

AMBTELIJKE COMMISSIE TOEZICHT II

**Rapport van bevindingen
betreffende de zelfevaluatie
van de Rijks Archief Inspectie**

27 februari 2004

1. Inleiding

A Achtergrond

In juli 2001 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) de kaderstellende visie op toezicht aan de Tweede kamer aangeboden (TK, 2000 – 2001, 27831 nr.1). Deze kaderstellende visie vormt het kabinetsstandpunt naar aanleiding van “De ministeriële verantwoordelijkheid ondersteund” van de Commissie Holtslag (1998) en “Vertrouwen in onafhankelijkheid” van de Ambtelijke Commissie Toezicht I (ACT I) (Commissie Borghouts, 2001). Naast de reactie van het kabinet op de eerdergenoemde studies, zijn in de kaderstellende visie ook enkele door de commissie onderzoek vuurwerkcramp en de commissie onderzoek cafébrand Volendam nieuwjaarsnacht 2001 geconstateerde tekortkomingen in de uitvoering van toezicht verwerkt. Met de kaderstellende visie formuleert het kabinet eisen ten aanzien van de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezicht en toezichthouders.

Naar aanleiding van de actiepunten in de kaderstellende visie, heeft de minister van BZK vanuit zijn verantwoordelijkheid voor (de kwaliteit van) het openbaar bestuur een project “implementatie kaderstellende visie op toezicht” geïnitieerd. Eén van de onderdelen van dit project is de zelfevaluatie van toezichtarrangementen op rijksniveau. Toezichthouders verrichten aan de hand van de “checklist toezicht” (juni 2002) een zelfevaluatie, die vervolgens intercollegiaal wordt getoetst door een interdepartementaal samengestelde commissie. Hiertoe heeft de minister van BZK op 19 maart de Ambtelijke Commissie II (ACT II) ingesteld. De Commissie heeft tot taak de aangemelde departementale zelfevaluaties te toetsen en haar bevindingen terzake vast te leggen in een advies aan de verantwoordelijke ministers. Voor de eerste tranche is een tiental arrangementen aangemeld (voor een overzicht van aangemelde arrangementen zie bijlage 1).. De Commissie staat onder leiding van mw. Drs. M. Sint, Secretaris-Generaal van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het instellingsbesluit van de ACT II is gevoegd als bijlage 2 bij dit rapport.

De Commissie is bij haar evaluatiewerkzaamheden gefaseerd te werk gegaan:

1. **Beoordeling per zelfevaluatie van het systeem van het toezichtarrangement** met als doel het verkrijgen van inzicht in het systeem van toezicht en het onderscheiden van aandachtspunten. In deze fase bestaat de mogelijkheid de betrokken toezichthouder schriftelijke vragen te stellen. Tevens wordt gebruik gemaakt van recente evaluatieonderzoeken die gericht zijn op de werking van het toezichtarrangement (bijvoorbeeld van de Algemene Rekenkamer). Ten behoeve van fase 2 wordt een gespreksagenda opgesteld met een aantal (princiële) vraagpunten.

De Commissie heeft daartoe voor haar analyse en oordeelsvorming de vragen uit de checklist toezicht en de antwoorden daarop in de zelfevaluaties op een zodanige manier

gehergroepeerd, dat er naar haar oordeel op een vijftal strategisch samenhangend kernthema's een goed inzichtelijk beeld van het arrangement ontstaat. De Commissie beschouwt deze vijf thema's als de kritische succesfactoren voor het arrangement.

Op basis van deze inhoudelijke herschikking is het volgende analyse- en beoordelingsprofiel ontstaan:

- **Aansturingsrelaties** (positionering, goedkeuring/vaststelling beleid, congruentie beleid/toezicht, mate van formalisering, informatie-uitwisseling e.d.);
- **Handhavingsstrategie** (verband nalevingsniveau – handhavingsniveau – handhavingsinspanning, risico-analyse, selectie thema's/objecten, programmering e.d.);
- **Functiescheiding** (op departementaal niveau t.a.v. beleid – uitvoering – toezicht en binnen de organisatie van de toezichthouder zelf);
- **Relatie met andere toezichthouders** (overlap, samenwerking, afstemming, witte vlekken, nieuwe toezichtfuncties e.d.);
- **Horizontalisering** (rol van gebruikers/belanghebbenden, gebruik van informatie uit horizontale publieke verantwoording e.d.).

De Commissie formuleert haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen rond deze kernthema's.

2. **Verdieping per zelfevaluatie** met als doel het verkrijgen van inzicht in de argumenten achter de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement. In gesprekken met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het betrokken departement wordt er ingezoomd op de onderscheiden gespreksonderwerpen. Met deze verdieping worden de voor- en nadelen van de gemaakte keuzes bij de vormgeving en werking van het arrangement in kaart gebracht. In deze fase vindt er ook een – niet representatieve – veldraadpleging plaats ('reality check') door middel van gesprekken met een individuele toezichtgenieter en een groepsgesprek met vertegenwoordigers van een aantal (4 à 5) toezichtgenieters uit het betrokken werkveld.

