de departementen (inclusief de directies, buitendiensten, agentschappen, commissies en adviesorganen), de zelfstandige bestuursorganen, de publiekrechtelijke bedrijfsorganen en de overige overheidsorganen op centraal niveau (zoals bedoeld in artikel 41 van de Archiefwet 1995). Het toezicht heeft betrekking op alle aspecten van het archiefbeheer: zowel het beleid, de organisatie en regelgeving als het feitelijke beheer. Daarnaast vormen de

locaties waar archiefbescheiden worden beheerd en de archiefbescheiden zèlf een object van toezicht.

Afhankelijk van de wijze (breedte, diepgang) waarop toezicht wordt uitgeoefend heeft men in meer of mindere mate te maken met de volgende functionarissen:

- de zorgdrager als bestuurlijk verantwoordelijke voor het archiefbeheer (de minister of het bestuur)
- degene die ambtelijk verantwoordelijk is voor het archiefbeheer (de secretaris-generaal of een directeur)
- één of meer feitelijke archiefbeheerders (hoofd facilitaire dienst, hoofd post- en archiefzaken)
- functionarissen die verantwoordelijk zijn voor de informatievoorziening, automatisering of organisatie-ontwikkeling

Het veld waarover toezicht wordt uitgeoefend bestaat uit ca 300 zorgdragers. Het aantal archiefbeheerders (verantwoordelijk voor respectievelijk belast met het archiefbeheer) bedraagt naar schatting rond de 1000. Het aantal locaties waarover het toezicht zich uitstrekt bedraagt naar schatting 5000. Voor een overzicht zie bijlage 1.

Op zich geven deze cijfers nog geen volledig inzicht in de omvang van het inspectieveld. Daarbij speelt een aantal factoren een rol: de omvang en structuur van de organisatie, de mate van decentralisatie van het archiefbeheer en de mate van regionale spreiding. Op een aantal aspecten hiervan wordt in het volgende hoofdstuk ingegaan.

3 Knelpunten en ontwikkelingen

In hoofdstuk 2 is een beschrijving van het wettelijk kader, het veld en het toezicht gegeven. In dit hoofdstuk worden de belangrijkste knelpunten en ontwikkelingen beschreven. Deze zijn in belangrijke mate gebaseerd op de inzichten die de Rijksarchiefinspectie de afgelopen jaren heeft verkregen door onderzoek en inspecties.

- De kwaliteit van het archiefbeheer bij het rijk is onvoldoende. Zorgdragers hebben onvoldoende structureel beleidsmatige aandacht voor archiefbeheer, en beschikken over onvoldoende middelen en deskundigheid om dit te bewerkstelligen.
- Het veld is omvangrijk en sterk in beweging door decentralisatie, externe verzelfstandiging en privatisering. Dat leidt tot een heteroog en omvangrijk veld. Daarbij is in veel gevallen onvoldoende rekening gehouden met overdracht van kennis, procedures en middelen.
- De wijze waarop het archiefbeheer wordt vorm gegeven kent een grote variëteit in organisatie, regelgeving, structuur en uitvoering en uiteindelijk ook in kwaliteit. Dat maakt het veld waarop de Rijksarchiefinspectie toezicht uitoefent zeer heteroog en de toezichthoudende taak intensief.
- Het beheer van digitale informatie is een complex en omvangrijk vraagstuk waarmee alle partijen te maken hebben. Nieuwe digitale technieken vereisen aanpassing van bestaande en ontwikkeling van nieuwe beheersconcepten en instrumenten, aanpassing van regelgeving, vereisen andere en nieuwe vakdeskundigheid. De traditionele grenzen tussen documentaire informatievoorziening en archieven als cultuur-historisch erfgoed gaan vervagen. Dat alles maakt dat in de toekomst steeds minder sprake zal zijn van archiefbeheer als een

afzonderlijke beheerstaak. Veeleer zal het geïntegreerd raken met andere taken op het gebied van informatievoorziening. Dat stelt andere eisen aan de organisatie van het archiefbeheer bij zorgdragers en aan het toezicht.

- Door advisering en samenwerking tussen Rijksarchiefdienst, BZK en departementen in het project PIVOT is de laatste jaren krachtig gewerkt aan verbetering van aspecten van het archiefbeheer bij de administratie. Het programma Digitale Duurzaamheid realiseert structurele aandacht voor het vraagstuk van de digitale archivering. Op belangrijke onderdelen wordt aan concrete oplossingen gewerkt. Er is echter nog geen sprake van een integrale benadering ten aanzien van de kwaliteit van het archiefbeheer.
- De Archiefwet is een cultuurwet en stelt regels met het oog op de blijvende bewaring van archiefbescheiden. Het bevat echter geen integrale regeling van het archiefbeheer door zorgdragers, hetgeen beperkingen met zich meebrengt zowel voor de zorgdragers als voor het toezicht (zie ook hoofdstuk 4).
- De Archiefwet heeft voor een deel een doelstellend karakter, dat wil zeggen dat zorgdragers veel zelf moeten regelen en in eigen normen uitwerken. Dat biedt de zorgdrager veel mogelijkheden maar leidt ook tot een grote diversiteit in regels en normen. Het leidt ook tot een versnippering van inspanning en deskundigheid op dit punt. De eisen aan en toetsbaarheid van die eigen regels is niet helder geregeld.
- Er vindt geen actieve verantwoording plaats door zorgdragers over het door hen gevoerde archiefbeleid. Evenmin is er sprake van een actieve informatiestroom vanuit zorgdragers naar de inspectie. Dat vergt – gezien het heterogene en grote veld – voor het toezicht een grote inspanning om (al dan niet tijdig) te beschikken over actuele en vergelijkbare gegevens.
- Met de invoering van de Archiefwet is een groot aantal zelfstandige bestuursorganen voor het eerst onder de werking van de wet gekomen. De meeste zelfstandige bestuursorganen zijn zelf zorgdrager in de zin van de Archiefwet 1995. Dit vergroot niet alleen het veld, deze instellingen vragen ook extra aandacht en inzet vanuit de inspectie, aangezien de kennis met en toepassing van de Archiefwet nog zeer beperkt is en deze zorgdragers een zeer gevarieerde groep vormen.

