

Verslag over het archiefwettelijk toezicht in 2005

Archieven

Samenvatting

Een goede informatievoorziening is een voorwaarde voor een goed functionerende overheid. Alleen zo kan de overheid immers verantwoording afleggen, in staat zijn tot actieve interactie met de burger en openbaarheid van bestuur waarborgen. Een betrouwbare informatievoorziening is ook noodzakelijk om archieven voor latere generaties veilig te stellen en te benutten. Toch laat de praktijk anders zien.

Informatiehuishouding en behoorlijk bestuur

Binnen overheidsorganisaties neemt de hoeveelheid informatie explosief toe. Daardoor lijkt de overheid veel moeite te hebben om de essentiële informatie boven tafel te krijgen. Vroeg of laat leidt dat tot een informatie-infarct. Waardering, selectie en toegankelijkheid van documenten zijn daarom vereisten voor een betrouwbare informatievoorziening, ook in een digitale omgeving.

Daarnaast constateert de Erfgoedinspectie dat het management van overheidsorganisaties onvoldoende stuur op de informatievoorziening. De Erfgoedinspectie vindt dat de overheid de beginselen van behoorlijk bestuur moeten vertalen naar beginselen van behoorlijk informatiegedrag. Die beginselen vormen ook de basis voor de openbaarheid en actieve openbaarmaking van overheidsinformatie.

Regels en regelen

Het vastleggen van verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer binnen de organisatie voorkomt onduidelijkheden. Juist deze onduidelijkheden leidden er vaak toe dat de informatievoorziening in de knel komt. Toch blijken de verantwoordelijkheden bij veel organisaties niet helder te zijn geregeld.

Zorgdragers moeten weten welke organen onder hun archiefwettelijke zorg vallen. Zij dienen:

- die organen te informeren over de wederzijdse verantwoordelijkheden;
- ervoor te zorgen dat die verantwoordelijkheden expliciet in de beheersregelingen worden vastgelegd;
- toe te zien op de naleving van de verantwoordelijkheden.

Een andere aanbeveling is dat de directies wetgeving en juridische zaken van de departementen de wetgeving over de informatievoorziening in een vroeg stadium moeten afstemmen op de Archiefwet. Die afstemming is nodig om te voorkomen dat organisaties op grond van strijdige regels onjuiste beheersbeslissingen nemen.

Toegang tot de overheidsinformatie: een inhaalslag

De centrale overheid kampt al jaren met achterstanden in de bewerking en overbrenging van archieven naar de openbare archiefbewaarplaatsen van het Rijk. Dat belemmert de toegang van de burger tot de overheidsinformatie fors. In maart 2005 werd een plan van aanpak voor het project 'Wegwerken achterstanden in de overbrenging van archieven tot 1976' goedgekeurd.

De Erfgoedinspectie plaatst een aantal kritische kanttekeningen bij het projectplan. Onze belangrijkste aanbevelingen zijn:

- De ministeries moeten de projectorganisatie meer inzicht in de werkvoorraad van te bewerken en over te brengen archieven geven.
- De projectorganisatie moet tijdig maatregelen nemen bij een eventuele overschrijding van de werkvoorraad, om de kwaliteit en de doorloop van het project te waarborgen.
- De projectorganisatie moet de bewerking van archieven en de overbrenging daarvan naar het Nationaal Archief toetsen op de kwaliteit.

Inhoud

| | | |
|----------|---|-----------|
| | Samenvatting | 3 |
| 1 | Inleiding | 7 |
| 2 | Informatiehuishouding en behoorlijk bestuur | 9 |
| 2.1 | De belangen | 9 |
| 2.2 | Informatie-infarct | 11 |
| 2.3 | Onvoldoende sturing | 12 |
| 2.4 | Tijd voor actie | 14 |
| 3 | Regels en regelen | 15 |
| 3.1 | Verantwoordelijkheden beter regelen | 15 |
| 3.2 | Verhouding Archiefwet en andere informatiewetgeving | 18 |
| 3.3 | Aanbevelingen | 21 |
| 4 | Toegang tot de overheidsinformatie: een inhaalslag | 23 |
| 4.1 | 'Snel' | 24 |
| 4.2 | 'Slagvaardig' | 26 |
| 4.3 | 'Verantwoord' | 27 |
| 4.4 | Conclusie en aanbevelingen | 27 |
| | Colofon | 31 |

1 Inleiding

Zonder een goede informatievoorziening geen goed functionerende overheid. Hoe kan de overheid immers verantwoording afleggen, in staat zijn tot actieve interactie met de burger en openbaarheid van bestuur waarborgen als de informatievoorziening niet betrouwbaar is? Een betrouwbare informatievoorziening is ook een essentiële voorwaarde om archieven als erfgoed voor latere generaties veilig te stellen en te benutten. Vanuit dit perspectief brengt de Erfgoedinspectie¹ jaarlijks verslag uit aan de staatssecretaris voor Cultuur en Media over het toezicht op het archiefbeheer bij de centrale overheid. De staatssecretaris legt het verslag vervolgens, voorzien van haar standpunt, aan de Tweede Kamer voor.

Net als in de vorige jaren haalde het informatiebeheer van de overheid in 2005 het nieuws. In een aantal gevallen omdat laptops, diskettes en usb-sticks van ambtenaren met vertrouwelijke informatie in handen van derden kwamen. Ook de vermissing van het straf dossier van de atoomgeleerde Khan trok de aandacht. 'Incidenten' als deze hebben vaak een structurele oorzaak. Bij de kwestie Khan bijvoorbeeld stelde de Erfgoedinspectie vast dat het dossier administratief niet meer traceerbaar was door structurele onvolkomenheden in het archiefbeheer.

Met onze rapportage over digitaal archiefbeheer bij de centrale overheid hebben we vorig jaar de urgentie van de geconstateerde problemen aangegeven en aangedrongen op concrete maatregelen.² In 2005 heeft de Tweede Kamer over dit onderwerp met de staatssecretaris voor Cultuur en Media van gedachten gewisseld. Naar aanleiding daarvan werken de staatssecretaris en de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) aan een Kabinetsvisie, die ze voor de zomer van 2006 aan de Tweede Kamer zullen aanbieden. Daarin zal het Kabinet aangeven hoe het de gesignaleerde problemen wil gaan aanpakken. Wij zien de Kabinetsvisie met belangstelling tegemoet. Het is nu tijd voor daadwerkelijke maatregelen.

In het afgelopen jaar hebben we een brede discussie op gang zien komen over de kwaliteit van de informatievoorziening. De minister voor BVK en de staatssecretaris voor Cultuur en Media hebben in het kader van de kabinetsvisie het afgelopen jaar een aantal

¹ We bedoelen hier de sector Archieven van de Erfgoedinspectie (voorheen Rijksarchiefinspectie). In dit verslag spreken we kortweg over de Erfgoedinspectie.

² Rijksarchiefinspectie, *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal archiefbeheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid*, januari 2005.

discussiebijeenkomsten georganiseerd, waarin verschillende thema's aan de orde zijn gekomen en oplossingsrichtingen zijn verkend. Verder valt ons op dat congressen en publicaties in het vakgebied van de documentaire informatievoorziening zich meer en meer richten op betrouwbare informatievoorziening en toegankelijkheid van overheidsinformatie voor de burger³. De Algemene Rekenkamer constateert dat departementen in toenemende mate aandacht krijgen voor IT-governance⁴. Er lijkt dus voorzichtig beweging te komen in het denken over de informatievoorziening, in elk geval bij de departementen. De komende jaren zal duidelijk worden wat daarmee daadwerkelijk verandert in de praktijk.