Deze gesprekken worden gevoerd aan de hand van een leidraad met standaardvragen ten aanzien van:

- Het voortraject van een recent uitgevoerde inspectie;
- De inspectie zelf (optreden, doelstellingen, methoden, communicatie);
- Het oordeel van de Inspectie;
- De eventuele follow up naar aanleiding van de inspectie.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie per arrangement haar bevindingen en (voorlopig) advies ter kennis van de betrokken ministers.

3. **Het opstellen van best practices en leerpunten** door middel van een dwarsdoorsnede van de zelfevaluaties; het doel van deze afsluitende fase is het signaleren van generiek succesvolle structuren en methoden en het formuleren van aanbevelingen voor de inrichting van rijkstoezichtarrangementen in het algemeen.

Aan het eind van deze fase brengt de Commissie haar bevindingen en aanbevelingen ter kennis van het kabinet door tussenkomst van de opdrachtgevende minister, i.c. de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties.

B Resultaten van de zelfevaluatie van de Rijks Archief Inspectie

Eén van de aangemelde toezichtarrangementen betrof het arrangement van de Rijks Archief Inspectie (RAI). De RAI heeft haar zelfevaluatie in februari 2003 bij de Commissie ingediend:

“Rapportage Zelfevaluatie Toezichtarrangement RAI”; Checklist BZK, 30-01-2003.

De zelfevaluatie maakt duidelijk dat de RAI, hoewel het een kleine en nog jonge inspectie is, (de facto) op een groot aantal punten aan de eisen van de kaderstellende visie op toezicht voldoet. De RAI zit samen met drie andere cultuurinspecties (Inspectie Cultuurbezit, Rijksinspectie voor de Archeologie en de Rijksinspectie voor de Monumentenzorg i.o.) in een fusieproces. Hierbij worden de aandachtspunten uit de zelfevaluatie nadrukkelijk betrokken.

De RAI heeft op basis van haar zelfevaluatie zelf een aantal aandachtspunten gesignaleerd:

1. Sanctiemogelijkheden door Minister (aanwijzingsbevoegdheid & bestuursdwang) worden nooit toegepast.
2. Er is geen toezicht op onderdelen van de Rijksarchiefdienst (en het rijksdeel van) Regionale Historische Centra, in tegenstelling tot de andere cultuurinspecties die wel toezicht houden op de gerelateerde onderdelen van Rijksdiensten.
3. Het toezichtbeleid is beschreven in een plan van aanpak dat naar de Tweede Kamer is gezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 809. Nr. 12). Een eerder geplande evaluatie voor 2001 heeft nog niet plaatsgevonden. Oorzaak hiervan is het spanningsveld tussen de ‘ambities’ uit het plan van aanpak en de (beperkt) beschikbare middelen/mensen. Wel wordt er ieder jaar een werkplan gemaakt en zo nodig gehanteerde methoden aangepast.
4. De kennis van wet- en regelgeving bij onder toezichtstaande organisaties is slecht.
5. De RAI is actief bezig vorm te geven aan actievere rol van belanghebbenden en gebruikers via het oprichten van een klankbordgroep.
6. De RAI heeft duidelijk aandacht voor zowel ‘harde’ als ‘zachte’ kant van het vak van toezichthouder dat ook in het personeelsbeleid naar voren komt; hier wordt verder aan gewerkt.
7. Informatierelaties tussen RAI, bewindslieden en beleidsdirecties zijn nauwelijks (formeel) geregeld. Wel worden door RAI werkplannen en verslagen gemaakt, die vooral op eigen initiatief aan het departement worden gestuurd. Verbetering is zeker mogelijk (en nodig); momenteel zijn procedures m.b.t. informatierelaties aan de DG Cultuur voorgelegd. Hierop is informeel een positieve reactie gekomen.

De ACT II heeft met instemming kennis genomen van het (vermogen tot) zelfonderzoek bij de RAI. De Commissie deelt de analyses van de RAI en onderschrijft het belang van deze door de RAI zelf gesignaleerde aandachtspunten. De RAI constateert terecht dat de informatierelaties met de bewindslieden en de beleidsdirecties verbetering behoeven. De RAI laat zien dat men zich opstelt als een lerende organisatie en de richtinggevende uitspraken in de kaderstellende visie op toezicht serieus neemt. De Commissie gaat ervan uit dat de genoemde aandachtspunten inmiddels planmatig ter hand zijn c.q. worden genomen.

Naast deze door de RAI zelf gesignaleerde verbeter- en aandachtspunten, heeft de ACT II vanuit de kaderstellende visie op toezicht en op basis van een eigen beoordeling van de zelfevaluatie en aanvullende activiteiten, zelf een aantal aandachtspunten geformuleerd. Deze zijn in hoofdstuk 2 opgenomen.