4 Aard van het toezicht

Naast de knelpunten in het veld waarover toezicht wordt gehouden speelt de aard en karakter van het toezicht een belangrijke rol. In november 1998 is een rapport verschenen dat een belangrijk instrument is voor de beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen.¹ Onder toezichtsarrangement wordt hier verstaan het geheel van formele aspecten (taken, bevoegdheden en instrumenten) en materiële aspecten (beleid) van toezicht². Het rapport stelt dat geen blauwdruk gegeven kan worden voor toezichtsarrangementen en dat aard en karakter per beleidsveld kunnen verschillen. Daarbij staan de volgende aspecten centraal: motief, functie, object, instrumenten en de positie van het toezicht. Wanneer we deze aspecten kort langslopen, kan het volgende worden geconstateerd.

Formeel is het motief tot toezicht de toetsing van de naleving van de Archiefwet met het oog op cultuur-historisch belang van de overheidsarchieven. In dat opzicht is de wet een cultuurwet. Feitelijk wordt het toezicht ook uitdrukkelijk aangesproken op de kwaliteit van het archief-

¹ De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen. Rapportage van de commissie-Holtslag aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag 1998.

² Rapport commissie-Holtslag, 23.

beheer: zowel als instrument ten behoeve van de ministeriële verantwoordelijkheid, als verantwoordingsinstrument naar de burger en als instrument voor de bedrijfsvoering. De Archiefwet is immers ook de belangrijkste wet waarin wettelijke regels aan de documentaire informatievoorziening worden gesteld. Daardoor is de Archiefwet veel meer dan een cultuurwet alleen. De vraag is echter of de wet en het daarin geregelde toezicht voldoende is toegerust voor die bredere taak. De wet is in dat opzicht nogal hybride.

De minister van OCenW is volledig verantwoordelijk voor het toezicht maar niet voor beleid en uitvoering. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de afzonderlijke zorgdragers, waaronder de medebewindslieden. Deze elementen – beperkte verantwoordelijkheid en toezicht op medeoverheden en bestuursorganen – bepalen het karakter van de toezichtsrelatie. Het ligt minder voor de hand ligt dat gebruik kan en zal worden gemaakt van sanctiemogelijkheden. Eerder zal gekozen worden voor een model van signalering, stimuleren en aanspreken op eigen verantwoordelijkheid. Gezien deze bestuurlijke verhoudingen zijn monitoring, voorlichting, kwaliteitszorg en audits relevante instrumenten.

Met name bij toezicht op medeoverheden en andere bestuursorganen, zoals het geval is bij de Archiefwet 1995, is het van belang de bestuurlijke verhoudingen helder te houden en toezichtsarrangementen te creëren die aansluiten op die verhoudingen. Op dit moment kan nog onvoldoende worden vastgesteld in hoeverre het toezichtsarrangement volledig helder is en toegesneden op de verhoudingen. Wel al kan worden vastgesteld dat de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van het toezicht onvoldoende gewaarborgd is binnen het verband van de Rijksarchiefdienst en dat daardoor de effectiviteit van het toezicht wordt beperkt.

5 Uitgangspunten ter verbetering

Om adequaat in te spelen op de hiervoor beschreven ontwikkelingen en knelpunten, rekening houdend met de aard en karakter van de toezichtsrelatie, is een samenhangend pakket maatregelen nodig gericht op alle partijen. Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- Overheidsorganen hebben primair zelf de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van het archiefbeheer en moeten zichzelf kunnen en willen corrigeren. Verbeteringen in het archiefbeheer moeten niet uitsluitend gezocht worden in het toezicht, maar met name in de wijze waarop zorgdragers hun archiefbeheer vorm geven. Daarbij gaat het om het toedelen van verantwoordelijkheden binnen overheidsorganisaties, integraal archiefbeleid, een adequaat instrumentarium, het toepassen van interne controles en het jaarlijks afleggen van verantwoording over het gevoerde archiefbeleid.
- Een actieve coördinerende rol van het ministerie van BZK is van groot belang om te komen tot structurele verbeteringen van het archiefbeheer bij zorgdragers van het rijk.
- De Rijksarchiefinspectie neemt een zo zelfstandig en onafhankelijk mogelijke positie in, helder gescheiden van beleid en uitvoering.
- De Rijksarchiefinspectie stimuleert de eigen verantwoordelijkheid van zorgdragers krachtig. Het gaat daarbij om het vinden van een goed evenwicht tussen interne controle en toezicht van buitenaf.
- De inhoud en vorm van het toezicht sluiten nauw aan op de bestuurlijke verhoudingen binnen de centrale overheid, op de specifieke

karakteristieken van het veld en de situatie bij individuele zorgdragers. Door een goede wisselwerking tussen stimulerend toezicht en uitvoering, en door een goed overleg met het veld kan geleidelijk een situatie ontstaan waarin toezicht op hoofdlijnen mogelijk is.

