

# Inspectierapport over het Project wegwerken achterstanden archieven

Eerste deelrapportage

Erfgoedinspectie / Archieven

24 januari 2007





# Inhoud

	Samenvatting	5
1	Inleiding	9
2	Verantwoordelijkheden en sturing	13
3	Werkvoorraad	15
4	Planning en voortgangsbewaking	19
5	Op- en vaststellen van selectielijsten	23
6	Bewerking	27
7	Voortgang	31



# Samenvatting

## Conclusies

Door de instelling van een tijdelijke projectorganisatie, naast bestaande uitvoeringsdiensten als het Nationaal Archief en de Centrale Archief Selectiedienst, is de organisatie van het project complex geworden. We vragen ons af of het niet efficiënter was geweest de deskundigheid en ervaring van de CAS optimaal te benutten door de gehele projectorganisatie daar onder te brengen.

*Verantwoordelijkheden en sturing.* Wat de projectorganisatie betreft zijn we positief over de expliciet geregelde verantwoordelijkheidsverdeling en aansturing van het project. De projectorganisatie vervult haar functie als aanjager van het project naar behoren. Wel is de organisatie van het project complex, met alle risico's van dien voor een effectieve sturing en uitvoering. Door aanloopproblemen werd de formatie pas in de loop van het eerste bewerkingsjaar op volle sterkte gebracht. De projectorganisatie onderscheidt zich als een lerende organisatie, die veel aandacht geeft aan het verbeteren van de kennis en competenties van haar personeel.

*Werkvoorraad.* We hebben een sterk vermoeden dat de reële achterstand veel groter is dan de opgegeven werkvoorraad. De vraag is of na de beëindiging van het project eind 2008 alle achterstanden tot en met 1975 zijn verwerkt. Positief is dat de ministeries al inspelen op het wegwerken van de achterstanden van na 1975.

*Planning en voortgangsbewaking.* De planning en voortgangsbewaking van de BSD's maken een betrouwbare indruk. Hoewel het planning- en controlsysteem van de bewerkingen nog niet helemaal volledig en betrouwbaar is, bevat het voldoende relevante sturingsgegevens. Het systeem wordt echter onvoldoende gebruikt voor de feitelijke sturing en een inzichtelijke verantwoording.

*Op- en vaststellen van selectielijsten.* We vinden het positief dat het proces van het op- en vaststellen van selectielijsten aanzienlijk is verkort, zonder dat hierbij de kwaliteitsborging uit het oog wordt verloren. De ingevoerde procesvernieuwingen hebben effect. Aantal en kwaliteit van de vastgestelde selectielijsten nemen daardoor, ondanks een moeizame start, toe. De beoogde verkorting van de vaststellingsprocedure tot 22 weken is nog niet helemaal gerealiseerd. Ons is niet helemaal duidelijk geworden, hoeveel bestaande selectielijsten er nog aangepast moeten worden.

*Bewerking.* Na aanloopproblemen zijn in de loop van het eerste projectjaar de voorwaarden (procedures, instrumenten) voor een adequate bewerking tot stand gekomen. Er is een werkbare en door alle partijen gedragen kwaliteitsstandaard voor de toegankelijkheid van over te brengen archief vastgesteld. Hierdoor winnen (volgens het NA) de archiefbewerkingen en de toegangen snel aan kwaliteit. De kwaliteitsborging van vernietigingen is volgens ons nog onderbelicht.

De archiefruimte voor de projectorganisatie voldoet aan de eisen van de *Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen*. De na enige incidenten aangepaste controleprocedure voor de detectie van schadelijke organismen lijkt effectief te zijn.

*Voortgang.* De realisatie van de selectielijsten ligt redelijk op schema. De doelstelling van het project binnen twee jaar de achterstand van geldige selectielijsten in te halen, lijkt haalbaar. Helaas is de bewerking niet volgens planning verlopen. Slechts een klein deel van de ingeplande bewerkingen is bijna gereed, exclusief overbrenging of vernietiging (direct of op termijn). Onduidelijk is of de opgelopen achterstand in 2007 kan worden ingehaald. De voortgangsrapportages geven onvoldoende inzicht in de relevante stadia van de bewerking.

## Aanbevelingen

1. We bevelen de ministers van OCW en BZK aan de effectiviteit van de sturing gedurende het project kritisch te blijven volgen. Verder raden we aan in de verantwoordingsrapportages explicieter aandacht te geven aan het identificeren en beheersen van de grootste risico's.
2. We dringen er bij de ministers van OCW en BZK op aan te bevestigen dat alle achterstanden tot 1975 van de ministeries vóór 2009 worden weggewerkt. We stellen voor dat de projectorganisatie hiertoe in 2007 steekproeven neemt, om vast te stellen of de opgaven van de ministeries betrouwbaar zijn. Verder moeten de ministeries met de 'externe' zbo's en met de geprivatiseerde diensten of instellingen in 2007 redelijke afspraken maken over het alsnog bewerken van de – bij hun berustende - departementale archieven.
3. We dringen er bij de ministers van OCW en BZK op aan de effectiviteit van het planning- en monitorsysteem te evalueren en zodanig aan te passen dat de projectorganisatie scherper op een tijdige realisatie van de bewerkingen kan sturen en zich op een inzichtelijker manier kan verantwoorden.
4. Mede omdat het merendeel van de nieuwe selectielijsten voor 2007 gepland is, bevelen we aan in het volgende jaar de doorlooptijd goed te volgen en bij knelpunten de procedure tijdig aan te passen. De aanpassing van de bestaande lijsten gedurende het project verdient meer aandacht. Daarnaast zou met het oog

op het wegwerken van de achterstanden van na 1975 ook naar de beschikbaarheid van selectielijsten voor die werkvoorraad gekeken moeten worden.

5. De ministers moeten scherper sturen op de realisatie van de (jaarlijkse) voorraad bewerkingen. In de voortgangsrapportages moet inzichtelijk worden, in welke mate de planning per hoofdproduct gerealiseerd is, dan wel in welke onderscheiden bewerkingsfase deze verkeert. Voor de administratieve afhandeling door de ministeries moet op korte termijn een oplossing gevonden worden.