Leeswijzer

Onze belangrijkste boodschap in de afgelopen jaren was dat overheidsorganisaties actief moeten gaan sturen op de kwaliteit van de informatievoorziening. In hoofdstuk 2 beschrijven we het belang van informatievoorziening in het kader van behoorlijk bestuur. Waarom is een goede sturing op die informatievoorziening belangrijk? Op welke wijze kunnen overheidsorganisaties daaraan invulling geven? In dat kader gaan we ook in op het belang van een goede beheersing van informatiestromen.

Hoofdstuk 3 belicht twee knelpunten die risico's vormen voor een goed archiefbeheer: de onduidelijkheden in de verdeling van verantwoordelijkheden en het gebrek aan afstemming van sectorgerichte wetgeving met de Archiefwet. Wij maken deze knelpunten zichtbaar aan de hand van inspecties die wij uitvoerden bij veiligheidsorganisaties en bij onderwijsinstellingen.

In 2005 ging een nieuw project van start om alsnog de achterstanden in bewerking en overbrenging van de archieven van departementen aan te pakken. Deelnemers in het project zijn de 13 ministeries, het Nationaal Archief, de Centrale Archief Selectiedienst (CAS), de Raad voor Cultuur en een speciaal daartoe ingerichte projectorganisatie. Doel is om in 3,5 jaar de bestaande achterstanden weg te werken. In hoofdstuk 4 beoordelen wij deze nieuwe aanpak en schetsen we de risico- en succesfactoren.

Dit jaarlijks verslag beschrijft de inhoudelijke bevindingen van het toezicht van de Erfgoedinspectie op de naleving van de Archiefwet 1995. Voor de verantwoording van onze werkzaamheden over 2005 en het werkplan voor 2006 kunt u terecht op de website van de Erfgoedinspectie:

http://www.erfgoedinspectie.nl/page/archieven/programma_en_verslag.

³ Zie bijvoorbeeld Albert G. Arnold en Boudien Glashouwer, *De moderne informatiehuishouding van de digitale overheid. Het archief op het bureau*, Den Haag, mei 2005.

⁴ IT-governance is het bestuurlijk proces waarbij de top van de organisatie zich bij het inrichten van de informatievoorziening ook bezighoudt met de onderliggende technische voorzieningen, om zo tot een betere beleidsuitvoering te komen. (Definitie Algemene Rekenkamer).

2 Informatiehuishouding en behoorlijk bestuur

Het overheersende beeld bij overheidsorganisaties is nog steeds dat de informatievoorziening een vanzelfsprekende ondersteunende functie is die weinig of geen sturing nodig heeft. Daarmee wordt het belang van een goede informatievoorziening voor het functioneren en de betrouwbaarheid van de overheid ernstig onderschat. De overheid legt weliswaar steeds meer informatie in documenten en ICT-systemen vast, maar tegelijkertijd lijkt het vermogen van de overheid zich te kunnen verantwoorden juist af te nemen.

Het kost de overheid moeite de grote informatiestroom op een verantwoorde manier te beheersen en te benutten. Niet alleen het vermogen verantwoording af te leggen is daarmee een probleem. Slecht informatiebeheer heeft ook grote gevolgen voor de openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie voor de burger. Het veiligstellen van archieven als erfgoed is alleen mogelijk als de informatievoorziening vanaf het eerste begin op orde is. Het erfgoedbelang lijkt in de discussie over de kwaliteit van de informatievoorziening nog steeds te domineren. Voor dat aspect is de staatssecretaris voor Cultuur en Media verantwoordelijk. Er zijn echter nog meer belangen mee gemeoid.

Welke belangen dan? Daarop gaan wij in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk in. De genoemde belangen vinden we nog niet terug in het beleid en dagelijks beheer van de informatievoorziening. Daarnaast zijn er enkele recente ontwikkelingen die een goede informatievoorziening in de weg kunnen staan. Een hiervan is het explosief gestegen informatieaanbod, waarop wij in paragraaf 2.2 ingaan. Om kansen te benutten en risico's te vermijden, is sturing door het management van de organisaties nodig. Daarover gaat paragraaf 2.3.

2.1 De belangen

Een goede informatievoorziening bij de centrale overheid dient twee belangen:

- behoorlijk bestuur;
- de openbaarheid van informatie op lange termijn.

Behoorlijk bestuur van de overheid duiden we tegenwoordig ook aan met de term 'government governance'. Government governance is het sturen en beheersen van overheidsorganisaties en door de overheid in het leven geroepen organisaties, het toezicht

dat daarop wordt uitgeoefend ten behoeve van de belanghebbenden en de verantwoording die daarover wordt afgelegd⁵. Behoorlijk bestuur bevat elementen als doelmatig en efficiënt werken, integer en zorgvuldig handelen, transparant en controleerbaar zijn. Openbaarheid van bestuur, zoals vastgelegd in de Wet openbaarheid van bestuur, is daarvan een belangrijk aspect. Horizontale verantwoording aan burgers, bedrijven, andere overheden en andere belanghebbenden wordt immers steeds belangrijker, naast verticale verantwoording aan parlement en Europese instellingen.

Eind 2003 presenteerde het kabinet een visie en actieprogramma onder de titel 'Andere overheid'. Daarin gaf het kabinet aan langs welke lijnen de overheid zou moeten worden gemoderniseerd, met het oog op een betere verhouding tussen overheid en burger en een betere taakuitvoering van de overheid. Het actieprogramma omvat een groot aantal verbeteracties en initiatieven rond drie thema's: een betere dienstverlening, minder bureaucratie en een slagvaardige organisatie.

De eisen aan behoorlijk bestuur vertalen zich vervolgens weer in eisen aan de informatiehuishouding van de overheid. Immers: als de informatievoorziening niet goed functioneert, functioneert de overheid zelf ook niet goed. Informatie van de overheid moet daarom volledig, betrouwbaar, beschikbaar en toegankelijk zijn, zowel voor de korte als lange termijn. Informatie is dus wezenlijk voor een goed functionerende overheid, openbaarheid van bestuur en democratische controle.

Een goede informatievoorziening dient ook een belang op langere termijn. De Archiefwet 1995 voorziet in de volledige openbaarheid van overheidsinformatie na zekere tijd. (Het gaat in de regel om twintig jaar.) Dit biedt de burger de mogelijkheid om kosteloos overheidsarchieven in te zien en de daarin vastgelegde informatie te gebruiken. Archieven vormen dus een belangrijk onderdeel van ons erfgoed.

Bij veel organisaties zien we nog steeds dat het belang van informatie voor een 'behoorlijk bestuur' wordt onderschat. Een samenhangend informatiebeleid ontbreekt daardoor. Uit zo'n informatiebeleid moet blijken welk belang informatie heeft voor de organisatie, welke risico's daarbij kunnen spelen (risicoanalyse), en welke eisen de organisatie vervolgens aan het beheer stelt (beheersmaatregelen). Vervolgens zien we dat er ook onvoldoende aandacht is voor de organisatie erachter: hoe houd je informatie betrouwbaar, duurzaam, beschikbaar en toegankelijk? Eigenlijk weten we niet goed wat er aan informatie is, waar we die kunnen vinden en of die informatie betrouwbaar is.

⁵ Ministerie van Financiën, *Over de cyclus sturen - beheersen - toezichhouden - verantwoorden. Studierapport ter gelegenheid van het 50-jarig jubileum van de Directie Accountancy Rijksoverheid, voorheen Centrale Accountantsdienst* Den Haag 2000.

Alleen hierdoor al voldoen vele overheidsorganisaties nog niet aan het beginsel van behoorlijk bestuur. Vele organisaties vertonen nog alle kenmerken van 'deze overheid' in plaats van die van de 'andere overheid'.

2.2 Informatie-infarct

Binnen overheidsorganisaties neemt de hoeveelheid informatie explosief toe. Niet alle informatie is even relevant. Door de enorme hoeveelheid lijkt de overheid juist veel moeite te hebben om de essentiële informatie boven tafel te krijgen. Vroeg of laat leidt dat tot een informatie-infarct.

