

Vergaderjaar 1999–2000

26 591

Cultuurbeleid 2001–2004

Nr. 13

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Zoetermeer, 7 februari 2000

Mijn streven om veel meer mensen te laten profiteren van het nationale culturele vermogen dat we met zijn allen in de loop van vele jaren hebben opgebouwd, strekt zich ook uit tot de archieven. Gelet op de groeiende belangstelling voor de geschiedenis van de eigen omgeving is het een goed moment om meer werk te gaan maken van de toegankelijkheid tot de rijke bronnen die in de vele verschillende archieven nog al te vaak een verborgen bestaan leiden. Maatregelen die daarvoor nodig zijn zoals bijvoorbeeld een bredere inzet van digitale media en de ontwikkeling van deskundigheid om contacten met het onderwijs te leggen, maken een meer structurele vorm van samenwerking in deze sector noodzakelijk. Een sector die wordt gekenmerkt door een paar honderd relatief kleine instellingen. Door integratie van verschillende instellingen die archieven en andere historische bronnen beheren tot «regionale historische centra» ontstaan organisaties met een brede collectie en een omvang die hen in staat stelt een groot en breed publiek te bedienen. Zo krijgt deze sector meer samenhang en slagkracht. Daarom ben ik er voorstander van dat de rijksarchieven in de verschillende provinciehoofdsteden deel gaan uitmaken van dergelijke regionale historische centra. Het proces in die richting is in 1998 gestart met de fusie van het rijksarchief in de provincie Utrecht met het gemeentearchief van de stad Utrecht. Inmiddels heeft dit in bijna alle provincies navolging gekregen. Met deze brief wil ik u informeren over het beleidskader voor deze regionale historische centra. In het Actieplan Cultuurbereik is 4,9 miljoen gereserveerd voor dit proces. Uit het reguliere budget van de Rijksarchiefdienst zal hier nog 0,4 miljoen aan worden toegevoegd. Naar mijn stellige overtuiging is deze sector een groeimarkt en tegelijk een vruchtbaar ontwikkelingsgebied voor cultureel ondernemerschap.

Regionale historische centra

Als authentieke en betrouwbare historische bronnen die volgens wettelijk voorschrift worden bewaard en in principe kosteloos zijn in te zien, vormen archieven een bijzonder onderdeel van ons culturele vermogen. Hoewel er volgens onderzoek een grote belangstelling bestaat voor «de kleine historie» – ongeveer de helft van de Nederlanders zegt geïnteresseerd te zijn in de geschiedenis van streek en familie – bezoekt slechts een klein percentage van de bevolking de studiezaal van een archief. Tegenover een zeer omvangrijke, schitterend, maar tevens moeilijk toegankelijke collectie staat dus een groot potentieel aan belangstellenden.

Dit biedt kansen voor het cultureel ondernemerschap van archiefbeheerders. Zij grijpen die kansen in toenemende mate en ontplooiën reeds veel activiteiten om historische bronnen beter toegankelijk te maken. Werd daarbij aanvankelijk vooral uitgegaan van de afzonderlijke collecties, steeds vaker staat nu de vraag van het publiek centraal. Het resultaat varieert van ruimere openingstijden, via tentoonstellingen en lespakketten voor scholen tot digitale zoeksystemen die dwars door vele bestanden heen kunnen zoeken en waarmee de bezoeker zich een fysieke zoektocht langs de vele instellingen kan besparen.

Een grotere publiekgerichtheid, maar ook de eisen van deze tijd dwingen instellingen ertoe samen te werken. De bestaande archiefinstellingen zijn over het algemeen klein en hebben een beperkte collectie. Het ontwikkelen van bijvoorbeeld een geautomatiseerd beheersysteem of een digitaal zoekinstrumentarium vraagt investeringen en deskundigheid, waartoe afzonderlijke archiefinstellingen niet in staat zijn of waarvan ze in ieder geval overtuigd zijn dat het samen veel goedkoper kan. Op dergelijke terreinen ontstaan grote gezamenlijke projecten. De recente oprichting van DIVA, de koepelorganisatie van het archief- en documentatiewezen, is ingegeven door die breed gevoelde noodzaak tot samenwerking en biedt daarvoor een stevige basis.

