

Eindrapport Werkgroep Archiefinspectiefunctie, Fase 1

juni 2005

Inhoudsopgave

1.....	Inleiding	- 3 -
1.1	Belangrijkste vraagstukken	- 3 -
1.2	Projectorganisatie eerste fase	- 5 -
1.3	Uitgangspunten bij de eerste fase	- 5 -
1.4	Werkwijze	- 6 -
1.5	Leeswijzer	- 7 -
2.....	Processen en verantwoordelijkheden	- 8 -
2.1	Processen en verantwoordelijkheden	- 8 -
2.2	Wat regelt de Archiefwet ten aanzien van toezicht en controle?	- 8 -
3.....	Archiefinspectie in deze tijd	- 11 -
3.1	Uitwerking interviews	- 11 -
3.1.1	Het werkveld	- 11 -
3.1.2	De taken	- 13 -
3.1.3	De methode.....	- 14 -
3.1.4	Producten en werking	- 15 -
3.1.5	De toekomst	- 15 -
3.1.6	Conclusie:	- 16 -
3.2	Uitwerking expertmeetings.....	- 16 -
3.2.1	Thema 1 : De omgeving: de rol van de inspectie in het geheel.....	- 17 -
3.2.2	Thema 2 : Effectiviteit.	- 17 -
3.2.3	Thema 3: Professionaliteit	- 18 -
4.....	Analyse	- 19 -
4.1	Thema 1: De omgeving.....	- 19 -
	Belangen en spelers	- 19 -
	Naleefbaarheid regelgeving	- 19 -
4.2	Thema 2: Effectiviteit.....	- 20 -
	Toezicht en controle.....	- 20 -
	Taken en rolopvatting.....	- 21 -
4.3	Thema 3: Professionaliteit	- 21 -
	Methode en kennisontwikkeling	- 21 -
5.....	Conclusies en aanbevelingen	- 23 -
5.1	Thema 1: De Omgeving.....	- 24 -
5.2	Thema 2: Effectiviteit.....	- 24 -
5.3	Thema 3: Professionaliteit	- 27 -
6	Tot slot	- 28 -
	Bijlagen	- 29 -
	Bijlage 1 Plan van aanpak 'Organisatie Archiefinspectie'	
	Bijlage 2 Kernpunten uit kaderstellende visie op toezicht	
	Bijlage 3 Interviews	
	Bijlage 4 Interview - checklist met onderwerpen	
	Bijlage 5 Verslag Expertmeeting archiefinspectiefunctie	

1 Inleiding

In juli 2002 kwamen het Ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gezamenlijk overeen dat zij een aantal activiteiten willen ontplooiën om tot verbeteringen binnen het archiefbestel te komen. De toegankelijkheid voor het publiek van openbare archieven stond (en staat) centraal in deze activiteiten. Eén van deze activiteiten betreft een onderzoek naar de inrichting van één archiefinspectiefunctie in Nederland, met als kernvraag:

Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's?

Deze vraag was ingegeven door twee ontwikkelingen. Enerzijds de “Kaderstellende visie op toezicht”, het kabinetsstandpunt op het rapport van de ambtelijke commissie Toezicht, juli 2001 (zie bijlage 2). Anderzijds door de zorg die er in het veld leeft over de effectiviteit van het archiefwettelijk toezicht. Op het eerste gezicht lijkt het toezicht niet consequent geregeld: er is mogelijk sprake van enerzijds gaten, anderzijds overlap in het toezicht. De verschillende inspectielagen opereren onafhankelijk van elkaar en er zijn verschillen te constateren in taakopvatting en werkwijze.

In 2004 werd niet meer gewacht op afronding van de fusie van de erfgoedinspecties, zoals in het Convenant was besloten. Er werd een begeleidingsgroep ‘archiefinspectiefunctie’ ingesteld waarin de partners van het convenant vertegenwoordigd zijn. De taak van deze groep was de voortgang van het proces en het onderzoek te bewaken en medio 2004 kwam het Plan van Aanpak voor het onderzoek gereed. (zie bijlage 1)

Het plan van aanpak onderscheidt twee fasen. In fase 1 wordt uitgezocht wat en volgens welke methoden geïnspecteerd moet worden, terwijl in fase 2 wordt nagegaan hoe dit organisatorisch het best kan worden gedaan.

Medio 2004 richtte de begeleidingsgroep een werkgroep in om fase 1 van het onderzoek ten uitvoer te brengen. Dit rapport bevat de uitkomsten van de eerste fase.