## **Het project Wegwerken achterstanden archieven**

De centrale overheid kampt al jaren met achterstanden in de bewerking en de overbrenging van archieven naar de openbare archiefbewaarplaatsen van het Rijk. Veel archieven vallen daardoor niet onder het ruime openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995. Dat belemmert de toegang van de burger tot de overheidsinformatie fors. Daarnaast hebben vele archieven niet de vereiste mate van toegankelijkheid.

Het in 1991 ingezette project PIVOT leidde weliswaar tot een betere selectiemethode, maar lang niet alle bewerkingsachterstanden werden ingelopen. In 2004 namen de bewindslieden van BZK en OCW daarom het initiatief de achterstanden bij de ministeries projectmatig weg te werken. In maart 2005 heeft het beraad van plaatsvervangende secretarissen-generaal (pSG-beraad) het plan van aanpak<sup>1</sup> voor het 'Project Wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975' (PWAA) vastgesteld.

Doel van het project is vóór uiterlijk 31 december 2008 de achterstanden van de ministeries bij de bewerking en de overbrenging van hun archieven tot en met 1975 weg te werken. Bij het project zijn betrokken de dertien ministeries, het Nationaal Archief (NA), de Centrale Archief Selectiedienst (CAS), de Raad voor Cultuur, het Instituut Nederlandse Geschiedenis (ING) en een tijdelijke interdepartementale projectorganisatie. Deze laatste organisatie, gevestigd in Rotterdam, stuurt het project centraal aan. Het project loopt vanaf 1 januari 2006, nadat in het halfjaar daarvoor de projectorganisatie was ingericht. Om de inhaalacties te doen slagen, worden tal van procesvernieuwingen doorgevoerd. Hiermee kunnen ook de achterstanden van na 1975 op termijn aangepakt worden.

Binnen het PWAA-project heeft de projectorganisatie twee hoofdtaken. De projectorganisatie stuurt op de voortgang van alle werkzaamheden die in het kader van het project verricht worden. Daarnaast verricht de projectorganisatie uitvoerende werkzaamheden. Daaronder vallen het opstellen van selectielijsten en de bewerking van circa twintig km<sup>1</sup> van de werkvoorraad. De CAS en een aantal ministeries nemen het overige deel van de achterstanden voor hun rekening. De projectorganisatie heeft dus een sturende én een uitvoerende rol.

<sup>1</sup> *Interdepartementaal Plan van aanpak wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975, 2005* (hierna: Plan van aanpak). Tenzij anders aangegeven, verwijst deze paragraaf naar het Plan van aanpak, pp. 9-11.

### **Toetsing door de Erfgoedinspectie**

De Erfgoedinspectie onderzoekt of de kernvoorwaarden voor deze inhaalslag voldoende zijn geregeld (verantwoordelijkheden en sturing), en of de planning en control en de voortgang zodanig zijn dat een er tijdig een kwalitatief goed product bij het NA wordt aangeleverd en dat er tijdig wordt vernietigd. De kritische factoren hierbij zijn: de omvang van de achterstanden, de kwaliteit en de voortgang. Bij de beoordeling vormen de archiefwetgeving, de projectplannen<sup>2</sup> en de convenanten van de projectorganisatie met de andere deelnemende partijen ons referentiekader.

Bij deze inspectie zijn twee kernvragen relevant:

- Zijn de projectorganisatie en de projectplanning zodanig dat de betrokken overheidsorganisaties en de projectleiding de doelstelling tijdig en volgens de eisen kunnen halen?
- Komt de daadwerkelijke uitvoering van het project overeen met de projectplannen en met de archiefwettelijke randvoorwaarden?

De inspectie in 2006 vormt de eerste van een aantal inspecties die we gedurende het PWAA-project zullen uitvoeren. In 2006 ligt de nadruk op de verantwoordelijkheden, de sturing en de planning. In 2007 en 2008 zullen we ons meer richten op de voortgang en op de operationele uitvoering van het project. De Erfgoedinspectie rapporteert steeds in januari van elk jaar en waar nodig tussentijds.

Om tot een zo volledig mogelijk beeld te komen, hebben we gesprekken gevoerd met de projectorganisatie, het Nationaal Archief en de CAS. Door middel van een vragenlijst hebben we gegevens opgevraagd bij de ministeries. De rapportage geeft de stand van zaken van eind 2006 weer<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Naast het Plan van aanpak is dit het Voorstel inrichting projectorganisatie 'Wegwerken archiefachterstanden t/m 1975' (hierna: Inrichtingsvoorstel).

<sup>3</sup> Hierbij hebben we ook de voortgangsrapportage 2005-2006 van de projectorganisatie betrokken.

### **Leeswijzer**

In de paragrafen 2 tot en met 7 beoordelen we het project aan de hand van de volgende thema's:

- verantwoordelijkheden en sturing;
- werkvoorraad;
- planning en voortgangsbewaking;
- op- en vaststellen van selectielijsten;
- bewerking bij de projectorganisatie;
- voortgang.

Van ieder thema beschrijven we kort de achtergrond en het referentiekader, direct gevolgd door een conclusie en aanbeveling. Ieder thema wordt afgesloten met een onderbouwing.



## **Inleiding en referentiekader**

Als de verantwoordelijkheden binnen het project niet duidelijk zijn belegd, zal dit het welslagen van het project belemmeren. Sturing is een essentieel aspect voor het succesvol verlopen van het project. Sturing raakt de voortgang en de kwaliteit van de af te leveren producten<sup>4</sup>.

Over de sturing is in de projectplannen vastgelegd dat de projectdirecteur - binnen de grenzen van het door het pSG-beraad vastgestelde projectplan – is gemandateerd voor het aansturen van 'mensen, middelen en het proces, om de geschetste doelen te bereiken'. Buiten de projectorganisatie stuurt de projectdirecteur vooral op resultaat. 'Wanneer het resultaat achterblijft bij de planning, zal de PO [= projectorganisatie] interveniëren in het proces.', of 'escaleren naar pSG niveau'. Over de verdeling van taken en verantwoordelijkheden maakt de projectorganisatie in convenanten duidelijke afspraken met de departementen. In deze paragraaf beoordelen wij hoe de verantwoordelijkheden en sturing zijn georganiseerd en of het sturingsmechanisme toereikend is.