C Aanvullende werkzaamheden van de ACT II

Na de eerste analyse van de zelfevaluatie van de RAI aan de hand van de kaderstellende visie op toezicht en de door de ACT II geformuleerde kernthema's, bleek behoefte om via gesprekken met de toezichthouder en het beleid het opgebouwde beeld nader te verkennen. Dit was met name van belang om inzicht te krijgen in de achtergronden en ontwikkelingen en voor de beoordeling van de situatie vanuit de optiek van het toezicht en het beleid. Om die reden heeft de ACT II verdiepende interviews gehouden met vertegenwoordigers van de toezichthouder en het beleid:

- Op 29 augustus 2003 met de projectdirecteur fusie cultuurinspecties;
- Op 12 september 2003 met de projectdirecteur fusie cultuurinspecties en vertegenwoordigers van de Directie Cultureel Erfgoed van OCW;
- Op 27 oktober 2003 met de Hoofdinspecteur en plaatsvervangend Hoofdinspecteur van de RAI.

Deze gesprekken zijn benut om aanvullende feitelijke informatie uit te wisselen en onderwerpen uit de zelfevaluatie nader te analyseren. De resultaten van deze gespreksronde zijn verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de ACT II.

Naast een 'Haagse oriëntatie' oordeelde de Commissie het, voor haar analyse van met name de feitelijke werking van het arrangement, wenselijk ervaringsgegevens uit de praktijk bij haar oordeelsvorming te betrekken. Daartoe heeft de Commissie aanvullend op 24 september een groepsinterview gehouden met een aantal (niet langer dan zes maanden geleden geïnspecteerde) onder toezicht gestelden.

Deze 'veldraadpleging' is het best te karakteriseren als een – niet representatieve – 'reality check'. De aanbevelingen uit deze gesprekken zijn – voor zover relevant voor de opdracht van de Commissie - verwerkt in de conclusies en aanbevelingen van de Commissie. De Commissie hecht eraan met nadruk te verklaren dat deze vorm van praktijkonderzoek uitsluitend heeft gediend als praktische

inkleuring van een tot dan theoretisch beeld van de werkelijkheid. De bevindingen die hieruit zijn gebleken hebben dan ook vooral het vermogen van de commissieleden tot begrip en inleving in de systemen, concepten en benaderingswijzen van de RAI ondersteund. De bevindingen kunnen vanwege hun geringe omvang slechts dienen als indicaties voor de kwaliteit van de toezichtspraktijk. Als zodanig zijn ze door de Commissie gebruikt. Als handreiking aan de toezichthouder zijn de observaties/aanbevelingen uit het veld integraal weergegeven in bijlage 3 bij dit rapport.

2. Bevindingen en aanvullende aandachtspunten per kernthema

De in dit hoofdstuk 2 opgenomen bevindingen en aanvullende aandachtspunten zijn gebaseerd op alle voorgaande deelanalyses, te weten de zelfevaluatie, de verdiepende interviews met de toezichthouder en het beleid en de interviews met vertegenwoordigers van bedrijven en instellingen uit het werkveld van de RAI.

A Aansturingsrelaties

De minister van OCW heeft een generale verantwoordelijkheid voor het Nederlandse archiefwezen. Dit betekent dat hij, op basis van cultuurpolitieke overwegingen, uitspraken doet en beleidsprioriteiten stelt ten aanzien van vorming, selectie, behoud en openbaarheid van archiefbescheiden en de vakopleiding van archivariissen, de bestuurlijke verhoudingen. Het ministerie van BZK heeft een coördinerende en stimulerende rol in het kader van de informatievoorziening (dus ook archiefbeheer). Het toezicht van de RAI is geregeld in de Archiefwet 1995. De RAI houdt toezicht op het archiefbeheer bij instellingen van de Rijksoverheid. De RAI is per 1 januari 2003 – in overeenstemming met de uitgangspunten in de kaderstellende visie op toezicht - intern en direct onder de SG OCW gepositioneerd.

De ACT II signaleert ten aanzien van het kernthema 'aansturingsrelaties' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

A1 Fusie cultuurinspecties

In hoeverre de voorgenomen fusie van de drie cultuurinspecties (schaal)problemen oplost en/of bijdraagt aan een grotere efficiency en effectiviteit van het 'cultuurtoezicht', is wat de Commissie betreft nog een open vraag. De fusie zal zeker voordelen opleveren op het terrein van de interne bedrijfsvoering. Gelet op de specifieke deskundigheid van de betrokken inspectiediensten zal er slechts in beperkte mate sprake kunnen zijn van functionele integratie. Uit de interviews is gebleken dat er op dit punt ook wel enig licht schuilt tussen de ambities en verwachtingen van de direct betrokken partijen. Deze lopen uiteen van een nagenoeg volledige (instrumentele, methodologische, intermodulaire) integratie tot de vorming van een concern met drie of vier verschillende werkmaatschappijen.

A2 Juridische grondslag voor het toezicht

Het toezicht wordt uitgeoefend op naleving van de Archiefwet, het Archiefbesluit en hiermee verband houdende regelingen. Het toezicht is formeel geregeld in de Archiefwet. Vier van de veertien universiteiten vallen formeel niet onder de Archiefwet. Deze confirmeren zich overigens wel aan de Archiefwet.