- Het accent bij het toezicht ligt op structurele verbeteringen van het beheer, niet op incidentbestrijding. Toezicht kan zich daarbij niet beperken tot constatering en beoordeling achteraf. Preventief toezicht neemt een belangrijke plaats in bij het toezicht, met name algemene voorlichting over de inhoud en toepassing van de Archiefwet 1995.

6 Voorstel op hoofdlijnen

Op basis van de hiervoor beschreven knelpunten en uitgangspunten bij het toezicht worden de volgende maatregelen voorgesteld, bestaande uit twee pijlers:

- uitbouw van de eigen verantwoordelijkheid van zorgdragers door middel van een systematiek van kwaliteitszorg
- versterking van het toezicht en aanpassing van de toezichtsstrategie.

In dit hoofdstuk worden beide pijlers in hoofdlijnen uitgewerkt. Voor de eerste pijler, kwaliteitszorg, ligt de primaire verantwoordelijkheid voor kwaliteitszorg bij de individuele zorgdragers en bij het ministerie van BZK als coördinerend ministerie. Voor de nadere uitwerking van de betekenis, werking en beoogde effecten van kwaliteitszorg wordt verwezen naar het plan van aanpak dat door het ministerie van BZK is opgesteld. Het voorliggende plan concentreert zich op concrete voorstellen voor het toezicht, uitgewerkt in de hoofdstukken 7 tot en met 9.

6.1 Kwaliteitszorg

Kwaliteitszorg zoals hier bedoeld is een proces waarbij de organisatie het archiefbeleid vastlegt, normeert, uitvoert, intern toetst en jaarlijks verantwoordt. Het gaat uit van een continu proces van borgen en verbeteren van de kwaliteit van het archiefbeheer. Kwaliteitszorg is daarmee een krachtig instrument om het archiefbeheer op een hoger plan te trekken:

- als beheersinstrument draagt het bij aan een kwalitatief goed en in de organisatie geïntegreerd archiefbeheer
- als verantwoordingsinstrument waarborgt het de ministeriële verantwoordelijkheid
- en het vormt een toetsingskader voor het toezicht.

Op het terrein van archiefbeheer vinden bij zorgdragers op dit moment al initiatieven plaats tot verbetering van (onderdelen van) het archiefbeheer, zowel met betrekking tot organisatie, regelgeving, normering als instrumentontwikkeling. Veelal is daarbij onvoldoende sprake van integrale aanpak en onderlinge samenhang van maatregelen. Kwaliteitszorg is juist wel gericht op een integrale benadering en zorgt voor de noodzakelijke samenhang van de verschillende beheersaspecten. Enkele departementen oriënteren zich al op de mogelijkheid kwaliteitszorg bij het archiefbeheer in te voeren of zijn al een ontwikkelingstraject gestart.

6.2 Toezicht

Ten aanzien van het toezicht worden hieronder maatregelen voorgesteld, gericht op korte termijn aanpassing van de toezichtsstrategie en op de positionering van de Rijksarchiefinspectie. Ook zal de Rijksarchiefinspectie de systematiek van kwaliteitszorg integreren in de eigen toezichtsstrategie en als inspectie een actieve rol spelen bij ontwikkeling en implementatie.

Daarnaast is analyse en structurele verbetering van het toezichtsarrangement voorzien.

6.2.1 Toezichtsstrategie

De toezichtsstrategie zal op de volgende punten wijzigen:

- Het toezicht zal van repressief met name preventief worden door een actief voorlichtingsbeleid over de inhoud, toepassing en naleving van de Archiefwet 1995, en door het ontwikkelen van praktische instrumenten en normen. Een preventief beleid draagt veel sterker bij aan de verbetering van het archiefbeheer.
- De zorgdragers uitdrukkelijk en actief aanspreken op de invoering van kwaliteitszorg.
- De systematiek van inspectie wordt aangepast. *Basistoezicht* bij zorgdragers waar geen kwaliteitszorg is geïmplementeerd en *systeemtoezicht* bij zorgdragers waar dat wel het geval is. Deze benadering sluit nauw aan bij de visie die de onderwijsinspectie heeft ontwikkeld en waarin onderscheid wordt gemaakt tussen eerste-ordetoezicht en tweede-ordetoezicht.¹
Basistoezicht richt zich op het feitelijk beheer door een periodieke doorlichting, een jaarlijkse rapportage door zorgdragers en gerichte inspecties.
Bij *systeemtoezicht* worden met name de beheerssystemen gecontroleerd, de wijze waarop de processen worden geborgd en verbeterd, en worden de effecten ervan op de kwaliteit gemeten. Het toezicht richt zich daarbij niet primair op het feitelijk beheer, maar maakt gebruik van de mogelijkheid die de kwaliteitszorgsystemen van zorgdragers bieden om inzicht te krijgen in de kwaliteit van het archiefbeheer. Op deze wijze kan het toezicht veel effectiever worden uitgevoerd (zie hiervoor paragraaf 7.2).

De inhoud en vorm van het toezicht sluiten op deze wijze goed aan op de specifieke karakteristieken van het veld en de situatie bij individuele zorgdragers. Door een goede wisselwerking tussen stimulerend toezicht en uitvoering, en door goed overleg met het veld kan geleidelijk een situatie ontstaan waarin toezicht op hoofdlijnen mogelijk is. Het toezicht kan daardoor flexibel en efficiënt opereren. De hier beschreven uitgangspunten en voorgestelde toezichtsstrategie sluiten goed aan bij de ontwikkelingen bij andere toezichtsarrangementen bij de centrale overheid.