1.1 Belangrijkste vraagstukken

In het convenant zelf (toelichting op artikel 6) zijn de volgende vragen opgenomen:

1. Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen? Hoever gaat ieder onderdeel? (handhaving, toezicht op uitvoering regelgeving, advisering, ontheffingen, specifieke taken zoals goedkeuringen, certificering, advies bij machtigingen en vernietiging)
2. Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen (normering, inspecties ter plaatse, rapportage, instrumentontwikkeling, andere methoden die een transparante en objectieve werkwijze bevorderen).
3. Is het gewenst dat ook voor de rijks- en provinciale archieven toezicht komt op de overgebrachte archieven. Hoever zou dit toezicht zich moeten uitstrekken (bijvoorbeeld uitvoering regelgeving, toetsen aan kwaliteitsnormen, toetsen uitvoering beleidsvoornemens) en van welke methoden zou dit toezicht zich moeten bedienen.
4. Is het gewenst dat er een landelijke inspectie komt? Uit de aard van de zaak zou dit gaan om het externe toezicht. Wordt de vraag bevestigend beantwoord, wat worden dan de bestuurlijke gezagsrelaties? Aan wie wordt gerapporteerd en verantwoording afgelegd? Wat zou de gewenste organisatorische en juridische vorm kunnen worden?
5. Hoe kan een samenwerking met andere vormen van toezicht zoals accountantsdiensten gestalte krijgen?

Naar aanleiding van enkele gesprekken zijn hieraan nog de volgende vragen toegevoegd:

- 6a. Is toezicht in de huidige vorm (inspectie) het meest adequate middel om naleving van bestaande regelgeving te bereiken. Zijn er adequatere middelen?
- 6b. Moet toezicht zich beperken tot naleving van regelgeving, of ook breder zijn (bijvoorbeeld dienstverlening, breed publiekbereik). Moet toezicht op dat bredere terrein dan ook in de vorm van inspecties gebeuren of zijn andere vormen (benchmarking, visitatie, monitoring) adequater?
- 6c. In hoeverre is een zekere samenhang gewenst tussen toezicht op naleving van regelgeving en die op de doelmatige inrichting van het beheer?
- 6d. In hoeverre kunnen toezicht uitoefenen op naleving van regels en adviseren over uitvoering van regelgeving in één hand liggen? Wanneer een zekere scheiding gewenst is, hoe kan dan toch in advisering van verantwoordelijke overheden en beherende instellingen worden voorzien?
- 6e. Wanneer één landelijke inspectie niet gewenst is, welke vormen van samenwerking zijn dan toch nodig?
- 6f. Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig? Op welke deskundigheid moet de inspecteur kunnen terugvallen? Hoe kan die het beste georganiseerd worden?

1.2 Projectorganisatie eerste fase

Voor de uitvoering van het onderzoek werd vanuit de bij het Convenant betrokken partijen een projectleider aangewezen, die in zijn werk werd bijgestaan door de werkgroep archiefinspectiefunctie. Bestaande uit:

- Vincent van der Ploeg (projectleider-OCW tot maart 2005)
- Petra van Lange (projectleider-OCW, vanaf maart 2005 t/m mei 2005)
- Marry Molenaar (Hoofdinspecteur Rijksarchiefinspectie, tot november 2004)
- Rob Kramer (plv Hoofdinspecteur Rijksarchiefinspectie, vanaf november 2004)
- Ria van den Heuvel-Habraken (Provinciaal Archiefinspecteur Noord Brabant en Limburg)
- Margriet van Gorsel (Archiefinspecteur Gemeente Rotterdam)
- Opdrachtgever: OCW-DCE (Conform afspraken in convenant - artikel 6)
- Als gedelegeerd opdrachtgever functioneert een ambtelijke begeleidingsgroep vanuit de convenantpartijen met een door hen allen geaccepteerde onafhankelijke voorzitter. Gezien het inventariserend karakter heeft de begeleidingsgroep gekozen voor Vincent van der Ploeg als functioneel voorzitter (hij is tevens projectleider werkgroep).
- Contactpersoon vanuit de begeleidingsgroep (als eerste aanspreekpunten voor werkgroep): Harrie-Jan Metselaars.
- Experts uit andere organisaties o.a. RHC, UvW en 'toezichtgenieters' zijn naar behoefte op ad hoc basis benaderd voor medewerking.
- De werkgroep werd ondersteund door Paula Colenbrander (directie Cultureel Erfgoed).