Vreemd genoeg groeit binnen overheidsorganisaties de opvatting om digitaal opgeslagen informatie niet of slechts zeer terughoudend te vernietigen, juist uit beheersmatige overwegingen. Selectie wordt hierbij gezien als een concept uit het 'papieren' tijdperk. Deze opvatting houdt een optimistische kijk in op de mogelijkheden om die informatie in een digitale omgeving naar behoren toegankelijk te maken en te houden. Die mogelijkheden zijn *in de praktijk* vooralsnog niet overtuigend aangetoond: we kunnen niet alle relevante informatie simpel 'opgooglen'. Wie dat denkt, doet aan *google-simplisme*. De kansen op een informatie-infarct lijken er sterk mee te worden vergroot.

Bij toegankelijkheid zijn twee factoren van belang. In de eerste plaats spelen metadata een essentiële rol. Metadata zijn belangrijk om de juiste informatie te vinden en juist te interpreteren. Archiefbescheiden ontleen hun betekenis aan de context: kenmerkende informatie over het document en over de relatie tussen documenten. Die informatie, vastgelegd in metadata, is niet alleen essentieel om een document in de juiste context te kunnen plaatsen en interpreteren, maar ook om relevante documenten en daaraan gerelateerde documenten trefzeker te vinden. Wanneer informatiesystemen niet over de vereiste en betrouwbare metadata beschikken, kan informatie niet goed worden teruggevonden.

In de tweede plaats speelt de hoeveelheid informatie een grote rol. Door alle documenten te bewaren verliezen we het zicht op wat relevant is. Tijdige selectie en vernietiging van niet relevante gegevens zijn dan ook van een essentiële voorwaarde voor de beheersbaarheid en toegankelijkheid en daarmee voor een betrouwbare informatievoorziening, ook in een digitale omgeving.

Dit beeld lijkt ook te worden onderschreven door de Algemene Rekenkamer. In haar verslag over 2005 stelt de Algemene Rekenkamer dat informatie van levensbelang is, maar dat het wel goede en bruikbare informatie moet zijn.

Maar door het digitale tijdperk is de hoeveelheid gegevens die instellingen tot hun beschikking hebben, heel groot geworden. Te groot, zou je kunnen zeggen. ICT helpt, maar kan ook bureaucratisering in de hand werken. Je ziet dat het management van instellingen vaak geen grip meer heeft op de hoeveelheid en op de informatie die de systemen genereren. Ze weten niet meer wat relevant is en wat niet. Vaak ook verschillen systemen van instellingen die veel met elkaar te maken hebben zodanig, dat de gegevens onvergelykbaar zijn, en daarmee als informatie onbruikbaar. Zo wordt kennis die voor het oprapen zou moeten liggen, onbereikbaar.⁶

De eerste aandacht van overheidsorganisaties zou dan ook moeten uitgaan naar de volgende vragen: Welke informatie is essentieel om vast te leggen uit het oogpunt van behoorlijk bestuur? Hoe garanderen we dat die informatie vindbaar en toegankelijk is? Daarbij dient meer dan ooit aansluiting gevonden te worden bij de primaire processen van de organisatie. Alleen op basis van die processen kan de organisatie informatie op zijn waarde beoordelen. Dat draagt ook bij een betere toegankelijkheid en aan de openbaarheid van informatie. De burger is immers niet gebaat bij een *ongewogen* aanbod van informatie, maar alleen bij *relevante* informatie.

2.3 Onvoldoende sturing

Sturing en beheersing zijn belangrijke onderdelen van behoorlijk bestuur. Om te kunnen sturen en beheersen, is een goede controlfunctie essentieel. Als het gaat om de financiën gaat iedereen ervan uit dat een overheidsorganisatie 'in control' is. Diezelfde eis wordt voor de informatievoorziening niet of onvoldoende gesteld. We zien dan ook dat het management daar onvoldoende op stuur.

Interessant in dit verband is een recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer over IT-governance.

IT-Governance

Een goede informatievoorziening is onmisbaar voor een overheid die doelmatig te werk wil gaan en haar burgers goed wil bedienen. De kwaliteit van de informatievoorziening binnen de rijksoverheid is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop informatie- en communicatietechnologie (ICT) wordt ingezet. De rol van ICT is de laatste jaren sterk

⁶ Algemene Rekenkamer, *Verslag 2005*, maart 2006.

veranderd. ICT is uitgegroeid tot een strategisch middel dat de overheid in staat stelt doelmatiger te functioneren en beter te presteren. Gezien het belang van een goede informatievoorziening en de strategische rol van ICT daarin is het noodzakelijk dat de departementale top de informatievoorziening én de onderliggende technische voorzieningen in hun onderlinge samenhang in beschouwing nemen. Dit proces wordt aangeduid als IT-governance. IT-governance bij de rijksoverheid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministeries, de Tweede Kamer en eventuele rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's).

De Algemene Rekenkamer is bij de ministeries van Economische Zaken (EZ) en van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) nagegaan hoe zij IT-governance in de praktijk brengen¹. De twee ministeries blijken volop bezig te zijn IT-governance vorm te geven. Er zijn opvallend veel overeenkomsten in de wijze waarop zij dat doen. Zo streven beide ministeries naar meer centrale regie op de organisatie van informatievoorziening en de inrichting van de ICT. Een voorbeeld hiervan is het benoemen van de functie van chief information officer (CIO), die bij beide ministeries in de top van de organisatie is ondergebracht, bij de plaatsvervangend secretaris-generaal (pSG). De CIO draagt onder meer de verantwoordelijkheid voor de inrichting en beheersing van de informatievoorziening en vormt de verbinding tussen bedrijfsprocessen en de ICT-voorziening.

Beide ministeries zijn bezig de functie van CIO te professionaliseren. De professionalisering van de CIO blijkt een rijksbrede trend te zijn. IT-governance maakt daarom deel uit van het governance-gedachtegoed.

Governance (bestuur) is het sturen en beheersen van een organisatie, daarover verantwoording afleggen en daar toezicht op houden. Alom wordt het belang van governance onderkend als waarborg voor het bereiken van beleidsdoelen. Binnen deze governance-beweging begint zich steeds duidelijker ook IT-governance af te tekenen, vanwege het strategisch belang van informatievoorziening en ICT voor de beleids-uitvoering. Het doel van IT-governance is een informatievoorziening tot stand te brengen die het mogelijk maakt dat de overheid effectief en ketenbewust functioneert en optimaal presteert.⁷

Uit het voorafgaande blijkt dat de Rekenkamer de professionalisering van de functie van Chief Information Officer (CIO) en de governancegedachte ziet als een trend die je bij de gehele rijksoverheid ziet. Die ontwikkeling stemt hoopvol, omdat het de gewenste relatie legt tussen het belang en de kwaliteit van de informatievoorziening, en tot voorzieningen leidt om die kwaliteit te waarborgen.

⁷ Algemene Rekenkamer, *Grip op informatievoorziening IT-governance bij ministeries*, maart 2006, Tweede Kamer 2005-2006, 30 505, pag. 5.

2.4 Tijd voor actie

Overheidsinformatie moet verbonden worden met de prestaties van de overheid. De beginselen van behoorlijk bestuur moeten vertaald worden naar beginselen van behoorlijk informatiegedrag. Die beginselen vormen ook de basis voor de openbaarheid en actieve openbaarmaking van overheidsinformatie. Externe verantwoording aan de politiek en de samenleving vormt een wezenlijk onderdeel van government governance. Dat is primair een taak van de zorgdragers. Maar er is ook een voor kabinetsvisie nodig en op dit niveau zullen ook een aantal strategische kernbeslissingen moeten worden genomen. We verwachten dat de visienota de noodzakelijke prioriteiten en actielijnen bevat om de kwaliteit van de informatievoorziening op het vereiste niveau te krijgen. Het is de hoogste tijd dat de centrale overheid zijn verantwoordelijkheid voor de informatievoorziening ook daadwerkelijk neemt: voor een goed functionerende overheid, een goed functionerende organisatie en voor het veilig stellen van die informatie die wij de status van erfgoed geven voor toekomstige generaties.