## **Conclusie**

We zijn positief over de expliciet geregelde verantwoordelijkheidsverdeling en aansturing van het project. De projectorganisatie vervult haar functie als aanjager van het project naar behoren. Wel is de organisatie van het project complex, met alle risico's van dien voor een effectieve sturing en uitvoering.

## **Aanbeveling**

We bevelen de ministers van OCW en BZK aan de effectiviteit van de sturing gedurende het project kritisch te blijven volgen. Verder raden we aan in de verantwoordingsrapportages explicieter aandacht te geven aan het identificeren en beheersen van de grootste risico's.

## **Onderbouwing**

Het pSG-beraad is opdrachtgever van en daarmee verantwoordelijk voor het PWAA-project. Het pSG-beraad heeft een projectdirecteur aangesteld die - namens het pSG-beraad - verantwoordelijk is voor het wegwerken van 75 km<sup>1</sup> achterstand. De projectorganisatie heeft in het tweede en derde kwartaal van 2006 met bijna alle ministeries en met de AIVD convenanten gesloten. Ieder ministerie is verantwoordelijk voor het nakomen van de daarin

<sup>4</sup> De informatie voor de inleiding en de citaten zijn ontleend aan Plan van aanpak, p. 15, en Inrichtingsvoorstel, p. 8, 10 en 19.

gemaakte afspraken. Vooral over de wijze van bewerking wijkt het convenant met het NA echter af van de convenanten met de ministeries. In de convenanten en andere werkafspraken zijn consequent termijnen voor allerlei activiteiten vastgelegd.

Het pSG-beraad heeft een kernteam ingesteld, bestaande uit de pSG's van BZK, Defensie, OCW en EZ. De projectdirecteur rapporteert maandelijks aan het kernteam en via het kernteam elk kwartaal aan het pSG-beraad. Het IODI, het interdepartementaal Overlegorgaan Directeuren Informatievoorziening, adviseert zowel het pSG-beraad/kernteam als de projectdirecteur. Jaarlijks informeert de minister van OCW, samen met de minister van BZK, de Tweede Kamer over de voortgang. De voor juni 2006 toegezegde rapportage zal begin 2007 worden aangeboden.

Hoewel daarover in het Plan van aanpak duidelijke uitspraken zijn gemaakt, blijkt de sturing in de praktijk problematisch te zijn. Wat precies de sturingsbevoegdheden van de projectdirecteur zijn, is niet voor alle partijen duidelijk. Onduidelijk is of de projectdirecteur alleen via het pSG-beraad kan interveniëren, of ook zelf bevoegd is te interveniëren. In onze optiek stuurt de projectdirecteur het project aan door – op basis van monitorgegevens – knelpunten te signaleren en hierover de partijen te informeren en (dringend) te adviseren. Als dit niet helpt, kan hij escaleren naar het kernteam of het pSG-beraad. Op verschillende momenten en niveaus heeft de projectdirecteur in het proces ingegrepen, als de voortgang bij een van de partijen spaak dreigde te lopen<sup>5</sup>. De halfjaarlijkse overleggen van de projectdirecteur met de ministeries en het onlangs ingestelde directeurenoverleg met het NA vormen formele gremia voor het bijsturen van de voortgang. In de verantwoordingsrapportages missen we echter een systematische aandacht voor de grootste risico's en de beheersing daarvan.

Door de instelling van een tijdelijke projectorganisatie, naast bestaande uitvoeringsdiensten als het NA en de CAS, is de organisatie van het project complex geworden. We vragen ons af of het niet efficiënter was geweest de deskundigheid en ervaring van de CAS optimaal te benutten door de gehele projectorganisatie daar onder te brengen.

<sup>5</sup> Zie diverse verslagen van vergaderingen in 2006 van het IODI.

### Inleiding en referentiekader

De projectorganisatie en de andere ketenpartners moeten een goed beeld hebben van de totale werkvoorraad. De projectplannen noemen een achterstand van ten minste 75 km<sup>1</sup>. Voor het wegwerken daarvan is een doorlooptijd van ruim drie jaar gepland. 'Uitloop is echter niet wenselijk, en zal waar mogelijk worden voorkomen'<sup>6</sup>. De werkvoorraad is gebaseerd op een door Koenen, Baak en Partners (KB&P) in 2005 uitgevoerde inventarisatie.

Van het project uitgesloten zijn de archieven van de zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en van de organen van publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties (pbo's)<sup>7</sup>. Wel zal in de loop van 2005 een inventarisatie van de achterstanden bij de zbo's worden afgerond. Ook de achterstanden bij het rijk van na 1975 worden aangepakt. In 2008 zullen alle departementen plannen van aanpak voor het wegwerken van die achterstanden gereed moeten hebben<sup>8</sup>.

De achterstanden kunnen alleen weggewerkt worden met wettelijk vastgestelde selectielijsten. Ook hier is sprake van een achterstand. Een hoofdtak van de projectorganisatie is het opstellen en mede vaststellen van de nog ontbrekende selectielijsten (zie verder paragraaf 5).

### Conclusie

We hebben een sterk vermoeden dat de opgegeven werkvoorraad van de bewerkingsachterstand niet volledig is, en dat de reële achterstand veel groter is. Hierdoor is er een reëel risico dat na de beëindiging van het project eind 2008 mogelijk wel de 75 km<sup>1</sup> weggewerkt zijn, maar niet de overige achterstanden. Wel vinden we het positief dat de ministeries al inspelen op het wegwerken van de achterstanden van na 1975.

<sup>6</sup> Tenzij anders aangegeven, is de informatie voor de inleiding ontleend aan Plan van aanpak, p. 12, en Inrichtingsvoorstel, p. 7, 14 en 27. De werkvoorraad is in november 2005 in het pSG-beraad vastgesteld; zie art. 3 convenanten projectorganisatie met ministeries.

<sup>7</sup> In de projectplannen vonden we over een eventuele betrokkenheid van de hoge colleges van staat geen informatie. Volgens de projectorganisatie hebben de hoge colleges geen achterstanden en doen ze daarom niet mee aan het project; mondelinge inl. 15 december 2006.

<sup>8</sup> Zie actielijn 6 in *Informatie op orde. Kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie* (juni 2006), Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 101 (hierna: Visienota).