6.2.2 Professionalisering van het toezicht

Op korte termijn zal een opleidingstraject worden ontwikkeld voor de kennis en vaardigheden die specifiek zijn vereist voor de toezichthoudende taken van de Rijksarchiefinspectie op het gebied van kwaliteitszorg. Dit jaar zal ook gestart worden met het ontwikkelen en implementeren van een kwaliteitszorgsysteem voor de Rijksarchiefinspectie zelf. Daarmee wordt de kwaliteit en professionaliteit van het toezicht vergroot.

6.2.3 Positionering van de Rijksarchiefinspectie

De Rijksarchiefdienst is niet alleen toezichthouder maar onderhoudt ook verschillende soorten relaties met de centrale overheid.

Als toekomstig beheerder verstrekt de Rijksarchiefdienst adviezen aan en maakt afspraken met de organen van de centrale overheid met betrekking tot het beheer, de bewerking, de overbrenging en de openbaarheid van archieven.

In voorkomende gevallen treedt de Rijksarchiefdienst voor deze groep ook

¹ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Variëteit en waarborg. Voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs. Den Haag 1999.

op als facilitaire dienstverlener ten behoeve van opslag en bewerking van archieven.

Daarnaast is de Rijksarchiefdienst verantwoordelijk voor de projectorganisatie PIVOT (project invoering verkorting overbrengingstermijn), gericht op het wegwerken van de bestaande achterstanden in de bewerking en overbrenging van centrale overheidsarchieven. Over de inzet van middelen en uitvoering van werkzaamheden heeft de Rijksarchiefdienst met de hoge colleges van staat en ministeries convenanten gesloten.

De Rijksarchiefdienst coördineert het adviserings- en vaststellingstraject van de wettelijk voorgeschreven selectielijsten van de centrale overheid. In ditzelfde traject treedt de Rijksarchiefdienst op als deskundige in het zgn. driehoeksoverleg van deskundigen.

Ook verleent de Rijksarchiefdienst namens de minister van OCenW machtigingen aan de centrale overheid voor vervanging en vervreemding van archiefbescheiden.

In het algemeen is het noodzakelijk om de toezichtsfunctie gescheiden te houden van beleid, regelgeving, uitvoering en advies. Het toezicht dient als een afzonderlijke functie onderscheiden te kunnen worden, met voldoende waarborgen voor een onafhankelijk functioneren.¹ Dat is in de huidige situatie nog niet het geval al is in 1997 wel een functiescheiding doorgevoerd. Tot 1997 was er sprake van vervlechting van de meeste van deze taken met de toezichthoudende taak van de Rijksarchiefdienst. Afdelingen respectievelijk medewerkers van de dienst hadden zowel toezichthoudende als adviserende taken, waarbij de dienst tevens belanghebbende is. Omdat deze situatie minder gewenst werd gevonden, en om de toezichthoudende taak beter te profileren, is vanaf 1 september 1997 het toezicht van de Rijksarchiefdienst in een apart organisatieonderdeel ondergebracht.

Die functiescheiding binnen dezelfde dienst blijkt in de praktijk nog niet voldoende te zijn. Het brengt de Rijksarchiefdienst in een rolconflict en kan de schijn oproepen van belangenverstrengeling. De onafhankelijke positie van het toezicht is op deze wijze onvoldoende verzekerd. Gezien de noodzaak om beleid, toezicht en uitvoering helder te scheiden, zal de toezichtsfunctie van de Rijksarchiefdienst worden losgekoppeld en binnen het ministerie worden gepositioneerd, aangestuurd door de Bestuursraad, met de portefeuillehouder voor Cultuur als eerst verantwoordelijke.

Daarmee krijgt de toezichtsrelatie de vereiste transparantie. Ook wordt de lijn korter tussen de verantwoordelijke minister van OCenW en de inspectie. Tegelijk waarborgt het de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de inspectie naar het veld waarover toezicht wordt uitgeoefend. Het versterkt daarmee ook het imago van de inspectie als onafhankelijke oordeelsvormer. Tegelijkertijd maakt het ontkoppelen van de toezichtsfunctie de relaties van de Rijksarchiefdienst met de overheidsorganen van het rijk helder en eenduidig.

6.2.4 Analyse en verbetering van het toezichtsarrangement

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat de bestuurlijke verhoudingen helder dienen te zijn en dat het toezichtsarrangement daarop dient aan te sluiten. Voor het toezicht dat de Rijksarchiefinspectie uitoefent is het gewenst, naast de hierboven voorgestelde maatregelen, het toezichtsarrangement in zijn geheel en in al zijn aspecten te beoordelen. Deze analyse zal in 2000 worden verricht, waarbij wordt uitgegaan van de aanbevelingen van de commissie-Holtslag. De resultaten zullen betrokken worden in de in paragraaf 6.3 beschreven evaluatie.

¹ Algemene Rekenkamer, Toezicht op de uitvoering van publieke taken, II 1997-1998, 25 956, nrs. 1-2, pag. 11.

6.3 Evaluatie

De hier voorgestelde maatregelen met betrekking tot kwaliteitszorg en toezicht zullen in het voorjaar van 2001 worden geëvalueerd.

Ten aanzien van kwaliteitszorg zal gekeken worden naar de mate waarin kwaliteitszorg a. is ingevoerd, b. heeft geleid tot structurele verbetering van de kwaliteit van het archiefbeheer en c. heeft geleid tot het effectiever kunnen uitoefenen van het toezicht. Daarbij zal rekening worden gehouden met het gegeven dat de invoering van kwaliteitszorg pas op langere termijn (vijf tot tien jaar) volledig effectief is.