A3 Toezichtvisie en toezichtbeleid

Het toezichtbeleid is opgenomen in een plan van aanpak dat naar de Tweede Kamer is gezonden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998-1999, 25 809. Nr. 12). In de zelfevaluatie heeft de RAI vermeld dat de voor 2001 geplande evaluatie van het toezichtbeleid nog is niet uitgevoerd. Dit komt doordat volgens de RAI de formatie van de inspectie op dat moment nog steeds niet op het afgesproken niveau was en dus nog niet kon worden gewerkt conform alle voornemens. Wel bekijkt de RAI zelf jaarlijks, in het kader van de opstelling van het werkplan voor een volgend jaar, of de gehanteerde methoden bijstelling behoeven.

A4 Relatie tussen toezicht en beleid

In de wet is geregeld dat er jaarlijks een verslag wordt uitgebracht over de bevindingen van het toezicht. Over de inhoud zijn volgens de zelfevaluatie geen nadere afspraken gemaakt. Er zijn ook in een ander verband geen afspraken gemaakt over specifieke informatiebehoeften van de minister. Het beleid geeft niet aan waar de aandachtspunten vanuit het toezicht moeten liggen, en welke toezichtinformatie nodig is voor bijstelling van bestaand of initiëren van nieuw beleid. In de zelfevaluatie is dit als aandachtspunt opgenomen. DCE heeft in het interview aangegeven niet bij voorbaat al invloed uit te willen oefenen op de invulling van het toezicht, vooral vanwege het gevaar van strategisch gedrag. In het interview met de RAI is naar voren gekomen dat de relaties tussen RAI, departement en Rijksarchiefdienst (RAD) niet helder zijn.

De RAI heeft in het interview aangegeven dat de verantwoordelijkheidsrelaties ingewikkeld liggen. De minister van OCW heeft een generale verantwoordelijkheid voor het Nederlandse archiefwezen. Het ministerie van BZK heeft een coördinerende en stimulerende rol in het kader van de informatievoorziening (dus ook archiefbeheer) bij m.n. de ministeries. De instellingen (zorgdragers) zelf blijven verantwoordelijk voor de kwaliteit van hun archiefbeheer. Het Nederlandse archiefwezen is bovendien niet alleen een kwestie van het Rijk, maar ook van provincies, gemeenten en waterschappen.

Ook de regelgeving is volgens de RAI vrij complex en ingewikkeld. Dit maakt de regelgeving moeilijk uitvoerbaar; zorgdaggers hebben onvoldoende kennis van de regelgeving. De RAI loop er bv. tegen aan dat sommige zaken, bijvoorbeeld op het gebied van documentaire informatievoorziening, niet goed zijn geregeld. Toezicht lost dit niet op. In de zelfevaluatie is opgenomen dat als de Archiefwet moet worden geëvalueerd, de inspectie voor zichzelf een belangrijke rol ziet.

A5 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema 'aansturingsrelaties':

- Nadere aandacht is nodig voor de spanning tussen de rol die archieven in het informatiemanagement van organisaties spelen (de beleidsverantwoordelijkheid van BZK), en de betekenis van archieven voor het cultureel erfgoed (de beleidsverantwoordelijkheid van OCW): beide functies verdienen aandacht van de inspectie;
- De aangekondigde evaluatie van het toezichtbeleid alsnog uitvoeren;
- Bij de evaluatie van de Archiefwet zal de RAI een belangrijke rol dienen te vervullen. Thema's die volgens de commissie naar aanleiding van de zelfevaluatie hierbij aan de orde zouden moeten komen:
 - de mate van regulering (zijn er wellicht mogelijkheden voor deregulering);
 - de uitvoerbaarheid van de regelgeving;
 - de reikwijdte van het toezicht (welke organisaties vallen er onder het toezicht van de RAI, en wat betekent dit voor de formele bevoegdheden van de RAI);
 - de verantwoordelijkheidsverdeling tussen het toezicht en het beleid (normering en selectie);
 - de follow-up van bevindingen en de sanctiemogelijkheden;
 - de invulling van de voorlichtingsactiviteiten;
- Bij het vaststellen van het toezichtbeleid dient naast OCW ook BZK een belangrijke rol te spelen vanwege haar coördinerende en stimulerende rol in het kader van het informatiemanagement;
- Regulier overleg houden met DCE en BZK over de beleidsaccenten in het toezicht.

B Handhavingsstrategie

In het plan van aanpak (zie A3) is aangegeven welke frequentie en diepgang het toezicht zou moeten hebben (voor instellingen elke vier jaar een inspectie). Het toezicht heeft betrekking op de fase waarin de archieven door organisaties worden aangemaakt c.q. gevormd. Dit is de fase voordat de (selectie van) archieven wordt overgebracht naar rijksarchiefbewaarplaatsen: het Nationaal Archief en de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie.