### **Aanbeveling**

We dringen er bij de ministers van OCW en BZK op aan te bevestigen dat alle achterstanden tot 1975 van de ministeries vóór 2009 worden weggewerkt. We stellen voor dat de projectorganisatie hiertoe in 2007 steekproeven neemt, om vast te stellen of de opgaven van de ministeries betrouwbaar zijn. Verder moeten de ministeries met de 'externe' zbo's en met de geprivatiseerde diensten of instellingen in 2007 redelijke afspraken maken over het alsnog bewerken van de – bij hun berustende - departementale archieven.

### **Onderbouwing**

De projectorganisatie heeft zich gebonden aan de uitvoering van de departementale opgaven van ten minste 75 km<sup>1</sup>. De inventarisatie van KB&P is gemaakt op basis van de gegevens die de ministeries daartoe hebben verstrekt. De meeste ministeries beschikken echter niet over een volledige bestandsadministratie. Dit komt de betrouwbaarheid van de inventarisatie, ondanks validering door de departementen, niet ten goede. De onbetrouwbaarheid van de gegevens betreft volgens ons vooral de archieven bij de buitendiensten of andere onderdelen buiten het bestuurs- of kernministerie.

Niet in alle gevallen is volgens ons het te bewerken archiefblok (formeel tot en met 1975) goed afgegrensd. Over de marge heeft de projectorganisatie de afspraak gemaakt dat er een 'logische knip' moet zijn, zoals een reorganisatie of een tienjarenblok. We vragen ons echter af of de marge in een aantal gevallen niet te ruim wordt genomen. Zo komt het voor dat te bewerken archiefblokken tot in de jaren negentig doorlopen. Ook komt het voor dat archiefblokken pas na 1975 beginnen. Daarnaast zijn er nogal wat archieven opgenomen die vlak voor 1976 beginnen en doorlopen tot nu. Ten slotte zijn er nog bestanden bij het project betrokken die al bewerkt zijn en hun tijd afwachten tot zij kunnen worden vernietigd. De gegeven voorbeelden vormen volgens ons geen achterstand.

De projectorganisatie verricht op verzoek van het pSG-beraad in 2006-2007 een inventarisatie van de achterstanden in de archiefbewerking en -overdracht van die zbo's die onder het zorgdragerschap van de departementen vallen<sup>9</sup>. Het pSG-beraad is ervan doordrongen dat ook de archieven van zbo's met eigen rechtspersoonlijkheid onder de zorg van een minister vallen, althans die archiefdelen die vóór de verzelfstandiging tot een zbo werden gevormd.

<sup>9</sup> Met 'zorgdragerschap' is de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer bedoeld. Een minister is zorgdrager voor de archieven van zijn ministerie.



Volgens de projectorganisatie zijn de zbo's zelf verantwoordelijk voor de bewerking van de eventuele achterstanden bij zbo's. Indien gewenst kunnen zij daarvoor PWAA en/of de CAS inschakelen.<sup>10</sup> De inspectie vraagt zich af of deze opvatting redelijk is. Naar het schijnt is bij deze beslissing geen rekening is gehouden met het *Besluit archiefoverdrachten rijksadministratie* (1988). Dit besluit schrijft voor dat overheidsorganen bij een reorganisatie afspraken maken over het toekomstige beheer van afgesloten, lopend en te vormen archief. Is dit niet gebeurd, dan zou dit alsnog moeten gebeuren. Meer in het bijzonder geldt dit voor archief dat bij een privatisering is 'meegegaan' met de nieuwe organisatie.

PWAA relateert meer- of minderwerk aan de afspraken in de convenanten met de ministeries. De verwachting van PWAA is dat deze elkaar redelijk in balans houden. We zetten hierbij een vraagteken, omdat tot nu toe het minderwerk de helft van het meerwerk bedraagt<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Aanbiedingsformulier voor pSG-beraad, t.b.v. overleg op 23 november 2006.

<sup>11</sup> Resultaten PWAA t/m november 2006.



## 4 Planning en voortgangsbewaking

### **Inleiding en referentiekader**

'Het sturen op basis van informatie is cruciaal voor het behalen van de doelstellingen van het project'<sup>12</sup>. Een van de drie kerntaken van de projectorganisatie is monitoring en control (M&C). Deze heeft betrekking op de werkvoorraad van ten minste 75 km<sup>1</sup> en op de achterstand bij de selectielijsten. Voor het wegwerken van deze achterstanden heeft het PSG-beraad een doorlooptijd van drie respectievelijk twee jaar bepaald.

De projectorganisatie is verantwoordelijk voor de centrale planning. In de convenanten is afgesproken dat de ministeries en de CAS hun planning periodiek voorleggen aan de projectorganisatie. Ze zijn zelf verantwoordelijk voor hun planning. Bij de selectielijsten zijn de planning en uitvoering grotendeels in handen van de projectorganisatie.

De projectorganisatie bewaakt het gehele BSD- en bewerkingsproces. Hiertoe wordt een projectleider M&C aangesteld, die rapporteert aan de projectdirecteur. De projectorganisatie zal een informatiesysteem ontwikkelen om de planning en voortgang bij de ketenpartners te monitoren. Dit systeem zal voor alle ketenpartners toegankelijk zijn. Alle ketenpartners leveren maandelijks gegevens aan over de voortgang van de basisselectiedocumenten<sup>13</sup> en van de bewerking van archieven. De projectorganisatie legt wekelijks de centrale planning naast de werkelijk behaalde resultaten. Aan de hand daarvan rapporteert ze ieder kwartaal aan de zorgdragers en het pSG-beraad en stuurt zij bij.

### **Conclusie**

De planning en voortgangsbewaking van de BSD's maken een betrouwbare indruk. Hoewel het planning- en controlsysteem van de bewerkingen nog niet helemaal volledig en

<sup>12</sup> Inrichtingsvoorstel, p. 11; zie verder p. 10, 14 en 17.

<sup>13</sup> Afgekort BSD's: alle selectielijsten op een bepaald beleidsterrein.

betrouwbaar is, bevat het voldoende relevante sturingsgegevens. Het systeem wordt echter onvoldoende gebruikt voor de feitelijke sturing en een inzichtelijke verantwoording.

### **Aanbeveling**

We dringen er bij de ministers van OCW en BZK op aan de effectiviteit van de planning en control te evalueren en zodanig aan te passen dat de projectorganisatie scherper op een tijdige realisatie van de bewerkingen kan sturen en zich op een inzichtelijker manier kan verantwoorden.