Specifiek ten aanzien van het toezicht zal bekeken worden of de in dit plan aangekondigde maatregelen en benodigde middelen voldoende effectief blijken te zijn, mede in relatie tot kwaliteitszorg. Ook de in 6.2 genoemde analyse van het toezichtsarrangement zal onderdeel van de evaluatie uitmaken, evenals de ontwikkelingen op het gebied van de vernieuwing van het archiefbestel waarover de discussie nu gaande is, voor zover deze gevolgen kunnen hebben voor het toezicht.

7 Organisatie van de Rijksarchiefinspectie

7.1 Taken

Op basis van het voorgaande zijn voor de Rijksarchiefinspectie de volgende taken te onderscheiden:

- Monitoring
- Inspectie
- Onderzoek
- Voorlichting
- Jaarlijks verslag aan de minister
- Adviseren over (handavings)beleid, wet- en regelgeving.

- Monitoring
Hieronder wordt verstaan het volgen van de ontwikkelingen in het veld en vakgebied op het terrein van archiefbeheer via publicaties, contacten met het veld en het vastleggen van relevante informatie hieruit. Een belangrijk onderdeel van monitoring vormen de jaarlijkse rapportages door zorgdragers over het door hen gevoerde archiefbeheer. De gegevens verkregen uit monitoring stellen de Rijksarchiefinspectie in staat een actueel beeld te geven van het archiefbeheer. Daarnaast levert het ook informatie op ten behoeve van voorlichting, onderzoek en inspectie en het jaarlijks verslag aan de minister.
- Inspectie
Een inspectie is gericht op het archiefbeheer (het geheel of aspecten) bij een individuele zorgdrager of beheerder. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in:
 - vierjaarlijkse doorlichting van het archiefbeheer bij elke zorgdrager
 - jaarlijks gerichte inspecties bij een aantal zorgdragers op basis van knelpunten of risicoanalyse
 - indien van toepassing onderzoek naar incidenten (oorzaak, gevolg, maatregelen).

Waar zorgdragers met kwaliteitszorgsystemen werken worden de volgende werkzaamheden verricht:

- toezicht op het functioneren van het systeem
- inhoudelijke beoordeling van de producten van het systeem
- beperkte ondersteuning bij ontwikkeling en implementatie

- Onderzoek

Een onderzoek heeft tot doel een bepaald thema, aspect, trend of ontwikkeling te onderzoeken. Een onderzoek vormt daarmee een verdieping van inspecties, die gericht zijn op individuele zorgdragers. De keuze van onderzoeksthema's wordt bepaald door de inzichten verkregen uit monitoring, incidenten, andere onderzoeken en inspecties.

- Voorlichting
Een actief voorlichtingsbeleid is een verantwoordelijkheid van alle betrokken partijen, zowel de ministeries van OCenW, BZK als de individuele zorgdragers. Ook bij de Rijksarchiefinspectie behoort voorlichting een belangrijke rol in te nemen, omdat hier een sterke preventieve werking van uitgaat. Voorlichting door de Rijksarchiefinspectie bestaat uit het verstrekken van informatie over de inhoud, toepassing en uitvoering van de Archiefwet, in algemene zin en ten aanzien van bepaalde thema's of aspecten. Middelen daartoe zijn themabrochures, publicaties, een nieuwsbrief, een website op Internet en het verzorgen van of bijdragen leveren aan inleidingen, lezingen en workshops. Expliciet zal aandacht worden besteed aan kwaliteitszorg als mogelijkheid om de kwaliteit van het beheer te verbeteren. Onder voorlichting wordt hier uitdrukkelijk *niet* verstaan het geven van individuele adviezen aan zorgdragers. Die taak is niet verenigbaar met een onafhankelijk toezicht.
- Opstellen jaarlijks verslag
Het jaarlijks verslag vormt de verantwoording van de algemene rijksarchivaris aan de minister van OCenW en biedt de Kamer tevens inzicht in de stand van zaken. In het verslag wordt verantwoording afgelegd over de verrichte werkzaamheden van de Rijksarchiefinspectie op basis waarvan de doelmatigheid van het toezicht kan worden getoetst. Daarnaast geeft het verslag op hoofdlijnen inzicht in de kwaliteit van het archiefbeheer en een beschrijving van de ontwikkelingen van het veld in het afgelopen jaar. In een apart gedeelte worden de jaarlijkse rapportages van zorgdragers in overzichten samengevat en worden de feitelijke toezichtswerkzaamheden van de Rijksarchiefinspectie in een overzicht gepresenteerd.
- Advisering over (handavings)beleid en wet- en regelgeving
Een van de taken is het intern en extern adviseren op het gebied van beleid en wetgeving. Concrete activiteiten op dit terrein zijn:
 - beoordelen van archiefwetgeving op handhaafbaarheid
 - bijdragen aan normering van derden
 - beoordelen van beleidsregels van OCenW en Rijksarchiefdienst
 - beoordelen van convenanten van de Rijksarchiefdienst met zorgdragers

7.2 Werkwijze

De in paragraaf 6.1 beschreven instrumenten worden niet alle gelijktijdig gehanteerd. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen zorgdragers waar wel en waar niet met een systeem van kwaliteitszorg wordt gewerkt, te onderscheiden met de termen basistoezicht en systeemtoezicht.

- Basistoezicht
Waar niet gewerkt wordt met kwaliteitszorg, bestaat het toezicht uit de volgende cyclus van werkzaamheden.