De rol van de RAI is signalerend. De RAI geeft in de zelfevaluatie aan dat met het toezicht de mate waarin de instellingen (in het jargon van de wet zorgdragers genoemd) zich aan de regelgeving houden, in beeld wordt gebracht. In formele zin treedt de inspectie niet corrigerend op. Wel is het de bedoeling dat de signaleringen van de inspectie worden gevolgd door correcties van de kant van de organisaties waarover toezicht wordt gehouden. De sanctiemogelijkheden die de minister kan toepassen zijn de aanwijzingsbevoegdheid en bestuursdwang. Deze sancties kunnen niet worden uitgeoefend naar Eerste en Tweede Kamer, de andere Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koningin. Omdat sancties in de praktijk niet worden toegepast, moet de inspectie het hebben van

een transparante en degelijke signalering. De inspectie is recent gestart met het actief openbaar maken van inspectierapportages. Daarnaast is het zo dat na enige tijd een inspectie altijd wordt gevolgd door een vervolgactie. Dit kan zijn een vervolgininspectie of bijvoorbeeld een verzoek om te rapporteren over de voortgang van de uitvoering van de aanbevelingen van de inspectie, waaraan ook de instelling zichzelf meestal expliciet heeft geconformeerd. De inspecties en onderzoeken worden vanuit deze gedachte opgezet.

In de zelfevaluatie geeft de RAI aan gebruik te maken van monitoring, inspecties, onderzoek (themagericht), voorlichting en een jaarlijks verslag aan de minister. De RAI ziet zichzelf als "linking pin" tussen beleid en uitvoering. Zij hecht grote waarde aan het zelf geven van voorlichting omdat de kennis van wet- en regelgeving bij veel organisaties slecht is.

De ACT II signaleert ten aanzien van het kernthema 'handhavingsstrategie' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

B1 Programmering

De inspectie oefent geen toezicht uit op (onderdelen van) de RAD. In de zelfevaluatie is dit als aandachtspunt opgenomen. Een meer fundamentele afbakening van de reikwijdte van het toezicht zal uit de evaluatie van de toezichtvisie naar voren moeten komen. Uit de interviews is gebleken dat dit wordt meegenomen in het fusieproces. Belangrijk aandachtspunt hierbij zijn de verwachtingen die de RAI kan waarmaken gezien enerzijds de omvang van de inspectie en anderzijds de omvang van het beleidsterrein.

Het veld waarop de RAI toezicht houdt is zeer breed. Onder de archiefwet valt ook een aantal privaatrechtelijke instanties, die voor een (klein) deel een publieke taak uitoefenen, bijv. APK - keuringsstations.

Over prioriteiten tussen te inspecteren instellingen en de diepgang van de inspecties is volgens de zelfevaluatie niets in het toezichtbeleid opgenomen, wel dat alle instellingen elke vier jaar geïnspecteerd moeten worden. De inspectie gaat werken aan een risico-analyse. Uit de interviews is gebleken dat vooruitlopend hierop de RAI het toezicht op privaatrechtelijke instanties die publieke taken uitvoeren vooral invult met behulp van voorlichting. Gegeven de slechte kennis van de regelgeving, bij privaatrechtelijke organisaties samenhangend met het feit dat deze pas later, d.w.z. sinds 1995, onder de Archiefwet vallen, vindt de inspectie dit zinvoller dan over te gaan tot inspecties op de naleving van alle regelgeving.

De regelgeving biedt op zichzelf een groot aantal normen waaraan de inspectie kan toetsen. Waar de inspectie zelf normen moet ontwikkelen, vindt men het van belang dat geïnspecteerden hiervan goed op de hoogte zijn. In het kader van inspecties worden gehanteerde normen in de praktijk expliciet gemaakt. Naar de mening van de ACT II zouden deze normen door het beleid moeten worden

aangegeven. De toenemende digitalisering van archieven is hierbij een belangrijk aandachtspunt, zowel vanuit het bedrijfsvoeringsperspectief (BZK) als het cultuurhistorisch perspectief (OCW).

B2 Aard en machtsmiddelen van het toezicht

In de praktijk wordt er geen gebruik gemaakt van de in de wet vastgelegde sanctiemogelijkheden. In het openbare jaarverslag wordt als sanctie ook "naming and shaming" gehanteerd, echter zonder dat dit tot veel aandacht of snelle verbetering leidt. Zoals eerder al aan de orde kwam maakt de inspectie rapportages actief openbaar.

In het gesprek met de geïnterviewde vertegenwoordigers van de zorgdragers is naar voren gekomen dat het gebrek aan sancties als een gemis wordt ervaren. De opmerkingen van de RAI zijn meestal goed en terzake relevant. De werkzaamheden van de RAI leiden tot meer aandacht voor Documentaire Informatie Voorziening (DIV). De geïnterviewden zien de inspectie als belangrijk instrument om binnen hun organisaties meer aandacht te krijgen voor DIV. Omdat er geen sancties worden opgelegd hoeven zorgdragers zich echter weinig aan te trekken van de opmerkingen van de RAI. En omdat DIV laag op de bestuurlijke en politieke agenda staat bij de zorgdragers is het gevaar groot dat er weinig met de opmerkingen van de RAI gebeurt.

B3 Inspectiemethode

In het gesprek met de geïnterviewde vertegenwoordigers van de zorgdragers zijn kanttekeningen geplaatst bij de methodiek. De inspectie wordt ervaren als sjabloonmatig, niet flexibel en te weinig toegesneden op digitalisering. De inspectiemethode biedt weinig ruimte voor maatwerk. De ingevulde vragenlijst wordt niet altijd geverifieerd. De doorlooptijd van het onderzoek vindt men te lang, en er is naast het invullen van de vragenlijst te weinig aandacht voor de archiefpraktijk, bijvoorbeeld het basis selectiedocument als wettelijke grondslag voor vernietiging. De inspectie is in het afgelopen jaar gestart met het doorlichten van werkprocessen. Daarbij wordt gekeken naar de rol die het informatiebeheer in het betreffende werkproces speelt.