### **Onderbouwing**

We concentreren ons op de planning en control van de bewerkingen, omdat hier het grootste risico ligt. De organisatie van de planning en control zoals dit in het referentiekader is uiteengezet, is volgens ons goed doordacht. Bij de projectorganisatie is inderdaad vanaf 2005 een projectleider M&C aangesteld, die verantwoordelijk is voor de centrale planning en de voortgangsbewaking. Deze voert ieder kwartaal gesprekken met de ministeries over de voortgang(srapportage). Verder is er een centraal informatiesysteem opgezet, een database die door de projectorganisatie wordt 'gevoed' met gegevens afkomstig van de ministeries, van de CAS en van de projectorganisatie zelf.

De planning en control is gebaseerd op het uitgangspunt dat de werkvoorraad van 75 km<sup>1</sup> over een periode van drie jaar wordt weggewerkt. Per jaar staat er een voorraad van 25 km<sup>1</sup> archieven 'in de planning'.

De uitvoering van de planning en control knelt om een aantal redenen:

- er is nog onvoldoende samenhang in de planningen van selectielijsten en van archiefbewerkingen;
- precieze gegevens zijn in een aantal gevallen alleen aan de archiefbewerkingsplannen te ontleen; deze worden echter pas lopende het project opgesteld; de archiefbewerkingsplannen zouden vroeg in het traject moeten worden opgesteld om de aard, omvang en moeilijkheidsgraad van de betreffende bestanden te kunnen vaststellen, waarmee effectiever gepland kan worden;
- planning- en realisatiegegevens worden niet altijd op tijd aangeleverd. De laatste tijd verloopt het aanleveren van realisatiegegevens volgens de projectorganisatie redelijk tot goed;
- in de convenanten van de projectorganisatie met de ministeries is geen planning opgenomen van de bewerkingen die de zorgdrager en de CAS zelf

uitvoeren; niet steeds leveren de ministeries hun planningsgegevens bij de projectorganisatie aan;

- bij sommige departementen ontbreken planning- en controlgegevens, ondanks afspraken hierover in de convenanten<sup>14</sup>;
- een planning van het ministerie van LNV is nog niet voorhanden, omdat het ministerie tot eind 2006 geen volledig betrouwbaar beeld had van de hoeveelheid te bewerken archiefmateriaal.

Het informatiesysteem is hierdoor niet helemaal volledig en betrouwbaar<sup>15</sup>. Niettemin is er een stijgende lijn in de betrouwbaarheid van het systeem te zien. De relevantie is vergroot doordat het informatiesysteem sinds enige maanden over de hoofdproducten informatie kan geven. Kinderziekten door uiteenlopende planningswijzen bij de verschillende partijen zijn in de loop van 2006 grotendeels weggenomen. Alle partijen werken nu met de maandelijks in te vullen (standaard)volglijst van de projectorganisatie PWAA. De lijsten en de gegevens zijn hierdoor eenduidig. Levert een van de partijen de gevraagde gegevens niet of te laat aan, dan reclameert de projectorganisatie direct. Deze herinneringen hebben effect.

Zoals we in de paragraaf 7, Voortgang aangeven, maakt de projectorganisatie bij het presenteren van de verantwoordingsinformatie nog onvoldoende gebruik van het informatiesysteem. We vragen ons verder af of het systeem voor het volgen en het bijsturen voldoende wordt ingezet.

Er zijn ook schema's voor de planning en de voortgang van de BSD's. De ministeries leveren via de volglijsten gegevens over de voortgang. Wel is de afstemming met de bewerkingen een aandachtspunt. Dit is relevant omdat de bewerking van archieven in sterke mate afhankelijk is van een vastgestelde selectielijst.

<sup>14</sup> De informatie is ontleend aan door ons bij de ministeries uitgezette vragenlijsten.

<sup>15</sup> Eind 2006 telt het systeem ongeveer 2200 archiefblokken. Mogelijk zijn hiervan 200 blokken dubbeltellingen.



**Inleiding en referentiekader**

Er is een aanzienlijke achterstand van ongeveer zeventig selectielijsten<sup>16</sup>. Het wegwerken hiervan moet in twee jaar gerealiseerd worden. Daarnaast zullen bestaande lijsten tijdens de bewerking ook moeten worden aangepast. Hiertoe zullen zeven medewerkers per jaar bij de projectorganisatie worden aangesteld.

In het Plan van aanpak en recentelijk in de Visienota van het Kabinet wordt een nieuwe aanpak voor de nog vast te stellen selectielijsten aangekondigd. Vanaf 2006 wordt een vereenvoudigde, kortere procedure toegepast, door bijvoorbeeld mandatering of door het parallel laten lopen van verschillende processtappen. In 2005 kwamen al andere procesinnovaties tot stand. Ook door de 'centralisering' van het op- en vaststellen van de lijsten kan veel tijdswinst geboekt worden. Door deze maatregelen wordt het mogelijk de procedure aanzienlijk te verkorten, van bijna anderhalf jaar tot een klein half jaar. Over de kwaliteitsborging is weinig in de projectplannen opgemerkt.

Voor onze beoordeling van de voortgang verwijzen we naar paragraaf 7.

**Conclusie**

We vinden het positief dat het proces van het op- en vaststellen van selectielijsten aanzienlijk is verkort, zonder hierbij de kwaliteitsborging uit het oog te verliezen. De ingevoerde procesvernieuwingen hebben effect. Aantal en kwaliteit van de vastgestelde selectielijsten nemen daardoor, ondanks een moeizame start, toe. De beoogde verkorting van de vaststellingsprocedure tot 22 weken is nog niet helemaal gerealiseerd. Ons is niet helemaal duidelijk geworden, hoeveel bestaande selectielijsten er nog aangepast moeten worden.

**Aanbeveling**

Mede omdat het merendeel van de nieuwe selectielijsten voor 2007 gepland is, bevelen we aan in het volgende jaar de doorlooptijd goed te volgen en bij knelpunten de procedure tijdig aan te passen. De aanpassing van de bestaande lijsten gedurende het project verdient meer aandacht. Daarnaast zou met het oog op het wegwerken van de achterstanden van na 1975 ook naar de beschikbaarheid van selectielijsten voor die werkvoorraad gekeken moeten worden.