Elk jaar wordt een enquête uitgevoerd onder deze zorgdragers waarin kerngegevens over het archiefbeheer worden opgevraagd. Deze jaarlijkse rapportages door zorgdragers vormen de kerninformatie die de inspectie

van de betreffende zorgdrager heeft. De rapportages vervullen de functie van een jaarlijks verslag door zorgdragers uit te brengen, waarom de Kamer heeft gevraagd. Gekozen is voor de vorm van een enquête, waarbij de inspectie de mogelijkheid heeft een eenduidige en daardoor effectieve rapportagevorm te realiseren.

Jaarlijks vindt ook een aantal geplande inspecties plaats. Deze inspecties zijn probleem- en risicogericht. De planning wordt gebaseerd op risicoanalyses, op de bevindingen uit monitoring en de jaarlijkse rapportage door zorgdragers. De risicoanalyses worden periodiek gemaakt van (groepen) zorgdragers, respectievelijk onderdelen van beleid en beheer waar extra aandacht vanuit het toezicht gewenst is.

Elke vier jaar wordt het archiefbeheer van iedere afzonderlijke zorgdrager op hoofdlijnen doorgelicht. Basisinformatie daarbij vormt de jaarlijkse rapportage van de betreffende zorgdrager, aangevuld met gegevens uit onderzoeken en inspecties. De doorlichting vindt plaats door middel van interviews, vragenlijsten en feitelijke waarneming. Van elke doorlichting wordt een rapport opgemaakt. Met de doorlichting wordt beoogd om periodiek de jaarlijkse rapportages en de kwaliteit van het archiefbeheer door eigen waarneming te toetsen.

Wanneer zich een incident heeft voorgedaan kan eveneens een inspectie worden verricht naar de oorzaak, achtergronden en gevolgen van het incident. Een dergelijke inspectie dient tot resultaat te hebben dat maatregelen worden genomen die herhaling van dergelijke incidenten in de toekomst kunnen voorkomen. Het is niet de bedoeling dat elk incident onderzocht wordt. Primair dient de zorgdrager een incident te melden en zelf onderzoek te doen naar oorzaak en gevolg ervan.

Elke inspectie wordt afgerond met een rapportage en zo nodig een bespreking. Na een periode van drie tot zes maanden wordt een vervolgininspectie uitgevoerd om vast te stellen in hoeverre de aanbevelingen tot verbetering daadwerkelijk in uitvoering zijn genomen dan wel gerealiseerd.

Tegelijkertijd worden zorgdragers aangesproken op het voeren van een actief kwaliteitsbeleid met betrekking tot archiefbeheer. Wanneer daartoe inmiddels initiatieven zijn ondernomen, wordt de ontwikkeling en implementatie ervan direct gevolgd en getoetst. Daarbij wordt vooral gekeken naar de opzet van het systeem en de normering die wordt gehanteerd. In beperkte mate zal de inspectie ondersteuning verlenen bij de aanpak van het ontwikkeltraject en bij de normontwikkeling door zorgdragers. Duidelijk is dat het initiatief en de inspanning met name van de kant van de zorgdrager moet komen.

– Systeemtoezicht

Waar implementatie van kwaliteitszorg heeft plaatsgevonden wordt een gedeeltelijk afwijkende cyclus gehanteerd.

In de eerste plaats ziet de Rijksarchiefinspectie toe op het goed functioneren van het systeem. Daartoe wordt het kwaliteitszorgsysteem tweejaarlijks getoetst.

Daarnaast worden jaarlijks de producten van de systematiek inhoudelijk beoordeeld. Het gaat daarbij onder meer om beleidsplannen, resultaten en evaluatie van interne controle, actualisering van normen en een jaarlijkse rapportage (maar nu als onderdeel van het kwaliteitszorgsysteem). Deze producten leveren een betrouwbaar beeld van de kwaliteit van het archiefbeheer bij de zorgdrager, waardoor niet alleen de syste-

matiek maar ook de effecten ervan op de kwaliteit worden getoetst. Wanneer de informatie daartoe aanleiding geeft kan een inspectie volgens de systematiek van het basistoezicht plaatsvinden.

Beide werkzaamheden komen in de plaats van de jaarlijks door de inspectie uit te voeren enquête en de vierjaarlijkse doorlichting zoals die bij basistoezicht voorkomt.

Naast deze werkzaamheden die specifiek voor het systeemtoezicht zijn, worden ook ten aanzien van deze zorgdragers geplande inspecties en incidentonderzoek verricht, zoals hierboven beschreven bij basistoezicht.

7.3 Instrumenten

In de nabije toekomst wordt de aandacht primair geconcentreerd op een aantal instrumenten: risico-analyse, normering, jaarlijkse rapportage en doorlichting.