Deze projectmatige samenwerking heeft echter beperkingen. De afzonderlijke instellingen, ook de rijksarchieven in de provincie, zijn te klein om werkelijk te investeren in arbeidsen kapitaalintensieve projecten zoals een digitaal netwerk of het bereiken van andere doelgroepen. Er wordt dan ook in toenemende mate gezocht naar meer structurele vormen van samenwerking zoals integratie van instellingen.

Mijn voorganger signaleerde deze trend reeds in een brief aan de Kamer van 19 maart 1998 en hij gaf aan deze ontwikkelingen te willen stimuleren. Ik acht de tijd rijp om een volgende stap te zetten.

Utrecht en elders

Een effectieve en tegelijk efficiënte manier om krachten te bundelen is het integreren van taken binnen een gezamenlijke instelling. Gemeenten en waterschappen hebben reeds ervaring hiermee in de vorm van streekarchieven. De laatste jaren is ook tussen gemeenten en rijk een dergelijke ontwikkeling op gang gekomen. Dat heeft in 1998 geresulteerd in Het Utrechts Archief, een fusie van het rijksarchief in de provincie met het gemeentearchief van de stad. Door deze integratie is een instelling ontstaan met een brede en voor de hele regio interessante collectie. En met een bedrijfsomvang die ruimte biedt voor een zelfstandig en actief publieksbeleid, waarin bijvoorbeeld ruimte is om structurele contacten met het onderwijsveld te onderhouden en, in nauwe samenwerking met het onderwijs, educatieve projecten te ontwikkelen. Afzonderlijk zouden beide archieven elkaars concurrenten zijn bij de acquisitie van interessante collecties van particulieren, verenigingen of

bedrijven. In de nieuwe situatie wordt de gezamenlijke archiefinstelling een meer dan vanzelfsprekende plaats om een archief onder te brengen. De nieuwe, grotere organisatie kan actieve onderzoekers beter bedienen, zeker met behulp van internet waarin het nieuwe centrum meer kan investeren dan de archieven afzonderlijk. Toch zal er altijd een aanzienlijke groep gebruikers van historische informatie zijn die niet zelf wil of kan onderzoeken, maar die vooral behoefte heeft aan de producten van onderzoek dat door anderen is verricht, zoals boeken, video's, posters, tentoonstellingen en multimediatoepassingen. De productie daarvan vergt vaak extra kapitaal en kennis, die een grotere organisatie beter kan aanboren en verwerken en die tevens tot extra inkomsten kan leiden. Bovendien brengt meer massa ook mee dat het gefuseerde archief interessanter wordt als partner voor andere culturele instellingen in stad en regio zoals musea, bibliotheken, «erfgoedhuizen», toeristenbureaus en steunpunten monumentenzorg. En niet in de laatste plaats ontstaat er een cultuurhistorisch platform in de regio/provincie waar de wisselwerking van vraag en aanbod op het gebied van historische informatie kan plaatsvinden en die tevens een ondersteunende rol kan spelen voor de andere, vaak aanzienlijk kleinere archieven.

Ik beschouw een dergelijke fusie dan ook als een goede manier om mijn beleid te verwezenlijken.

Al tijdens de opzet van de Utrechtse fusie zijn met verschillende bestuurders en archiefmanagers uit andere provinciehoofdsteden gesprekken begonnen over een vergelijkbare operatie. Daarbij is gebleken dat er voor deze ontwikkeling veel draagvlak bestaat. Ik wil dan ook op deze weg verder gaan en alle rijksarchieven in de provincie laten opgaan in een regionaal historisch centrum. Inmiddels vinden daarover reeds gesprekken plaats. In een enkel geval zijn de onderhandelingen zelfs al zo ver gevorderd dat instellingen binnenkort daadwerkelijk kunnen fuseren, zoals bijvoorbeeld in Zeeland het rijksarchief, het gemeentearchief Middelburg en het gemeentearchief van Veere.

Het ontwerpbesluit tot deelname aan deze regeling zal u op korte termijn worden voorgelegd.