<sup>16</sup> De inleiding is gebaseerd op Plan van aanpak, p. 9, en op Inrichtingsvoorstel p. 10 en 14. Zie ook Visienota, pp. 10-11.

## Onderbouwing

De projectorganisatie en het NA hebben in hun convenant van mei 2006 afgesproken dat 'alleen die BSD's in de planning [zijn] opgenomen die voor de archiefachterstanden van voor 1976 van belang zijn.' Dit kan volgens ons nadelig zijn voor de tweede doelstelling van het project, die anticipeert op het wegwerken van de achterstanden van na 1975 (zie paragraaf 1, inleiding). In de planning zijn momenteel alleen selectielijsten opgenomen die of nog opgesteld moeten worden of die aan vernieuwing toe zijn. Hoeveel selectielijsten nog tijdens de bewerking aangepast moeten worden, is ons niet duidelijk. We hoorden hierover verschillende ramingen.

### Stroomlijning en kwaliteitsborging

De afspraken hierover zijn neergelegd in het convenant van de projectorganisatie met het NA. Los van de mandateringsregeling (zie hieronder) zijn de andere geplande voorzieningen ingevoerd. De projectorganisatie is via de convenanten met de ministeries belast met het opstellen van de nog ontbrekende selectielijsten en met het nagenoeg volledig uitvoeren van de vaststelling. Sommige zorgdragers stellen hun eigen selectielijsten op. Bij de projectorganisatie stelt een team conceptselectielijsten op en handelt deze namens de ministeries tijdens de vaststellingsprocedure af. Bij alle ministeries zijn contactpersonen voor de projectorganisatie aangewezen. De ministeries leveren nog slechts een klein aandeel in de vaststellingsprocedure. Momenteel verloopt alleen de toetsing van de bewaartermijnen door de ministeries nog wel eens traag.

Het NA zorgt voor de kwaliteitsinstrumenten en toetst de lijsten. Het heeft hiervoor tijdelijke uitbreiding met vijf fte gekregen. Alle betrokkenen werken met de leidraad van het NA voor het op- en vaststellen van selectielijsten, zoals vervat in de *Productbeschrijving BSD*. Deze leidraad is in 2006 in overleg met de projectorganisatie tot een voor beide partijen goed werkbaar checklist aangescherpt: de *Kwaliteitstoets BSD*. De projectorganisatie heeft daarnaast nog een eigen werkinstructie. Het eerste halfjaar werd ongeveer 30 tot 50 % van de ingeleverde conceptselectielijsten als problematisch beoordeeld. Knelpunten waren: onervarenheid bij het personeel van de projectorganisatie, onvoldoende ondersteuning vanuit de zorgdragers en een als problematisch ervaren werkvoorraad uit het verleden, zoals half afgeronde BSD's. Naar mate het project vordert en de partijen meer op elkaar ingespeeld raken, blijkt het niveau van de selectielijsten te verbeteren. De doorlooptijd van het op- en vaststellen is volgens de projectorganisatie van gemiddeld 78 weken tot 24 weken teruggebracht.



Bij elk nieuw beleidsterrein dat wordt uitgewerkt hoort een 'historisch maatschappelijke analyse' (HMA). Met een HMA wordt de kwaliteit van een selectielijst verhoogd, en wordt tevens de inbreng van het historische veld gewaarborgd. Hierdoor wordt ook draagvlak gecreëerd<sup>17</sup>. Ook hier kon door een slimmere inrichting van de procedure tijdwinst worden boekt. Het vinden van een juiste externe materiedeskundige blijkt nog steeds een langdurig proces te zijn.

#### Mandatering

Selectielijsten worden doorgaans voor een geheel beleidsterrein opgesteld. Dit impliceert dat verschillende ministers (en andere actoren) bij de vaststelling zijn betrokken. Door mandatering wordt de procedure vereenvoudigd, omdat de secundaire zorgdrager de primaire zorgdrager de bevoegdheid verleent namens hem/haar een selectielijst te ontwerpen en vast te stellen<sup>18</sup>. In 2006 heeft de projectorganisatie al gewerkt met het concept van een 'mandateringsregeling'. Deze regeling is inmiddels via de kabinetsnota *Informatie op orde* in juni 2006 door alle ministers overgenomen<sup>19</sup>. In de convenanten met de ministeries wordt de regeling bevestigd. De mandatering heeft de vaststellingsprocedure daadwerkelijk vereenvoudigd.

<sup>17</sup> Een HMA brengt maatschappelijke ontwikkelingen en gebeurtenissen in kaart die van belang geweest zijn op een bepaald beleidsterrein, maar die in een selectielijst onderbelicht zijn gebleven.

<sup>18</sup> Een voorbeeld: op het beleidsterrein Hoger Onderwijs spelen zowel de minister van OCW als de minister van LNV een rol. De minister van OCW is de primaire zorgdrager voor dit beleidsterrein. Deze kan door de minister van LNV gemandateerd worden om het proces van de totstandkoming van selectielijsten voor dit ministerie uit te voeren.

<sup>19</sup> Visienota, actielijn 5.



### **Inleiding en referentiekader**

Bewerking bestaat onder meer uit het maken van archiefbewerkingplannen (ABP's), het selecteren aan de hand van de selectielijsten (zie paragraaf 5), het maken van toegangen en het materieel verzorgen van de archiefbestanden. Bij de bewerking zijn op verschillende momenten ook de ministeries betrokken, bijvoorbeeld bij het transport en bij het beperken van de openbaarheid.

Wij beperken ons tot de bewerkingstaak van de projectorganisatie zelf en de toetsing van de producten door het Nationaal Archief. We stellen daarbij de vraag of de projectorganisatie zodanig is ingericht en samengesteld, dat alle bewerkingstaken tijdig en goed uitgevoerd kunnen worden. We onderscheiden drie aspecten die cruciaal zijn voor de kwaliteit van het te bewerken archief, namelijk personeel, kwaliteitstoetsing en opslagruimte (het financiële aspect hebben wij niet betrokken). In 2007 beoordelen we de kwaliteit van de feitelijke bewerking door alle betrokken ketenpartners. Tot slot merken we op dat uit de kwartaalrapportages blijkt dat pas in het tweede kwartaal van 2006 de projectorganisatie zodanig uitgerust was met de gebruikelijke PIOFAH-middelen, dat ze op haar taken berekend was.