- Risico-analyse
Als korte termijn maatregel zal een risico-analyse worden uitgevoerd waaruit blijkt bij welke aspecten van archiefbeheer, respectievelijk bij welke groepen van zorgdragers of beheerders een verhoogd risico aanwezig is dat problemen zullen ontstaan. De voorlichtingsactiviteiten, onderzoeks- en inspectieprogramma zullen hierop worden aangepast.
- Normering
De Archiefwet 1995 stelt op een aantal punten voor het toezicht toetsbare normen en criteria, op andere punten is de wet heel ruim geformuleerd. Om goed toezicht te kunnen uitoefenen moet de Rijksarchiefinspectie over een sluitende en toetsbare set normen beschikken, die bij het toezicht worden gehanteerd. Deze zullen ook bij de zorgdragers bekend moeten zijn. Het gaat daarbij niet om aanvullende eisen, als wel om het expliciet maken van toetsingscriteria die door de Rijksarchiefinspectie worden gehanteerd. De Rijksarchiefinspectie zal het komende jaar werken aan het opstellen van een normering. Dat zal in nauw overleg met de zorgdragers gebeuren.
- Jaarlijkse rapportage
De Kamer heeft een jaarlijkse rapportage door zorgdragers aan de inspectie voorgesteld. De Rijksarchiefinspectie zal een dergelijk rapportagesysteem, in nauw overleg met de zorgdragers, ontwikkelen en voorlopig in de vorm van een jaarlijks onderzoek testen. Deze jaarlijkse rapportage zal een belangrijk instrument worden voor het toezicht. De rapportage zal, op basis van de door zorgdragers geleverde gegevens van elke zorgdrager afzonderlijk, op hoofdlijnen inzicht moeten geven in de kwaliteit van het archiefbeheer. Mede op basis hiervan kunnen thema-onderzoek en gerichte inspecties worden uitgevoerd.
Vooralsnog is gekozen voor de vorm van een jaarlijks onderzoek door de inspectie uit te voeren, in plaats van een rapportageverplichting. Naar verwachting biedt het betere mogelijkheden om tot gestandaardiseerde en onderling vergelijkbare en verwerkbare gegevens te komen. De ervaring zal uitwijzen of deze opzet werkt, of dat gekozen moet worden voor het wettelijk verplichten van deze rapportage. De jaarlijkse rapportage zal vanaf 2000 operationeel moeten zijn. De resultaten zullen voor het eerst in het jaarlijks verslag over het toezicht over 1999 worden verwerkt.
- Doorlichting

Dit jaar zal een start worden gemaakt met het ontwikkelen en uitvoeren van een instrument, gericht op vierjaarlijkse doorlichting van elke zorgdrager. Ook dit instrument zal in nauw overleg met de zorgdragers tot stand komen, en op kleine schaal worden getest en verbeterd. Het instrument zal vanaf 2000 operationeel moeten zijn.

7.4 Producten

De Rijksarchiefinspectie levert jaarlijks de volgende producten:

- rapportages van thema- en aspectonderzoeken
- rapportages van vierjaarlijkse doorlichting
- rapportages over het functioneren van kwaliteitssystemen
- rapportages van gerichte inspecties
- rapportages van incidentonderzoeken
- jaarlijks verslag over het toezicht aan de minister van OCenW
- nieuwsbrief
- eigen website met actuele informatie
- themadagen voor zorgdragers en beheerders
- themafolders
- adviezen over wet- en regelgeving
- gerichte voorlichting aan beheerders (mondeling/schriftelijk)
- bijdragen aan themadagen, lezingen, workshops ed.

7.5 Positionering

Om de onafhankelijke positie van het toezicht te waarborgen zal de toezichtsfunctie vanuit de Rijksarchiefdienst overgaan naar het ministerie van OCenW. Daar zal de Rijksarchiefinspectie als zelfstandige eenheid ressorteren onder de Bestuursraad, onder verantwoordelijkheid van de portefeuillehouder voor Cultuur.

8 Uitvoeringstraject

Deels zullen maatregelen gefaseerd worden uitgevoerd, voor zover sprake is van een ontwikkeltraject en noodzakelijke volgtijdelijkheid. In onderstaand schema zijn de activiteiten afzonderlijk vermeld, voor zover deze betrekking hebben op het toezicht. Voor het traject met betrekking tot kwaliteitszorg wordt verwezen naar het plan van aanpak van het ministerie van BZK.

Onderwerp	Aspect	Toelichting	Realisatie
Strategie	Preventief toezicht	Met name via actief voorlichtings-beleid	1999-2000
	Bevorderen invoering kwaliteitszorg	Via voorlichting, discussie en overleg met het veld en BZK	Vanaf zomer 1999
	Invoering systeemtoezicht	Geleidelijke ontwikkeling parallel aan implementatie bij zorgdragers	Vanaf 2000
	Specifiek: Risico-analyse Rapportage	Inzicht op korte termijn Ontwikkeling instrument t.b.v. rapportage door zorgdragers	Najaar 1999 Eind 1999
	Doorlichting	Ontwikkeling instrument t.b.v. vierjaarlijkse doorlichting	Medio 2000
Professionaliteit	Opleiding	Versterking toezichtsvaardigheden. 1999-2000 Specifieke opleiding m.b.t. kwaliteitszorg	
	Kwaliteitszorg invoeren bij inspectie	Verhoogt kwaliteit toezicht. Vergroot deskundigheid	Medio 2000

Onderwerp	Aspect	Toelichting	Realisatie
Positionering		Rijksarchiefinspectie rechtstreeks onder departement brengen	Najaar 1999
Analyse arrangement		Integrale beoordeling toezichtsarrangement. Najaar 2000 Resultaten betrekken bij evaluatie maatregelen (zie hieronder)	
Evaluatie maatregelen		Evaluatie huidige voorstellen, inclusief implementatie kwaliteitszorg en analyse toezichtsarrangement	Uiterlijk voorjaar 2001

9 Benodigde middelen

9.1 Overwegingen

In deze paragraaf is aangegeven welke middelen de Rijksarchiefinspectie nodig heeft om de beschreven taken te kunnen verrichten. Hierbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd:

- De zelfstandige positie, de aard van werk en werkrelaties van de Rijksarchiefinspectie vereist een kwalitatief sterke leiding en professionele, voor een deel gespecialiseerde, medewerkers, die daartoe behoorlijk moeten worden ingeschaald.
- Kwantitatief blijft de Rijksarchiefinspectie een relatief klein en flexibel opererend team.