3 Regels en regelen

In het vorige hoofdstuk gaven we aan waarom het belangrijk is om te sturen op de kwaliteit van de informatievoorziening. Een goede sturing is echter alleen mogelijk als de regelgeving van goede kwaliteit is. In de praktijk komen we een aantal knelpunten in die regelgeving tegen.

Een eerste knelpunt zit hem in de onduidelijkheden in de toedeling van verantwoordelijkheden. Wanneer het niet duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is op het gebied van informatievoorziening, is de kans groot dat er onvoldoende wordt gestuurd op de kwaliteit van het beheer. Het tweede knelpunt betreft het ontbreken van afstemming van sectorgerichte wetgeving op de Archiefwet. Onduidelijkheden of strijdigheid in regelgeving kan gevolgen hebben voor een juiste interpretatie en naleving van regels met alle gevolgen van dien.

In dit hoofdstuk lichten we de genoemde knelpunten toe op basis van inspecties die wij in 2005 uitvoerden bij overheidsorganisaties. Deze organisaties hebben taken op het terrein van veiligheid en onderwijs. Onze bevindingen bij de inspecties zijn zeker ook illustratief voor het archiefbeheer bij de centrale overheid in haar geheel.

In paragraaf 3.1 besteden we aandacht aan de wijze waarop de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer zijn geregeld. Paragraaf 3.2 gaat in op de problemen die zich voordoen bij de regelgeving. In paragraaf 3.3 vindt u een reeks aanbevelingen.

3.1 Verantwoordelijkheden beter regelen

Het vastleggen van verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer binnen de organisatie voorkomt onduidelijkheden. Juist deze onduidelijkheden leidden er vaak toe dat de informatievoorziening in de knel komt. Toch blijken de verantwoordelijkheden bij veel organisaties niet helder te zijn geregeld. Meestal komt dit gebrek pas aan het licht als er zaken mis gaan; het is dan lang niet altijd meer mogelijk de gemaakte fouten te herstellen.

Welke typen organen en organisaties vallen onder de archiefwettelijke zorgplicht van een minister? Waar ligt de verantwoordelijkheid voor het archiefbeheer bij projectorganisaties? En waar liggen de verantwoordelijkheden in het digitaal ketenbeheer? Hieronder geven wij onze standpunt bij elk van deze vragen.

- ***De minister is ook archiefwettelijk verantwoordelijk voor de onder de minister ressorterende buitendiensten, agentschappen, inspecties en adviesraden.***

Elke minister draagt zorg zowel voor de archiefbescheiden van het eigen kernministerie als voor de archiefbescheiden van de buitendiensten, agentschappen, inspecties en adviesraden die onder het ministerie ressorteren. Zorgdragerschap wil zeggen dat de minister in bestuurlijke zin verantwoordelijk is voor een goede naleving van de archiefwettelijke eisen. De Archiefwet belast de zorgdrager met een aantal specifieke verantwoordelijkheden. Bijvoorbeeld het (doen) vaststellen van beheersregels en selectielijsten en het zorgdragen voor het tijdig overbrengen van archiefbescheiden naar de openbare archiefbewaarplaatsen van het Rijk.

Om sturing te kunnen geven aan het informatiebeheer van de eigen organisatie, moet de bestuurder weten hoever zijn verantwoordelijkheid (zorg) zich uitstrekt. Hierover blijkt in de praktijk onduidelijkheid te bestaan. Het blijkt niet altijd duidelijk te zijn welke organen wel of niet onder de zorg van de minister vallen. Als gevolg daarvan kunnen de ministers en andere zorgdragers geen behoorlijke invulling aan het zorgdragerschap geven. Dat kan ertoe leiden dat buitendiensten onvoldoende worden aangesproken op een deugdelijke inrichting van hun informatievoorziening, dat ze niet beschikken over adequate selectie-instrumenten en geen maatregelen treffen om archieven tijdig over te brengen. Dit blijkt onder meer uit het volgende voorbeeld.

De zorgdragerrelatie tussen de Onderwijsraad en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) was voor beide partijen onduidelijk. Het ministerie van OCW hanteerde het standpunt dat de adviesraden niet onder de archiefwettelijke zorg van de minister vielen. Mede daardoor heeft de vaststelling van een selectielijst voor de Onderwijsraad vertraging opgelopen. Hierdoor konden de archieven niet tijdig worden geselecteerd en bewerkt en stagneerde de overbrenging van archiefbescheiden naar het Nationaal Archief. Naar aanleiding van onze inspectie heeft het ministerie van OCW vastgelegd dat de minister formeel zorgdrager is voor al zijn adviesraden. Ook zijn inmiddels afspraken gemaakt tussen de Raad en het ministerie over de vaststelling van selectielijsten en over de bewerking en overbrenging van de archieven van de Raad.

Ook als het zorgdragerschap wel duidelijk is, blijken niet alle partijen daarvan op de hoogte te zijn, of geven ze in onvoldoende mate uitvoering daaraan. Vooral als organisatieonderdelen een min of meer zelfstandige status hebben of als tijdelijk orgaan zijn ingesteld, is het risico groot dat deze buiten het zicht van de verantwoordelijke bestuurder vallen.

- **Ook voor tijdelijke organisaties moeten de verantwoordelijkheden worden geregeld.**

In een aantal gevallen brengen organisaties van de centrale overheid taken en activiteiten onder in tijdelijke projectorganisaties of speciale programma's. Daarbij horen zij ook voorzieningen voor het archiefbeheer te treffen. Artikel 4 van de Archiefwet 1995 schrijft dit voor. In de praktijk regelen organisaties de verantwoordelijkheden voor het archief-beheer lang niet altijd expliciet. Het risico bestaat dan dat de archieven van de tijdelijke organisaties niet conform de regels worden beheerd. Hierdoor kan de organisatie geen of onvoldoende verantwoording over haar activiteiten afleggen.

Het National High Tech Crime Center (NHTCC) is een tijdelijke projectorganisatie die is ingesteld door onder meer de ministeries van BZK, Justitie en EZ. Bij aanvang van het project was niets geregeld rond de verantwoordelijkheden voor het archiefbeheer tijdens en na het project. De medewerkers van het NHTCC wisten niet dat er wettelijke kaders voor het archiefbeheer bestaan. Ze veronderstelden dat ze zelf beslissingen mochten nemen over het bewaren dan wel vernietigen van archief. Na het bezoek van de Erfgoedinspectie in 2005 heeft de organisatie initiatieven genomen voor de overdracht van het archief na afronding van het project.

Een goed voorbeeld is de wijze waarop het ministerie van Justitie het archiefbeheer bij het tijdelijk Programmabureau Veiligheid heeft geregeld. Hier werd in het instellingsbesluit vastgelegd dat het beheer van archiefbescheiden gebeurt met inachtneming van het beheersreglement van Justitie. Ook bepaalde het ministerie dat bij opheffing van het tijdelijk Programmabureau de archieven naar het centrale archief van Justitie moeten worden overgedragen.