### **Personeel**

#### Toelichting

De kwaliteit van de bewerking (en van de andere hoofdtaken) hangt nauw samen met de inzet van personeel en kennis. Is er voldoende personeel aangesteld voor het opstellen van selectielijsten en voor de bewerking van archieven en voldoet dit personeel aan de gestelde eisen?

De uitgangspunten voor de projectorganisatie zijn in het Inrichtingsvoorstel uitgewerkt. Deze zijn bijvoorbeeld dat de projectorganisatie een leerorganisatie wil zijn en flexibel moet zijn wat omvang, aard en werkzaamheden betreft. Zo is er uitdrukkelijk ruimte voor groei van de medewerkers en wil de organisatie lessen voor de toekomst opstellen. Maximaal 20 % zal uit jeugdwerkelozen bestaan. Zij worden ingezet voor de materiële verzorging van de archieven. 'De systematiek, de organisatie en de mensen zullen ook inzetbaar zijn in de toekomst.' Het personeelsbestand zal volgens het inrichtingsvoorstel een omvang van ongeveer 65 fte per jaar nodig hebben. Hierbij zit een buffer van vijf à tien fte<sup>20</sup>.

<sup>20</sup> Inrichtingsvoorstel, pp. 11-16.

### Conclusie

Door aanloopproblemen werd de formatie pas in de loop van het eerste bewerkingsjaar op volle sterkte gebracht, dit in afwijking van de planning. De projectorganisatie onderscheidt zich als een lerende organisatie, die veel aandacht geeft aan het verbeteren van de kennis en competenties van haar personeel.

### Aanbeveling

Geen.

### Onderbouwing

Volgens de projectorganisatie is de capaciteit voldoende. De formatie bedraagt ongeveer 60 mensen. De projectorganisatie geeft aan dat de organisatie bewust geselecteerd heeft op medewerkers met een goede vooropleiding. Minimaal 10 % bestaat uit medewerkers met archiefervaring. Hierdoor was de ervaring van vele medewerkers bij de aanvang van het project onvoldoende. Daarom is fors geïnvesteerd in archiefopleidingen voor alle medewerkers. De organisatie is positief over de kwaliteit en de inzet van medewerkers, en oordeelt dat er voldoende kwaliteit aanwezig is voor het bewerken van de archieven. De projectorganisatie garandeert de kwaliteit bij de bewerking verder door het werken in teams. Er zijn vijf teams elk bestaande uit een coördinator, selecteurs en materiële bewerkers.

Het Nationaal Archief heeft de werkzaamheden met betrekking tot de ABP's en de kwaliteitstoetsing bij drie accountmanagers belegd. De kwaliteitstoets van de selectielijsten bij het NA is belegd bij twee seniormedewerkers.

### **Kwaliteitsborging**

#### Toelichting

Het Nationaal Archief bewaakt vanuit haar formele rol als ontvanger van de over te brengen archieven de kwaliteit van de bewerkingen. Voor de bewerking zullen de bewerkingsorganisaties (CAS en projectorganisatie) basisafspraken maken over de kwaliteitsniveaus van de bewerking, vooral van de toegankelijkheid<sup>21</sup>.

### Conclusie

Na aanloopproblemen zijn in de loop van het eerste projectjaar de voorwaarden (procedures, instrumenten) voor een adequate bewerking tot stand gekomen. Er is een

<sup>21</sup> Plan van aanpak, p. 10, en Inrichtingsvoorstel, p. 11.

werkbare en door alle partijen gedragen kwaliteitsstandaard voor de toegankelijkheid van over te brengen archief vastgesteld. Hierdoor winnen (volgens het NA) de archiefbewerkingsplannen en de toegangen snel aan kwaliteit. De kwaliteitsborging van vernietigingen is volgens ons nog onderbelicht.

#### Aanbeveling

We brengen onder de aandacht dat ook de vernietigingen zorgvuldig getoetst moeten worden.

#### Onderbouwing

Globale afspraken over de bewerking zijn vastgelegd in het convenant van de projectorganisatie met het NA. Deze betreffen onder meer de kwaliteitsstandaard voor de toegankelijkheid, die het pSG-beraad in april 2006 heeft vastgesteld. De standaard geeft een uitleg van de eisen van de *Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden*. Alle partijen moeten zich aan het standaardniveau houden (in de wandeling: 'goed is goed genoeg'). Daarnaast zijn er nog twee andere kwaliteitsniveaus. Afwijking van het standaardniveau heeft nog niet plaatsgevonden.

De bewerking en de toetsing daarvan zijn met de nodige waarborgen omgeven. In een archiefbewerkingsplan (ABP) worden voor een bepaald archiefblok de werkafspraken van de projectorganisatie met het NA vastgelegd. Dit gebeurt alleen bij archiefblokken die (voor een deel) voor overbrenging in aanmerking komen. Voor de toetsing van een ABP is een gezamenlijke kwaliteitstoets voorhanden. Evenals bij de selectielijsten het geval was, heeft het niveau van de ABP's – volgens het NA - in de loop van 2006 een acceptabel niveau gekregen. Wat de bewerking zelf betreft zijn er de volgende waarborgen: werkinstructies, interne toetsen, interne en externe werkoverleggen (met ministerie en NA), externe toetsen door het NA. Met de formele toets door het NA is nog geen ervaring opgedaan, omdat er nog geen archief is overgebracht. Wat de vernietiging betreft biedt de werkwijze - op het eerste gezicht – met minder waarborgen. We vinden dit een aandachtspunt waarop we volgend jaar terugkomen.

#### **Opslagruimte**

##### Toelichting

De projectorganisatie heeft ruimte gehuurd bij het Gemeente Archief van Rotterdam (GAR). Dit is ten behoeve van de ongeveer twintig km<sup>1</sup> die de projectorganisatie zelf bewerkt. Het gaat om op termijn vernietigbare archieven en om blijvend te bewaren archiefbescheiden. Deze laatste moeten worden beheerd in een archiefruimte die aan de eisen van de *Regeling Bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen*

voldoet. De archiefstukken die bij het GAR worden opgeslagen, moeten vrij zijn van schimmel en andere schadelijke organismen<sup>22</sup>.