Uitgaande van het takenpakket zoals in dit plan van aanpak is beschreven, en de beschikbare kengetallen zou een formatie van 15 fte wenselijk zijn. In dit stadium kunnen echter nog geen definitieve uitspraken worden gedaan over de omvang van het team. Gekozen is voor een basisformatie van 10 fte die via een geleidelijke opbouw van het team de komende twee jaar tot stand komt. De aangekondigde evaluatie in 2001 zal inzicht geven of de taakstelling kwalitatief en kwantitatief voldoende kan worden gerealiseerd en of de vereiste deskundigheid binnen de inspectie voldoende is gewaarborgd. Het streven is om de formatie ook na deze twee jaar minimaal op het hier voorgestelde niveau te houden. Indien kwaliteitszorg bij zorgdragers zich gunstig ontwikkelt en de professionaliteit van de inspectie de komende jaren toeneemt zal bij het handhaven van deze formatie de effectiviteit van het toezicht de komende jaren sterk kunnen toenemen.

Bij het invoeringstraject is gekozen voor een geleidelijke opbouw van de formatie. Achtergrond daarvan is dat het voor het optimaal functioneren van de inspectie beter is, als de uitbouw geleidelijk plaatsvindt. Het inwerken van nieuwe medewerkers gaat dan niet ten koste van de continuïteit en vice versa. De vereiste teambuilding kan met een geleidelijke uitbreiding ook beter gestalte krijgen. Daarnaast is een belangrijk gegeven dat het aanbod van potentieel geschikte medewerkers krap is. Dat betekent dat de werving van deze medewerkers tot betere resultaten leidt indien dat verspreid over een zekere periode plaatsvindt.

Bovenstaande leidt tot het onderstaande formatievoorstel voor de periode 1999–2001.

9.2 Voorstel

De Rijksarchiefinspectie zal vanaf 1 juli 1999 in een periode van 15 maanden versterkt worden van 5 fte tot een formatie van 10 fte op basis van de volgende functies en functieniveaus:

Functie	schaal	aantal
Hoofd	14	1
Inspecteur	11	6
Officemanager	10	1
Ondersteunend medewerker	8	1.5
Documentalist	6	0.5

Daarnaast zal in de begroting een materieel krediet worden opgenomen voldoende om de primaire processen en bedrijfsvoering verantwoord te kunnen uitvoeren zoals deze in de hoofdstukken 7 en 8 zijn beschreven. Ook zal worden voorzien in een extra budget dat in bijzondere gevallen kan worden aangewend om specifieke externe deskundigheid in te schakelen, voor zover deze noodzakelijk is bij het verrichten van onderzoek en inspecties.

Omvang van het inspectieveld

Het veld waarover toezicht wordt uitgeoefend bestaat uit 9 Hoge colleges van Staat, 13 departementen van algemeen bestuur en circa 280 zelfstandige bestuursorganen¹ en organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, in totaal ongeveer 300 zorgdragers. De zorgdragers zijn bestuurlijk aanspreekbaar op het archiefbeheer van hun organisatie.

Per overheidsorgaan is een functionaris ambtelijk verantwoordelijk voor het beheer, zoals de secretaris-generaal bij een departement of een directeur bij een andere overheidsorganisatie. Deze functionaris is formeel de beheerder.

Daarnaast heeft elk overheidsorgaan een of meer afdelingen of functionarissen die belast zijn met de documentaire informatievoorziening resp. het archiefbeheer, zowel op het niveau beleid, beheer als uitvoering. Het aantal afdelingen en functionarissen is niet exact aan te geven maar ligt ergens tussen de 320 en 1100. Een en ander hangt sterk af van de omvang van een overheidsorgaan en van de wijze waarop het archiefbeheer bij elk overheidsorgaan is georganiseerd.

Het aantal locaties waar archieven worden gevormd en/of worden beheerd bedraagt circa 5000. Het aantal organisaties of onderdelen van organisaties dat gevestigd is buiten de regio Den Haag bedraagt ca 170 ZBO's en PBO-organen en meer dan 200 onderdelen van departementen (400 lagere organisatie-onderdelen met een aparte vestigingsplaats niet meegerekend).

Overheidsorgaan	Zorgdrager/ beheerder	Afdelingen/ Functionarissen belast met archiefbeheer	Inspectiepunten
Hoge Colleges van Staat	9	9	100
Departementen	13	300 tot 400	4 300
Zelfstandige bestuursorganen en Publiekrechtelijke bedrijfsor- ganisatie	280	280 tot 670	700

¹ Een aantal is hierin niet meegerekend, in een aantal gevallen bestaat onduidelijkheid over de status.

Bronnen

Algemene Rekenkamer. Onderzoek naar inspecties. Deel 2 uit het verslag 1989. II 1989–1990, 21 481, nrs. 1–2.

Algemene Rekenkamer. Toezicht op uitvoering publieke taken. II 1997–1998, 25 956, nr. 1.

Algemene Rekenkamer. Beheer en archivering van digitale bestanden. II 1997–1998, 25 970, nr. 2.

Beheren en bewerken. Rapport van de Werkgroep Onderzoek Archieven van de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten. II 1997–1998, 25 809, nr. 4.

De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund. Een checklist voor een systematische beschrijving en analyse van toezichtsarrangementen. Rapportage van de commissie-Holtslag aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Den Haag 1998.

Rijksarchiefinspectie. Verslag van de algemene rijksarchivaris over het toezicht in 1997. Den Haag 1998.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Variëteit en waarborg. Voorstellen voor de ontwikkeling van het toezicht op onderwijs. Mei 1999.