- **Werken in een keten vereist een integrale aanpak.**

Klantgericht werken en een integrale dienstverlening vereisen dat de overheid steeds meer werkt met zogenaamde ketenautomatisering. Hierbij geven organisaties gegevens digitaal aan elkaar door of maken meerdere organisaties gebruik van hetzelfde digitale basisbestand, waaraan ze gegevens toevoegen. Bij een dergelijke vorm van samenwerking is het nodig het archiefbeheer binnen de 'keten' integraal te regelen. De ketenpartners moeten van elkaar weten waar de verantwoordelijkheid van de ene instantie ophoudt en waar die van de volgende begint. Als dit niet gebeurt, is het risico groot dat de volledigheid en betrouwbaarheid van de vastgelegde en gedeelde gegevens niet meer kan worden gewaarborgd.

Een voorbeeld van het uitwisselen van informatie in een keten laten scholen voor voortgezet onderwijs zien. Ze geven eindexamengegevens door aan de Informatie Beheer Groep. (IB-groep)⁸. Hiertoe zijn ze verplicht volgens het Eindexamenbesluit. De IB-groep zet deze gegevens in een bestand en gebruikt dit bestand onder andere voor het afgeven van 'verklaringen afgelegd examen'. De IB-groep stelt de gegevens ook beschikbaar aan de Inspectie van het Onderwijs. Die gebruikt de gegevens voor de controle op juiste toepassing van regelgeving en voor publicatie van schoolresultaten. Sinds 1998 verloopt het doorgeven van de gegevens tussen de IB-groep en de Inspectie van het Onderwijs digitaal. Ook de meeste scholen leveren de gegevens digitaal aan.

De ketenpartners beheren alle drie examengegevens, maar ieder richt zich daarbij alleen op de uitvoering van de eigen taak. Om te waarborgen dat zij hun taken optimaal kunnen uitvoeren en daarover verantwoording kunnen afleggen, moeten hun verantwoordelijkheden voor de gegevens helder worden gedefinieerd en vastgelegd. Dit is ons inziens nog niet volledig gebeurd.

Zeker de afstemming tussen de scholen en de IB-Groep is nog niet volledig uitgewerkt. Hierdoor bestaat het risico dat de scholen ervan uitgaan dat de IB-Groep de eindexamenresultaten beheert en dat scholen daarin verder een zeer beperkte taak hebben. Dat is niet in overeenstemming met de Archiefwet. Het gaat er bij de Archiefwet om dat scholen zich voor hun handelen moeten kunnen verantwoorden op grond van de documenten. Omdat scholen bij het afnemen van eindexamens en het uitreiken van diploma's een eigen verantwoordelijkheid hebben, zullen ze de relevante documenten moeten bewaren.

3.2 Verhouding Archiefwet en andere informatiewetgeving

De Archiefwet 1995 is de belangrijkste wet die regels stelt voor de informatievoorziening van de Nederlandse overheid. De wet regelt het beheer van overheidsinformatie in algemene zin. De belangen voor de bedrijfsvoering, de openbaarheid van overheids-handelen en het erfgoedbelang staan daarin centraal. Daarnaast zijn er andere wetten en regelingen die bepalingen bevatten over het beheer van specifieke informatie. Te denken valt aan de Wet bescherming persoonsgegevens, de Kadasterwet en de Wet politieregisters. Verder hebben we te maken met sectorale wetten die niet primair op

⁸ Zie hoofdstuk 3.2 voor een korte beschouwing over de relatie tussen het Eindexamenbesluit en de Archiefwet 1995.

informatiebeheer betrekking hebben, maar wel aspecten daarvan kunnen regelen, zoals de onderwijs-wetgeving.

Het mag duidelijk zijn dat bij het tot stand komen van regelgeving voor informatiebeheer een goede afstemming met de archiefwetgeving noodzakelijk is. Als deze afstemming achterwege blijft, is de kans groot dat een organisatie te maken krijgt met regelgeving die onduidelijk en mogelijk zelfs strijdig is met de Archiefwet. Het risico is dan groot dat de organisatie op grond daarvan onjuiste beheersbeslissingen neemt. Meer in het algemeen geldt dat afstemming vereist is om tot een zorgvuldige afweging van belangen te komen.

In deze paragraaf signaleren we enkele problemen rondom samenhang, interpretatie en strijdigheid in de huidige regelgeving. Dat doen we aan de hand van voorbeelden op het gebied van informatiespecifieke wetgeving (Wet politieregisters, informatiebeveiliging) en de - sectorale - onderwijswetgeving.

- ***Er is onvoldoende samenhang in de regelgeving.***

Bij organisaties die taken hebben op het beleidsterrein veiligheid vormen informatie-beveiligingsplannen een belangrijk kader voor het informatiebeheer. In dit besef zijn organisaties versterkt door incidenten waarbij vertrouwelijke informatie - soms letterlijk - op straat kwam te liggen. Voor de Rijksdienst bestaat overigens een zorgplicht voor het informatiebeveiligingsbeleid, vastgelegd in het Besluit voorschrift informatiebeveiliging Rijksdienst 1994 (VIR).

Informatiebeveiliging en archiefwetgeving hangen nauw met elkaar samen. Ze stellen beide specifieke regels aan het beheer en gebruik van informatie. Die eisen liggen op het terrein van integriteit, beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie. Voorschriften voor informatiebeveiliging gelden met name voor digitale informatiesystemen.

In de praktijk blijkt dat organisaties beveiligingsvoorschriften niet of onvoldoende afstemmen op de Archiefwet. Zorgdragers houden vaak uitsluitend met de beveiligingsvoorschriften rekening en te weinig met de onderliggende archiefwettelijke eisen. Informatie kan echter alleen effectief beveiligd worden als organisaties niet alleen de betreffende beveiligingsvoorschriften naleven maar ook de archiefwettelijke eisen.

- ***Regelgeving wordt onjuist geïnterpreteerd.***

In 2005 voerden wij inspecties uit bij de Koninklijke Marechaussee en het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD). In deze organisaties blijkt veel onduidelijkheid te bestaan over de vraag of en in welke mate de Archiefwet van toepassing is op de politieregisters. Provinciale en gemeentelijke archiefinspecties hebben bij de politieregio's diezelfde onduidelijkheid geconstateerd. De heersende opvatting bij de politieorganisaties is dat de politieregisters, en in sommige gevallen al het archief dat gevormd wordt bij de uitvoering

van politietaken, uitsluitend vallen onder de werking van de Wet politieregisters⁹ en niet onder de werking van de Archiefwet 1995. Dat is niet juist. De Wet politieregisters sluit de Archiefwet niet uit, maar stelt specifieke eisen aan persoonsgegevens die in de politieregisters voorkomen.

Hoe verhouden Wet politieregisters en Archiefwet 1995 zich tot elkaar?

Politieregisters zijn archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995, omdat zij procesgebonden informatie bevatten. Het doet er niet toe of het om papieren of digitale informatie gaat. Dit betekent onder meer dat de registers moeten voldoen aan de archiefwettelijke eisen en dat de registers onder het archiefwettelijk toezicht vallen.

De Wet politieregisters regelt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer in verband met politieregisters. Dit is overeenkomstig artikel 10, tweede en derde lid, van de Grondwet. De Wet politieregisters stelt eisen aan de bewaring en vernietiging van persoonsgegevens in de registers. Hierbij gaat de Wet politieregisters boven de Archiefwet. Met uitzondering van de genoemde persoonsgegevens is de Archiefwet 1995 onverkort op de politieregisters van toepassing.

De digitale systemen die politieorganisaties gebruiken, beschouwen zorgdragers in de praktijk in hun geheel als politieregisters. Toch is dit een te ruime interpretatie van het begrip politieregister en daarmee van de werking van de Wet politieregisters. Hierbij komt dat de digitale systemen veelal ook gegevens bevatten die een toegang geven op de (papieren) dossiers die de politieorganisaties vormen. Door uitsluitend het bewaarregime van de Wet politieregisters toe te passen, en niet ook het bewaarregime van de Archiefwet, vernietigen medewerkers informatie voortijdig. Het verwijderen van die gegevens uit het digitale systeem maakt de dossiers bovendien volstrekt ontoegankelijk.