De inspectie is actief bezig vorm te geven aan actievere rol van belanghebbenden en gebruikers via het oprichten van een klankbordgroep.

B4 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema handhavingsstrategie’:

- De jaarlijkse programmering zou mede gebaseerd moeten zijn op een risico-analyse;
- Gezien het gebrek aan kennis over de wettelijke vereisten voor de archivering bij een deel van de zorgdragers, zou het initiatief van de RAI om voorlichting te geven, overgenomen moeten worden door het beleid (DCE en BZK);
- DCE moet meer dan nu een sparringpartner zijn voor de RAI. In goed onderling overleg zou gewerkt moeten worden aan keuzes in de toezichtvisie, zoals:
 - de reikwijdte van het toezicht (dekt het toezicht alle gewenste aspecten van archivering af en is daarmee de toezichtketen bezien vanuit de ministeriële verantwoordelijkheid gesloten);
 - de verwachtingen over het toezicht, gezien enerzijds de omvang van de inspectie en anderzijds de omvang van het beleidsterrein;
 - de gevolgen van de toenemende digitalisering voor het toezicht. Naast DCE zou ook BZK hierbij een belangrijke rol moeten vervullen;
 - de follow-up van de inspectiebevindingen als onderdeel van het reguliere toezichtsproces;
 - de mogelijkheden en daadwerkelijke inzet van realistische sancties;
- De methoden en technieken van de inspectie kunnen verder worden ontwikkeld:
 - meer maatwerk bij het uitvoeren van de inspecties;
 - de inspectie vooral richten op probleempunten in plaats van het afwerken van een standaard vragenlijst. Een risico-analyse op het niveau van de geïnspecteerde kan hierbij behulpzaam zijn;
 - per inspectierapport duidelijke afspraken maken met de zorgdragers over de follow-up van opmerkingen in de inspectierapporten;
 - bezien in welke mate door een intensiever gebruik van automatisering voorafgaand aan en gedurende de inspectie, het inspectieproces voor de geïnspecteerden en voor de inspectie kan worden versneld en efficiënter kan worden ingevuld, mede in het licht van de digitalisering van de archieven.

C Relatie met andere toezichthouders

De RAI geeft in de zelfevaluatie aan dat alleen de overlap met de accountancy-functie in kaart is gebracht. Dit heeft nog niet geleid tot afspraken. In het gesprek met de RAI is aan de orde geweest dat er een goed en gestructureerd overleg met andere toezichthouders is, en dat informatie-uitwisseling plaatsvindt over aspecten van handhaving.

Een nog in te stellen werkgroep, waarin IPO, VNG en Rijk zullen participeren, zal onderzoeken welke vormen van samenwerking tussen RAI en provinciale archiefinspecties gewenst zijn. Hierin onderzoekt men ook de wenselijkheid van een samenvoeging.

De commissie heeft geen signalen gekregen dat er sprake is van overlap met andere toezichthouders die vermeden zou kunnen worden.

D Functiescheiding

Op basis van de criteria van de kaderstellende visie heeft OCW de RAI binnen de departementale organisatie gepositioneerd. De RAI geeft in de zelfevaluatie aan dat zij in de gelegenheid is om tot een objectieve feitelijke vaststelling te kunnen komen. Vanaf 1 januari 2003 valt de RAI rechtstreeks onder de SG. Het geheel van de gefuseerde cultuurinspecties zal, evenals de huidige afzonderlijke cultuurinspecties, direct onder de SG worden gepositioneerd.

De ACT II signaleert ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding' nog de volgende aanvullende aandachtspunten:

D1 Positionering van het toezicht

In de archiefwet is niet expliciet vastgelegd dat de minister niet treedt in het feitelijk onderzoek van de toezichthouder. De minister stuurt het jaarlijkse verslag ongewijzigd door naar de Tweede Kamer en voegt er eventueel zijn eigen standpunt aan toe.

D2 Overige taken van de inspectie

De RAI heeft een adviserende taak naar het departement. Dit is niet formeel vastgelegd.

De inspectie zelf vindt dat het departement meer van deze rol gebruik zou kunnen maken. De inspectie zal hier ook zelf meer actief iets aan gaan doen. Daarnaast geeft de RAI voorlichting. Bij deze werkzaamheden bestaat de mogelijkheid van een conflict met de toezichthoudende taak. In het gesprek met de RAI is aan de orde geweest dat voorlichting eigenlijk een taak van het Nationaal Archief, van de beleidsdirectie en van BZK zou moeten zijn.