Ik heb een projectorganisatie ingericht om de verschillende fusieprocessen vanuit de verantwoordelijkheid van het rijk op een gestructureerde manier te laten verlopen. Deze organisatie gaat op zoek naar geschikte partners voor de rijksarchieven en draagt er zorg voor dat, gezamenlijk met de bestuurders van de andere instelling (en) er een gemeenschappelijke regeling wordt opgesteld voor de nieuwe instelling. Om dit proces beheersbaar te houden, wordt in eerste instantie gekeken naar een fusie van het rijksarchief met het gemeentearchief in dezelfde provinciehoofdstad. Maar op verschillende plaatsen hebben reeds andere instellingen (zoals sociaal historische centra, musea en bibliotheken) en andere gemeenten belangstelling getoond. Per situatie wordt bekeken of dit voldoende meerwaarde biedt voor een fusie of dat zinvolle samenwerking ook op een andere manier kan worden vormgegeven.

Kader voor de regionaal historische centra

Fusieprocessen die moeten leiden tot regionale historische centra laten zich niet persen in een standaardprocedure. Daarvoor zijn de omgevingsfactoren te verschillend. Wel heb ik een kader opgesteld waarbinnen, wat mij betreft, deze processen zich zouden moeten afspelen.

- De bestuurlijke verantwoordelijkheid zoals vastgelegd in de Archiefwet 1995 blijft berusten bij de verschillende partners. De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) biedt de mogelijkheid voor overheden om bepaalde taken binnen één organisatie samen uit te voeren, zonder

de bestuurlijke verantwoordelijkheid daarover uit handen te geven. Mijn voorkeur gaat daarbinnen uit naar de instelling van een openbaar lichaam met een eigen rechtspersoonlijkheid. De partners benoemen de bestuursleden. In de gemeenschappelijke regeling wordt het besturingsinstrumentarium vastgelegd waarbij ondermeer rekening wordt gehouden met de vierjaarlijkse beleidscyclus van de Cultuurnota en waarin tevens een jaarlijkse verslagcyclus is ingebouwd. De Algemene Rekenkamer heeft geen controlebevoegdheid meer bij dergelijke openbare lichamen.

- Het personeel blijft ambtenaar maar treedt wel in dienst van de nieuwe instelling. De nieuwe instelling pleegt een maximale inspanning om alle medewerkers binnen de organisatie te plaatsen, dan wel binnen de organisaties van de partners.
- Beleidsmatig moet de nieuwe instelling duidelijke ambities hebben op het gebied van actief publieksbereik. De nieuwe organisatie zal dat in beleid, organisatie en activiteitenplan helder moeten kunnen maken. Ook wordt van de nieuwe instelling verlangd dat deze deelneemt aan een landelijk digitaal netwerk en gebruik maakt van een bepaalde automatiseringsstandaard. Er wordt gezamenlijk met de partners een aantal kwaliteitseisen opgesteld waaraan de nieuwe instelling tenminste zou moeten voldoen.
- Uitgangspunt is de gelijkwaardigheid tussen de partners in zowel bestuurlijke als financiële zin om zo het gezamenlijke karakter van de onderneming te accentueren. Waar de omvang van de verschillende partners te zeer uiteenloopt, kan dat niet worden volgehouden. In Zeeland bijvoorbeeld, is het rijk verreweg de grootste deelnemer en krijgt dan ook de meeste zeggenschap in de nieuwe instelling. Financieel gezien wordt een matchingsysteem gehanteerd waarbij iedere deelnemer het bestaande budget voor archiefbeheer inbrengt. De meerkosten die voortvloeien uit de samenwerking van de Rijksarchieven met andere partners bedragen f 5,3 miljoen. Hiervan wordt f 4,9 miljoen gedekt uit het Actieplan Cultuurbereik en f 0,4 miljoen uit het reguliere budget van de Rijksarchiefdienst. In de jaren 2001–2004 bestaan de meerkosten voor een deel uit (incidentele) opstartkosten. Hierbij moet gedacht worden aan projectkosten, reorganisatiekosten en in geval van herhuisvesting aan verhuiskosten. Het grootste deel van de structurele meerkosten bestaat uit huisvestingskosten. In veel gevallen voldoen de gebouwen niet aan de eisen die deze tijd stelt aan de opvang van meer en andere publieksgroepen, zoals scholieren. Bij integratie met de nieuwe partners is in de meeste gevallen dan ook aanpassing van de bestaande accommodatie noodzakelijk, waardoor de structurele lasten voor huur en exploitatie zullen stijgen. Om de regionale historische centra minimaal in staat te stellen zelfstandig te opereren, zullen de exploitatiebudgetten moeten worden verhoogd met gelden ten behoeve van afschrijving, waarmee derhalve het overige deel van de meerkosten is gemoeid. De efficiencywinst die de integratie oplevert, zal worden benut voor de verdere ontwikkeling van publieksdiensten.