De overheid werkt nu aan een nieuwe Wet politiegegevens. Het wetsvoorstel houdt wel rekening met de archiefwetgeving, maar neemt naar onze mening hiermee de onduidelijkheid niet weg die we in het voorafgaande hebben geconstateerd.

- **Regelgeving is tegenstrijdig.**

Scholen voor voortgezet onderwijs moeten voor de eindexamens voldoen aan het Eindexamenbesluit. In dit besluit staan onder meer bepalingen over de periode waarin scholen het examenwerk moeten bewaren. Hiervoor wordt een bewaartermijn van 'tenminste zes maanden' gesteld. Stukken die betrekking hebben op het afnemen van examens en het uitreiken van diploma's vallen echter ook onder de Archiefwet. Voor

⁹ Binnenkort te vervangen door de Wet politiegegevens.

scholen met een privaatrechtelijke rechtspositie is nog geen selectielijst vastgesteld. Zij werken dus alleen op basis van de richtlijnen uit het Examenbesluit.

Voor openbare scholen geldt wel een selectielijst, de *Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 1996*. In deze selectielijst staat voor individuele eindexamenresultaten aangegeven dat de school deze blijvend moet bewaren en op termijn naar een archiefbewaarplaats moet overbrengen. De bewaartermijn gebaseerd op het Eindexamenbesluit en de voorschriften gebaseerd op de Archiefwet 1995 zijn dus strijdig met elkaar. De Beroeps- en Volwassenen-educatie (BVE-sector) heeft overigens met een vergelijkbare tegenstrijdigheid te maken.

3.3 Aanbevelingen

1. De Erfgoedinspectie vindt dat zorgdragers moeten weten welke organen onder hun archiefwettelijke zorg vallen. Zij dienen:
 - die organen te informeren over de wederzijdse verantwoordelijkheden;
 - ervoor te zorgen dat die verantwoordelijkheden expliciet in de beheersregelingen worden vastgelegd;
 - toe te zien op de naleving van de verantwoordelijkheden.
2. Zorgdragers moeten bij de instelling van een tijdelijke organisatie in het instellingsbesluit expliciet afspraken vastleggen over het archiefbeheer en over de toekomstige bestemming van het archief. Dit is conform artikel 4 van de Archiefwet 1995.
3. Ketenpartners moeten de eigen taken en verantwoordelijkheden bij het vormgeven van de keten goed definiëren. Zij moeten deze taken en verantwoordelijkheden vervolgens uitwerken in een integrale aanpak, zodat een betrouwbaar beheer van gegevens is gewaarborgd.
4. De directies wetgeving en juridische zaken van de departementen moeten de wetgeving over (aspecten van) de informatievoorziening in een vroeg stadium afstemmen met de Archiefwet. Op die manier kan de regelgeving bij de verschillende beleidsterreinen goed op elkaar aansluiten.
5. Politieorganisaties dienen een helder onderscheid te maken tussen de informatie die onderdeel vormt van een politieregister en de overige archiefbescheiden. Zij

moeten weten dat de Archiefwet 1995 op alle archiefbescheiden van toepassing is die de organisatie beheert, inclusief de politieregisters. De politieorganisaties moeten het archiefbeheer verder conform de eisen in de Archiefwet regelen, voor zover de Wet politieregisters niet anders voorschrijft. De ministers van BZK, Justitie en Defensie dienen de politieorganisaties de nodige duidelijkheid te geven over de toepassing van de Wet politieregisters in relatie tot de Archiefwet.

6. In het algemeen moeten zorgdragers ervoor zorgen de naleving van de Archiefwet en privacywetgeving goed af te stemmen.
7. Tot slot dringt de Erfgoedinspectie erop aan dat zorgdragers hun informatie-beveiligingsplannen afstemmen op de eisen die de Archiefwet 1995 aan archiefbeheer stelt.

4 Toegang tot de overheidsinformatie: een inhaalslag

De centrale overheid kampt al jaren met achterstanden in de bewerking en overbrenging van archieven naar de openbare archiefbewaarplaatsen van het Rijk. Dat belemmert de toegang van de burger tot de overheidsinformatie fors. Het in 1991 ingezette project PIVOT leidde weliswaar tot een betere selectiemethode, maar lang niet alle bewerkingsachterstanden werden ingelopen. In 2004 ontwikkelden de departementen en de ministeries van BZK en OCW een nieuw initiatief om de genoemde achterstanden projectmatig weg te werken. In maart 2005 heeft het beraad van plaatsvervangende secretarissen-generaal het plan van aanpak voor het project 'Wegwerken achterstanden in de overbrenging van archieven tot 1976' goedgekeurd. De uitvoering van het plan is inmiddels in februari 2006 gestart. Formeel is het project 31 mei 2006 van start gaan.

Het doel van het project is om ongeveer 74 strekkende kilometer archiefachterstand van de centrale overheid in 3,5 jaar weg te werken. Het project wordt aangestuurd door de staatssecretaris voor Cultuur en Media en de minister voor BVK. Deelnemers in het project zijn de dertien ministeries, het Nationaal Archief, de Centrale Archief Selectiedienst (CAS), de Raad voor Cultuur en een speciaal daartoe ingerichte projectorganisatie.

Het plan van aanpak 'Wegwerken archiefachterstanden' schetst de problematiek die ten grondslag ligt aan het ontstaan van de achterstanden en gaat in op de wijze waarop de problematiek wordt aangepakt. Daarnaast is er een Voorstel inrichting projectorganisatie, dat de aard, de omvang en de taken van de projectorganisatie beschrijft. In de aanbiedings-brief van het projectplan aan de Tweede Kamer schrijft de staatssecretaris voor Cultuur en Media: 'Onder de noemer *Wegwerken achterstanden overdracht archieven t/m 1975* zal het project de 74 kilometer op een snelle, slagvaardige en verantwoorde wijze selecteren en overdragen'.

De kernbegrippen 'snel, slagvaardig en verantwoord' gebruiken we als leidraad in dit hoofdstuk. We becommentariëren het plan van aanpak (versie juni 2005) en het inrichtings-voorstel (versie 2.7, september 2005) en geven de stand van zaken per mei 2006 aan. We houden de kernbegrippen tegen het licht en bekijken of de aanbevelingen van de Rijksarchiefinspectie¹⁰ (jaarlijks verslag 2004) zijn opgenomen in het definitieve

¹⁰ Nu Erfgoedinspectie.

projectplan. Waar nodig benoemen we risico's. We sluiten het hoofdstuk af met een conclusie en enkele aanbevelingen¹¹.

4.1 'Snel'

De werkvoorraad

Om snel te kunnen starten met de inhaalslag in bewerking en overbrenging, zal de projectorganisatie een goed beeld moeten hebben van de totale voorraad aan archieven. Het projectplan noemt een werkvoorraad van ongeveer 75 strekkende kilometer en heeft hiervoor een doorlooptijd van 3,5 jaar gepland. De zorgdragers en de CAS verwerken ongeveer 75 procent van de werkvoorraad. De projectorganisatie verwerkt de overige 25 procent en stuurt op het gehele bewerkingsproces. De archieven worden bewerkt op basis van een archiefbewerkingsplan. Op basis van dit archiefbewerkingsplan en de vooraf overeengekomen kwaliteitseisen toetst het Nationaal Archief de kwaliteit van de bewerkte archieven, veelal samen met de projectorganisatie.

In het jaarlijkse verslag van de Rijksarchiefinspectie over 2004 stelden we vast dat de omvang van de werkvoorraad onduidelijk is. Dit gebrek aan duidelijkheid over de totale omvang van de te bewerken archieven constateren wij nog steeds. Hoe komt dat? We noemen vier oorzaken.