#### Conclusie

De archiefruimte voor de projectorganisatie voldoet aan de eisen van de *Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen*. De na enige incidenten aangepaste controleprocedure voor de detectie van schadelijke organismen lijkt effectief te zijn.

#### Aanbeveling

Geen

#### Onderbouwing

De inspectie heeft de archiefruimte van het GAR getoetst. Hier hebben we naar de kwaliteit van de ruimte gekeken. Het depot is een inpandige ruimte. De archiefruimte en het 'archiefgebouw' zijn goed beveiligd tegen inbraak en wateroverlast. De brandbestrijdingsmiddelen en het klimaatsysteem voldoen. Naast materiaal van het gemeentearchief zelf wordt er ook ruimte verhuurd aan andere partijen. De voor het PWAA beschikbare capaciteit is meer dan voldoende.

Het GAR heeft enige malen geconstateerd dat sommige bestanden niet gescreend binnenkwamen. Dit kwam doordat ministeries zich niet steeds aan de afspraken hielden. Het kwam voor dat er na de controle door het GAR meer archief naar het GAR werd vervoerd dan er gescreend was. Ook kwam het voor dat gecontroleerd archief vóór het transport naar een andere, mogelijk besmette ruimte werd verplaatst. De projectorganisatie en het GAR hebben inmiddels over de screening en de intake van archieven betere afspraken gemaakt. We gaan er van uit dat de instructie voor de depotbeheerder van de projectorganisatie inmiddels is gewijzigd.

<sup>22</sup> Huur- en dienstverleningsovereenkomst, art. 3.3.

### **Inleiding en referentiekader**

Onder realisatie verstaan we met betrekking tot selectielijsten het moment waarop deze formeel zijn vastgesteld en in de Staatscourant gepubliceerd. Het bewerkingsproces van archieven is afgerond als een archiefblok formeel is overgebracht naar een rijksarchief of is vernietigd. Als een archief pas op termijn vernietigd mag worden, is de bewerking van dergelijk archief afgerond, als deze formeel in beheer is overgedragen aan de zorgdrager. We beoordelen de voortgang aan de hand van de planningen en de feitelijke realisatie.

### **Conclusie**

Het project kende een langzame start. De realisatie van de selectielijsten ligt redelijk op schema. De doelstelling van het project binnen twee jaar de achterstand van geldige selectielijsten in te halen, lijkt haalbaar.

Helaas is de bewerking niet volgens planning verlopen. Slechts een vierde deel van de ingeplande bewerkingen is bijna gereed, exclusief overbrenging of vernietiging (direct of op termijn). Onduidelijk is of de opgelopen achterstand in 2007 kan worden ingehaald. De voortgangsrapportages geven onvoldoende inzicht in de relevante stadia van de bewerking.

### **Aanbeveling**

De ministers moeten scherper sturen op de realisatie van de (jaarlijkse) voorraad bewerkingen. In de voortgangsrapportages moet inzichtelijk worden, in welke mate de planning per hoofdproduct gerealiseerd is, dan wel in welke onderscheiden bewerkingsfase deze verkeert. Voor de administratieve afhandeling door de ministeries moet op korte termijn een oplossing gevonden worden.

### **Onderbouwing**

#### Selectielijsten

In 2006 had ongeveer de helft van de zeventig geplande nieuwe lijsten vastgesteld moeten zijn. Eind 2006 waren er 28 lijsten vastgesteld, waarvan er nog drie moeten worden gepubliceerd<sup>23</sup>. De planning is dus niet helemaal gehaald. Wel zijn op vijf lijsten na alle zestig per 1 januari 2007 geplande selectielijsten in behandeling genomen. De projectorganisatie zelf moet nog het merendeel van 'haar' selectielijsten door de procedure voeren.

<sup>23</sup> Voortgangsrapportage 2005-2006, p. 4, en schriftelijke informatie van de projectorganisatie van 21 december 2006.

### Bewerking

Volgens de projectorganisatie is de bewerking zo gepland dat in ieder jaar een derde van de totale voorraad van 75 km<sup>1</sup> wordt bewerkt. Voor 2006 is de ingeplande voorraad daarmee 25 km<sup>1</sup>. Feitelijk was er eind 2006 17.6 km<sup>1</sup> in bewerking<sup>24</sup>. Door onder meer de langzame start van de projectorganisatie is er een achterstand ontstaan.

Volgens de projectorganisatie is eind 2006 6.1 km<sup>1</sup> 'gereed'. Hiermee bedoelt de projectorganisatie dat de selectie is afgerond en de vernietigingslijsten en/of de conceptinventaris zijn goedgekeurd, maar dat de administratieve afhandeling nog niet is gerealiseerd. Hiermee is de bewerking - volgens de definities die wij in de inleiding gaven - dus nog niet formeel gereed. De administratieve afhandeling door de ministeries blijkt een groot knelpunt te zijn<sup>25</sup>. Bij dit alles moet men zich nog bedenken dat de CAS al in 2005 een flink deel van de achterstand in bewerking had, met andere woorden: het wegwerken begon niet bij nul.

Onduidelijk in de verantwoordingsrapportages is, wát er precies gereed is. De rapportage van de projectorganisatie is erg globaal. Zo wordt geen inzicht gegeven in de stand van zaken van de drie hoofdproducten; dit zijn: het vernietigde archief, het op termijn te vernietigen archief en het over te brengen archief. Wat is bijvoorbeeld de omvang van het overgebrachte of over te brengen archief<sup>26</sup>?

Het is voor ons duidelijk dat achterstanden niet door meevallers weggewerkt worden. Wel zal de projectorganisatie enige inverdieneffecten mogen meerekenen, nu de organisatie staat en de relaties met de partijen vaste vorm hebben gekregen

<sup>24</sup> Kwartaalrapportage 4<sup>e</sup> kwartaal 2006.

<sup>25</sup> Tot de administratieve afhandeling behoren het stellen van openbaarheidsbeperkingen aan over te brengen archief, en het formeel instemmen met de verklaringen van overbrenging en van vernietiging.

<sup>26</sup> Navraag van de Erfgoedinspectie bij de projectorganisatie op 23 januari 2007 leerde dat de CAS - in het kader van het PWAA-project - ongeveer 180 m<sup>1</sup> naar het NA heeft overgebracht. We vinden dit echter niet in de overzichten van het PWAA terug.