Provincies

Formeel heeft een provinciebestuur een beperkte rol ten aanzien van archieven. De provinciale archieven worden in het rijksarchief in die provincie beheerd en gemeenten hebben op dit terrein hun eigen verantwoordelijkheid. Voor Gedeputeerde Staten bestaat een toezichthoudende rol op de archiefzorg van gemeenten die wordt vervuld door de provinciale archiefinspecteur.

Op beleidsmatig terrein krijgen de archieven inmiddels steeds meer aandacht. Veel provincies hebben een stimuleringsbeleid ten behoeve van het gemeentelijke archiefbeheer en binnen het cultuurbeleid wordt in toenemende mate een plek ingeruimd voor het cultureel erfgoed in archiefbeherende instellingen. De vorming van regionale historische centra biedt ook de provincies weer nieuwe mogelijkheden de historische vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Zo kan een regionaal historisch centrum door de provincie worden ingezet om interessante collecties onder te brengen en toegankelijk te maken, bijvoorbeeld via boeken en/of in een andere vorm (cd-rom, video). Het centrum kan een actieve rol vervullen bij het uitdragen van de historische informatie, bijvoorbeeld in nauwe samenwerking met de vele historische verenigingen en andere archiefbeherende en documentatie-instellingen in de provincie. En het kan tevens een ondersteunende functie vervullen voor het archiefbeheer en -gebruik van kleine gemeenten en andere archiefbeherende instellingen die in de provincie zijn gevestigd.

In de nieuwe cultuurconvenanten wil ik hierover nadere afspraken maken met de provinciebesturen.

Het toekomstige archiefbestel

Hoewel er veel draagvlak bestaat voor de integratie van rijks- en gemeentearchieven, betekent het in zekere zin een breuk met de huidige inrichting van het openbare archiefbestel. De Rijksarchiefdienst zal er op termijn anders uitzien en binnen een nog steeds kleinschalig en per bestuurslaag georganiseerd veld ontstaat een netwerk van relatief sterke instellingen met een goed ontwikkelde publieksfunctie. Hun collecties hadden al een regionaal karakter, nu krijgen hun setting en uitstraling dat ook. Wat betekent dat voor andere archiefbeherende instellingen? Wat betekent het voor het archiefbestel als geheel, hoe moet dit zich verder ontwikkelen? Hoe kunnen de regionale historische centra de verschillende functies zo goed mogelijk vervullen, niet alleen naar het publiek maar ook naar het veld? Om een antwoord op deze en verwante vragen te krijgen, heb ik een adviseur gevraagd meningen en knelpunten te inventariseren die leven bij andere partijen dan de direct betrokken instellingen en gemeentebesturen, en mij op basis daarvan te adviseren. Dat advies zal ik gebruiken voor verdere beleidsontwikkeling op het terrein van de archieven, onder meer voor de Cultuurnota 2001–2004.

Het Algemeen Rijksarchief neemt een aparte positie in binnen de Rijksarchiefdienst en ook binnen het bestel. Deze instelling beheert een grote nationale collectie en is ook een belangrijke ontwikkelaar en verspreider van archivalische methoden en materialen. Op de positie van het Algemeen Rijksarchief in het toekomstige bestel kom ik terug in de Cultuurnota 2001–2004.

Ook van invloed op het archiefbestel zijn de plannen rond de versterking en herpositionering van de rijksarchiefinspectie. Hierover heb ik u deze zomer samen met de minister van Grote Steden- en Integratiebeleid een brief en een plan van aanpak toegezonden: «(Toe)zicht op verbetering». Aan de uitwerking van die plannen wordt inmiddels gewerkt. U wordt hierover separaat geïnformeerd.

De onderscheiden projecten die het archiefbestel van de toekomst vorm zullen geven, zijn parallel aan elkaar opgezet. Dat staat overigens niet in de weg dat de verschillende onderdelen nauw op elkaar worden afgestemd.

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