1. Verschillende ministeries hebben geen duidelijk beeld van de omvang van hun achterstanden.
2. Zorgdragers hebben onvoldoende zicht op de feitelijke kwaliteit en complexiteit van de te bewerken archieven. Die kwaliteit bepaalt voor een groot deel de vereiste inzet en doorlooptijd voor de bewerking van de betreffende archieven.
3. De beschikbare selectielijsten sluiten vaak niet goed aan op de te bewerken archieven. De zorgdrager zal steeds een vertaalslag moeten maken tussen de veelal abstracte lijsten en de archieven die op basis van die lijsten bewerkt moeten worden. De project-organisatie en het Nationaal Archief geven aan hierbij geen knelpunten te verwachten. Enerzijds geven ze aan dat een aantal selectielijsten wel goed aansluit. Anderzijds leggen ze in de archiefbewerkingsplannen vast hoe de vertaling tussen lijst en archief zal plaatsvinden.
4. De projectorganisatie heeft bij het in kaart brengen van de werkvoorraad nagelaten om criteria op te stellen voor de bestanden van vóór 1975. Welke van deze bestanden worden wel en niet in het project opgenomen? In de praktijk blijkt het niet mogelijk elk archief af te sluiten op 31 december 1974. Daarom moet de projectorganisatie per

¹¹ We richten ons met name op de bewerkingsactiviteiten door de projectorganisatie. De betrokkenheid van de CAS blijft in dit hoofdstuk buiten beschouwing.

geval met de zorgdrager kijken naar de afbakening. Bovendien zijn er ook geen afspraken gemaakt over archieven die te maken hebben met taken die na 1975 aan zelfstandige bestuursorganen zijn overgedragen.

De projectorganisatie heeft twee buffers ingebouwd voor eventuele tegenvallers. Er is budget om zo nodig extra medewerkers in te zetten. Mocht de werkvoorraad aan archieven hoger uitvallen dan de ministeries hebben opgegeven, dan komen de benodigde extra financiën voor rekening van deze ministeries.

De projectorganisatie heeft de planning gebaseerd op de hoeveelheden zoals de ministeries deze hebben aangeleverd. De Erfgoedinspectie concludeert dat bij de start van het project de cijfers over de totale omvang van achterstanden en bewerkingsintensiteit onvoldoende betrouwbaar zijn. Het risico is dan ook groot dat de beoogde bewerkingsperiode van 3,5 jaar ruim wordt overschreden. Een ander gevaar is dat de termijn weliswaar wordt gehaald, maar dat dit ten koste gaat van de kwaliteit van de inhaalslag in bewerking en overbrenging.

Vertragingfactoren weggenomen?

Toen duidelijk werd wat de omvang van de achterstanden was, heeft de projectorganisatie een probleemanalyse gemaakt. De organisatie sprak onder meer van een langdurige vaststellingsprocedure met diverse knelpunten. Om deze knelpunten op te lossen, heeft de projectorganisatie een aantal maatregelen genomen. Hieronder bespreken we enkele van de meest opmerkelijke maatregelen. Ze liggen op het terrein van mandatering, prioritering en toegankelijkheid.

- **Mandatering**

Op een beleidsterrein komen meerdere zorgdragers voor. Op het beleidsterrein Hoger Onderwijs bijvoorbeeld spelen zowel de minister van OCW als de minister van LNV een rol. De minister van OCW is de primaire zorgdrager voor dit beleidsterrein. Hij kan door de minister van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) gemandateerd worden om het proces van de totstandkoming van selectielijsten voor dit ministerie uit te voeren. Een dergelijke mandatering zagen we voorheen zelden.

De Erfgoedinspectie vindt het een goede zaak dat met de keuze voor mandateren omslachtige coördinatiewerkzaamheden worden voorkomen. Dat bespaart tijd, zonder dat de kwaliteit uit het oog wordt verloren. We gaan ervan uit dat de verantwoordelijke 'secundaire' zorgdragers bij het opstellen van selectielijsten minimaal 14 werkdagen de tijd krijgen om hun eigen handelingen in een lijst te waarderen. Belangrijk is dat ministeries dit met elkaar afstemmen en de afspraken in een mandateringsregeling vastleggen. Deze regeling laat te lang op zich wachten, overigens buiten schuld van de projectorganisatie.

- **Prioritering**

Het plan van aanpak stelt over prioritering dat het belang van de openbaarheid en toegankelijkheid van archieven voor de burger en het belang van de zorgdrager met elkaar in evenwicht moeten zijn. De organisatie van de bewerking van de archieven moet dit evenwicht waarborgen. Een van de aanbevelingen in ons jaarlijks verslag over 2004 was dat er een goede balans tussen beide genoemde belangen moet worden gevonden bij prioritering.

De projectorganisatie onderkent het belang van deze balans en probeert daartoe per archiefblok een zorgvuldige afweging te maken tussen die belangen. De Erfgoedinspectie vindt dat met een zorgvuldige afweging van deze belangen een goede balans geborgd is.

- **Toegankelijkheid**

In ons vorige jaarlijks verslag¹² adviseerden wij de staatssecretaris van OCW om toetsbare criteria voor de goede, geordende en toegankelijke staat van archieven op te stellen. De projectorganisatie heeft besloten daartoe kwaliteitsstandaarden op te laten stellen door het Nationaal Archief. Dit gebeurt in overleg met de CAS en de projectorganisatie. Een convenant tussen de zorgdrager, het Nationaal Archief en de projectorganisatie legt de afspraken over de toegankelijkheid van de archieven vast.

Bij de kwaliteitsstandaarden komt er een onderscheid in verschillende kwaliteitsniveaus, waarbij het standaardniveau van toegankelijkheid de norm wordt. Als het Nationaal Archief een hogere standaard wil, zullen projectorganisatie, zorgdrager en Nationaal Archief overleg voeren over de vraag wie de meerkosten hiervan voor zijn rekening zal nemen.

Mocht het Nationaal Archief een hoger toegankelijkheidsniveau wensen dan het standaard-niveau, dan brengt dit het risico van vertraging met zich mee. Daarmee wordt de doorloop-tijd van het project langer. De Erfgoedinspectie vindt een ander risico dat bij de start van de uitvoering van het project de convenanten met de deelnemende partijen nog niet waren getekend. Inmiddels (peildatum 31 mei 2006) zijn de convenanten met de CAS, Nationaal Archief en een deel van de departementen ondertekend. Voor een aantal departementen is dat nog niet gebeurd.

4.2 'Slagvaardig'

Slagvaardig handelen bij het wegwerken van de achterstanden in bewerking en overbrenging kan alleen als de middelen daarvoor toereikend zijn. De projectorganisatie beschikt over de volgende middelen: financiën, huisvesting, personeel en selectielijsten.

¹² Rijksarchiefinspectie, *Jaarlijks verslag over het toezicht in 2004*, juni 2005.

Financiën

Kosten zijn er voor het maken van selectielijsten, de bewerking en de depotopslag bij het Nationaal Archief. Daarnaast zijn er projectkosten, zoals huisvesting. De genoemde kosten komen voor rekening van de zorgdragere en het Nationaal Archief. Het is onduidelijk of deze partijen zich committeren aan eventuele meerkosten van het project. Zo is het ook de vraag met welke financiële buffers de zorgdragere tegenvallere opvangen, zodat de doelstellingen en de kwaliteitsnormen van het project niet onder druk komen te staan.

Huisvesting

In 2005 heeft de projectorganisatie gezocht naar ruimte voor huisvesting en bewerking van de archieven. Met ingang van 3 april 2006 is de nieuwe huisvesting betrokken in het Groothandelsgebouw te Rotterdam. De archieven worden opgeslagen in de depots van het gemeentearchief Rotterdam. In 2006 zal de Erfgoedinspectie toetsen in hoeverre de archieven conform de archiefwettelijke eisen worden beheerd.