D3 Rapportage

De RAI rapporteert aan de zorgdragers en aan de verantwoordelijke bewindspersoon, die de rapporten doorstuurt naar de directie cultureel erfgoed (DCE). Het jaarverslag wordt naar de Tweede Kamer gestuurd, met daarbij de eventuele opmerkingen van de verantwoordelijke bewindspersoon. De inspectierapporten over specifieke instellingen worden sinds kort door de inspectie op de website openbaar gemaakt.

D4 Samenvatting van de aanvullende aandachtspunten van de ACT II ten aanzien van het kernthema 'functiescheiding':

- Voorlichting/advisering vanwege de RAI dient zich te beperken tot – met name - de voorkant van processen en trajecten; zij maakt zich niet verantwoordelijk voor de implementatie van deze adviezen; haar onafhankelijkheid ten aanzien van de handhaving mag hierdoor niet in het geding komen;
- Overleg tussen BZK, OCW en het Nationaal Archief is nodig om de voorlichting inzake de Archiefwet beter te structureren.

E Horizontalisering

De inspectie geeft in de zelfevaluatie aan het gebruik van kwaliteitssystemen bij de instellingen te propageren en het ministerie van BZK aan te sporen om dit te faciliteren. De inspectie stimuleert ook zo veel mogelijk de aanstelling van interne auditors bij de instellingen.

De Rijksarchiefinspectie heeft altijd het standpunt ingenomen dat een inspectie anders zou moeten verlopen als een organisatie werkt met een systeem van kwaliteitszorg. Hoe precies, wordt binnenkort aan de hand van een concrete situatie (het ministerie van LNV) onderzocht.

De RAI heeft in het interview aangegeven het VBTB-traject als een goede mogelijkheid te zien om de documentaire informatievoorziening beter onder de aandacht van het management te krijgen. Het management heeft er belang bij dat in dit traject de juiste informatie beschikbaar is. Dit heeft alles te maken met een goede archivering. Idealiter zouden bij de departementen de minister zich door systemen van kwaliteitsbewaking en de controle van de interne auditor, een oordeel moeten kunnen vormen over de van de kwaliteit van de archiveringsprocessen. Dit oordeel zou tot uiting moeten komen in de mededeling over de bedrijfsvoering. Voor de uitoefening van zijn wettelijke taak, kan de RAI dan steunen op deze interne processen (2^e Lijnscontrole). Dit 2^e lijns toezicht inzake de Archiefwet staat nog in de kinderschoenen: van de circa 400 zorgdragers zijn er slechts enkele die een systeem van kwaliteitszorg hanteren.

Bijlagen

Bijlage 1: Overzicht van aangemelde toezichtsarrangementen 1^e tranche

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II

Bijlage 3 : Lijst van aanbevelingen uit de gespreksronde met vertegenwoordigers van het veld

Bijlage 1 : Lijst van aangemelde toezichtarrangementen eerste tranche;¹**Zelfevaluaties 1^e tranche**

#	<i>Te toetsen zelfevaluaties door de ACT II</i>	<i>Ministerie</i>
1.	Keuringsdienst van Waren	VWS
2.	Inspectie van het Onderwijs	OC&W
3.	Rijksarchiefinspectie	OC&W
4.	Inspectie Cultuurbezit	OC&W
5.	Rijksinspectie voor de Archeologie	OC&W
6.	Toezicht op de arbeidsomstandigheden	SZW
7.	Toezicht op de spoorveiligheid	V&W
8.	Stichting Nederlandse Algemene Keuringsinstelling voor zaaizaad en pootgoed van landbouwgewassen (NAK)	LNV
9.	Toezicht op de Kamers van Koophandel	EZ
10.	College Bescherming Persoonsgegevens	Justitie

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 27831, nr. 5 (*Kaderstellende visie op toezicht*)

Bijlage 2 : Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie toezicht II (Staatscourant, 31 maart 2003)

Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II)

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

BESLUIT:

Artikel 1

Er is een Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II), verder te noemen: de commissie.

Artikel 2

1. De commissie heeft tot taak:
Het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers.
2. De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement, als bedoeld in het eerste lid.
3. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

Artikel 3

1. De commissie bestaat uit;
 - a) mevrouw drs. M. Sint, voorzitter;
 - b) de heer drs. L.A.M. van Halder, vice-voorzitter;
 - c) de heer drs. R.D. van den Berg;
 - d) de heer P.H.E. Bartholomeus RA;
 - e) mevrouw mr. A. Oppers;
 - f) de heer dr. ir. R.J. Dortland.
2. Het secretariaat en postadres van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het secretariaat heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie.
3. Het archief van de commissie berust bij en wordt na opheffing van de commissie overgedragen aan de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
4. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 4

1. Dit besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst.
2. Dit besluit vervalt op 1 mei 2005.

Artikel 5

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II.

Dit besluit zal met toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

Den Haag, 19 maart 2003

DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES,

J.W. Remkes

Toelichting algemeen

De *kaderstellende visie op toezicht* (II 2000-2001, 27831, nr. 1) stelt eisen aan de onafhankelijkheid, transparantie en professionaliteit van toezichthouders. Mede op aanbeveling uit het eindadvies van de Ambtelijke Commissie Toezicht, de Commissie Borghouts, is een traject gestart waarbij de verantwoordelijke ministers toezichtarrangementen evalueren.