Personeel

De projectorganisatie garandeert de kwaliteit bij de bewerking zoveel mogelijk door het werken in teams. Er zijn zes teams. Ieder team bestaat uit:

- één coördinator, die verantwoordelijk is voor het kwaliteitsniveau;
- vijf selecteurs voor onder andere het selecteren en maken van toegangen;
- drie materiële bewerkere, waarvan twee jeugdwerkloze.

De formatie van de projectorganisatie is in het inrichtingsvoorstel vastgesteld op 65 fte. Maart 2006 bedroeg de feitelijke formatie 55 personen. (Deze formatie is exclusief de bewerkingscapaciteit die zorgdragere en CAS voor het project inzetten).

Maximaal 20 procent van de medewerkers aan het project bestaat uit jeugdwerkloze. Zij worden ingezet voor de materiële verzorging van de archieven. Op die wijze levert het project ook een bijdrage aan het terugdringen van de jeugdwerkloosheid. De jeugdwerkloze kunnen werkervaring opdoen en hebben de mogelijkheid om door te groeien binnen de projectorganisatie en eventueel binnen de rijksoverheid.

De projectorganisatie geeft toe dat de kwaliteit van de medewerkers (nog) onvoldoende gewaarborgd is. Met een op maat gemaakte en gecertificeerde cursus wil de projectorganisatie dit punt ondervangen.

Selectielijsten

Archieven kunnen pas bewerkt worden als de bijbehorende selectielijst wettelijk is vastgesteld. Het Voorstel inrichting projectorganisatie meldt dat er nog zeventig selectielijsten vastgesteld moeten worden. De projectorganisatie gaat er in de planning vanuit dat al deze lijsten binnen twee jaar zijn vastgesteld. In de convenanten is vastgelegd dat het vaststellingstraject van een selectielijst 22 weken bedraagt. Partijen zijn overeengekomen

sterk op deze termijn te sturen. De Erfgoedinspectie ziet het vaststellingstraject niettemin als een risicofactor voor de doorlooptijd van het project.

Verder wijzen wij erop dat bij de aanvang van de uitvoering enkele essentiële zaken nog niet waren geregeld, zoals het ondertekenen van de convenanten tussen de projectorganisatie en de zorgdragers over de kosten en kostenverdeling. Daarnaast is het niet duidelijk hoeveel werk en tijd het opstellen van de selectielijsten kost. Volgens ons voldoet het personeel nog niet aan de eisen die de projectorganisatie aan hun deskundigheid stelt.

4.3 'Verantwoord'

Hoe vindt de sturing van het project plaats? De rechtstreekse opdrachtgevers van de projectorganisatie zijn de plaatsvervangende secretarissen-generaal (pSG's) van de ministeries van EZ en OCW. De projectorganisatie legt iedere twee maanden verantwoording af aan een kernteam. Dit kernteam bestaat uit pSG's van de ministeries van OCW, BZK, EZ en Defensie. Het kernteam informeert het pSG-beraad per kwartaal in de vorm van een rapportage over de voortgang van het project. De projectdirecteur is verantwoordelijk voor de aansturing en voortgangsbewaking. De projectorganisatie vraagt wekelijks statusgegevens op en toetst deze aan de voortgang. Ze grijpt in wanneer de statusgegevens en voortgang niet in overeenstemming zijn met elkaar.

De beschreven wijze van sturing geldt voor de gehele werkvoorraad van 74 strekkende kilometer. De Erfgoedinspectie constateert dat het projectplan de verantwoordelijkheden van de verschillende partijen duidelijk afbakt. Bovendien heeft het sturingsmodel hierin een definitieve vorm gekregen.

De sturing en verantwoording op het gebied van doorlooptijd en financiën lijken dus goed georganiseerd. Het projectplan benoemt de kwaliteit van het bewerkingsproces en die van de eindproducten als zodanig echter niet als thema en risicofactor. Daarin zien wij een bedreiging voor de kwaliteit van het uiteindelijk over te dragen product.

4.4 Conclusie en aanbevelingen

Over het algemeen is de Erfgoedinspectie positief over het plan van aanpak van het project 'Wegwerken archiefachterstanden' en de inrichting van de projectorganisatie. Toch signaleren wij een aantal zwakke punten. De onzekere werkvoorraad in combinatie met het ontbreken van een kwaliteitsborging vormt een groot risico voor het slagen van het project. Daarnaast is een aantal convenanten met departementen nog niet ondertekend. In

de convenanten worden essentiële zaken geregeld over de bewerking, het opstellen en vaststellen van selectielijsten, de planning, toetsing en financiën.

Aan de bereidheid van partijen om het project tot een goed resultaat te brengen twijfelen we niet. Wel kunnen ze afspraken beter vooraf definitief vastleggen. Daarmee voorkomen ze dat het project vertraagd wordt omdat alsnog verschillen van inzicht ontstaan over de uitvoeringsaspecten en financiering.

Onze aanbevelingen:

1. De Erfgoedinspectie dringt er bij alle ministeries op aan de projectorganisatie meer inzicht te geven in de werkvoorraad van te bewerken en over te brengen archieven. Daarbij gaat het niet alleen om de hoeveelheid archieven, maar ook om een differentiatie naar moeilijkheidsgraad van bewerking en het gewenste niveau van toegankelijkheid.
2. Wij adviseren de projectorganisatie om tijdig maatregelen te nemen bij een eventuele overschrijding van de werkvoorraad. Hiermee kan de projectorganisatie voorkomen dat de kwaliteit en de doorloop van het project worden aangetast.
3. Wij zien op meerdere punten gevaar ontstaan voor de kwaliteit van het uiteindelijk over te brengen archief. Daarom dringen wij erop aan dat de projectorganisatie de bewerking van archieven en de overbrenging daarvan naar het Nationaal Archief toetst op de kwaliteit. Dat kan onder meer door:
 - duidelijke richtlijnen en kwaliteitscriteria op te stellen voor coaching en begeleiding van medewerkers;
 - een systeem van zelfcontrole door maandelijkse steekproeven op te zetten, waarbij de projectorganisatie de resultaten hiervan documenteert en evalueert.
4. Om te voorkomen dat het project vertraging ondervindt door verschillen van inzicht over de afspraken moet de projectorganisatie, voor zover dat nog niet is gebeurd, de afspraken met de zorgdraggers zo snel mogelijk contractueel in convenanten vastleggen.

Colofon

Uitgave

Erfgoedinspectie / Archieven
Hoftoren, Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag

| | |
|-------------------------|---------------------------------|
| Algemeen telefoonnummer | +31 (0)70 – 412 4012 / 412 4020 |
| Fax | +31 (0)70 – 412 4014 |
| E-mail | info@erfgoedinspectie.nl |
| Website | www.erfgoedinspectie.nl |

ISBN

Den Haag, mei 2006

Over de Erfgoedinspectie / Archieven

De Hoofdinspecteur Archieven van de Erfgoedinspectie oefent volgens de Archiefwet 1995 toezicht uit op de naleving van deze wet door het Rijk, de zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en de organen van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO-organen). De Erfgoedinspectie controleert de naleving van de archiefwetgeving en de kwaliteit van het archiefbeheer. Hiertoe voert deze onderzoeken en inspecties uit. Daarnaast rapporteren de zorgdragers jaarlijks aan de Erfgoedinspectie over hun archiefbeheer.

De Hoofdinspecteur rapporteert aan de betrokken overheidsorganen en, wanneer hiertoe aanleiding is, aan de staatssecretaris voor Cultuur en Media, die voor het archiefwezen verantwoordelijk is. Jaarlijks brengt de Hoofdinspecteur aan de staatssecretaris schriftelijk verslag uit over de bevindingen van het toezicht op het archiefbeheer. Deze overlegt het verslag vervolgens aan de Tweede Kamer.