Door middel van zelfevaluaties van toezichtarrangementen brengen de ministeries zelf in kaart in hoeverre de toezichtarrangementen op rijksniveau voldoen aan de elementen van de checklist toezicht en kaderstellende visie op toezicht. De zelfevaluaties worden in een interdepartementale commissie besproken, de Ambtelijke Commissie Toezicht II. De verantwoordelijke minister zal de resultaten van de toetsing aan de Tweede Kamer bekend maken.

Artikelsgewijs

Artikel 1

Met dit instellingsbesluit wordt in navolging van de ACT (commissie Borghouts) de Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II) ingesteld. Het besluit is in overeenstemming met de Aanwijzingen inzake interdepartementale commissies.

Artikel 2

De commissie heeft tot taak het toetsen van de departementale zelfevaluaties van toezichtarrangementen en het vastleggen van haar bevindingen terzake in een advies aan de verantwoordelijke ministers. De commissie toetst de zelfevaluaties, die zijn aangemeld in het kader van het traject zoals genoemd in actiepunten twee uit *de kaderstellende visie op toezicht* (II, 2000-2001, 27831, nr. 1). De commissie stelt de minister die het aangaat in kennis van haar bevindingen met betrekking tot de departementale evaluatie van een toezichtarrangement. De commissie rondt haar werkzaamheden af vóór 31 maart 2004.

Artikel 3

De zelfevaluaties van de toezichtarrangementen worden in rondes aan de commissie voorgelegd. Bij de samenstelling van de commissie geldt het uitgangspunt dat deze zoveel mogelijk garant staat voor een intercollegiale, deskundige toetsing van de zelfevaluaties. Het besluit kan vanwege verandering in de samenstelling als bedoeld in het eerste lid tussentijds worden gewijzigd. Het secretariaat, postadres en archief van de commissie berust bij de afdeling Organisatie en Kwaliteit Rijksdienst van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en heeft tot taak het bieden van secretariële en logistieke ondersteuning van de commissie. De commissie kan haar eigen werkwijze en die van het secretariaat regelen.

Artikel 4

Het besluit treedt in werking met ingang van de tweede dag na dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst. Het besluit vervalt op 1 mei 2005, teneinde de commissie en het secretariaat in de gelegenheid te stellen afrondende werkzaamheden te verrichten.

Artikel 5

In navolging van het instellingsbesluit van de ACT van 1999 wordt dit besluit aangehaald als Instellingsbesluit Ambtelijke Commissie Toezicht II (ACT II).

Bijlage 3 : Aanbevelingen van de toezichtgenieters voor de Rijks Archief Inspectie

N.B.

De kanttekeningen en kritische noten over de RAI moeten worden gezien tegen de achtergrond van een breed gedeeld gevoel dat men blij is met de RAI; de deelnemers aan de interviews hebben met hun commentaar beoogd bij te dragen aan het in kaart brengen van mogelijkheden tot verbetering.

1. Naar de opvatting van de geïnspecteerden biedt de systematiek van de inspectie en de structuur van de vragenlijst geen ruimte voor maatwerk. Zij doen de aanbeveling meer flexibiliteit in de inspectiemethode brengen door o.a. themagewijze inspectie en het voeren van een 2^e gesprek.
2. Bij het toepassen van de normen voor het archiefbeheer houdt de RAI niet altijd rekening met de eigen normen van de zorgdrager. De geïnspecteerden bevelen aan dat de inspectie eerst de normen van de instelling beoordeelt (zijn deze aanvaardbaar, passen ze binnen de normenkaders van de inspectie), en vervolgens de naleving ervan vaststelt.
3. In de beleving van de geïnspecteerden ontbreekt een logische wisselwerking en goede communicatie tussen instelling, inspectie en ministerie. In de periode tussen de inspecties is het de zorgdragers niet duidelijk wat er vanuit de inspectie en het ministerie als follow-up van het gerapporteerde gebeurt. Hierdoor vermindert de aandacht voor DIV binnen de geïnspecteerde organisaties en verdwijnt de winst van de inspectie. Geïnspecteerden stellen daarom een heldere follow-up van een inspectierapport op prijs: er komt een opdracht voor de instelling om iets met de opmerkingen te doen, of de inspectie gaat op basis van een aanwijzing van DCE anders met het geconstateerde probleem om.
4. De geïnspecteerde organisaties maken te weinig middelen vrij om de archieven op orde te krijgen. Het ontbreken van sancties wordt door de vertegenwoordigers van de DIV-functie als een gemis ervaren. Hierdoor ontbreekt de urgentie in het toepassen van verbeteringen.
5. De vragenlijst van de RAI is te volgens de geïnspecteerden diepgaand en te weinig toegesneden op de digitalisering van de archivering. Zij stellen voor de bevindingen uit de inspectie ook te evalueren op verbeterpunten in de inspectie zelf, en te bezien op welke punten de inspectie kan worden gemoderniseerd.
6. Het Basis Selectie Document (BSD) is de wettelijke grondslag voor het vernietigen van archiefdocumenten. De RAI besteedt hier naar de mening van de geïnspecteerden te weinig tijd aan.