1.3 Uitgangspunten bij de eerste fase

De werkgroep is gestart met het formuleren van een aantal vertrekpunten voor het onderzoek naar de archiefinspectiefunctie.

Deze vertrekpunten zijn:

1. Het Kabinetsstandpunt zoals verwoord in Kaderstellende visie op toezicht is door de werkgroep eveneens als kader gehanteerd.
2. Het archiefbeheer en het toezicht daarop wordt als een werkproces beschouwd met daarbinnen verschillende verantwoordelijkheden. De effectiviteit van het toezicht kan daarom alleen succesvol beoordeeld worden als daarin de andere betrokken actoren, de werkomgeving en de ontwikkelingen in het toezichtsveld betrokken worden.
3. In dit onderzoek onderscheidt de werkgroep het archiefwettelijk toezicht in toezicht (extern gepositioneerd, andere bestuurslaag) en controle (intern gepositioneerd, zelfde bestuurslaag). De werkgroep laat het in de wet gehanteerde onderscheid in toezicht op de zorg en toezicht op het beheer buiten beschouwing.

1.4 Werkwijze

De werkgroep besloot de opdracht in drie stappen uit te werken.

1. het in kaart brengen van de huidige situatie
2. het bespreken van de huidige situatie met het veld, d.m.v. een workshop met het veld oplossingen aandragen voor gezamenlijk gesignaleerde knelpunten
3. het organiseren van een workshop / overleg met bestuurders over de gewenste situatie

Om de vragen uit het plan van aanpak helder neer te kunnen zetten heeft de werkgroep deze vragen in drie thema's onderscheiden Omgeving, Effectiviteit en Professionaliteit.

Omgeving	Effectiviteit	Professionaliteit
6a. Is toezicht in de huidige vorm (inspectie) het meest adequate middel om naleving van bestaande regelgeving te bereiken. Zijn er adequatere middelen?	1. Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen? Hoeveer gaat ieder onderdeel? (handhaving, toezicht op uitvoering regelgeving, advisering, ontheffingen, specifieke taken zoals goedkeuringen, certificering, advies bij machtigingen en vernietiging)	2. Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen (normering, inspecties ter plaatse, rapportage, instrumentontwikkeling, andere methoden die een transparante en objectieve werkwijze bevorderen).
6c. In hoeverre is een zekere samenhang gewenst tussen toezicht op naleving van regelgeving en die op de doelmatige inrichting van het beheer?	3. Is het gewenst dat ook voor de rijks- en provinciale archieven toezicht komt op de overgebrachte archieven. Hoeveer zou dit toezicht zich moeten uitstrekken (bijvoorbeeld uitvoering regelgeving, toetsen aan kwaliteitsnormen, toetsen uitvoering beleidsvoornemens) en van welke methoden zou dit toezicht zich moeten bedienen	5. Hoe kan een samenwerking met andere vormen van toezicht zoals accountantsdiensten gestalte krijgen?
	6b. Moet toezicht zich beperken tot naleving van regelgeving, of ook breder zijn (bijvoorbeeld dienstverlening, breed publiekbereik). Moet toezicht op dat bredere terrein dan ook in de vorm van inspecties gebeuren of zijn andere vormen (benchmarking, visitatie, monitoring) adequater?	6f. Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig? Op welke deskundigheid moet de inspecteur kunnen terugvallen? Hoe kan die het beste georganiseerd worden?
	6d. In hoeverre kunnen toezicht uitoefenen op naleving van regels en adviseren over uitvoering van regelgeving in één hand liggen? Wanneer een zekere scheiding gewenst is, hoe kan dan toch in advisering van verantwoordelijke overheden en beherende instellingen worden voorzien?	

Vraag 4 en 6 e over de positionering en organisatorische inbedding van de archiefinspectiefunctie zijn naar fase twee geschoven. Tevens is tijdens de uitwerking van bovengenoemd stappenplan stap drie (consultatie bestuurders) in fase twee ondergebracht.

Om de huidige situatie in kaart te brengen heeft de werkgroep onderzoek verricht, een vragenlijst opgesteld en op basis daarvan een aantal betrokkenen in het inspectieveld geconsulteerd. De bevindingen werden in een voorlopige rapportage vastgelegd. Op 1 maart 2005 organiseerde de werkgroep een workshop met het veld om de bevindingen te bespreken en waar nodig aan te passen. Tijdens de workshop bleek bij de deelnemers een sterke behoefte om de toekomstvisie en de door de werkgroep gehanteerde uitgangspunten verder uit te diepen. Daartoe werd op 19 mei een tweetal expertmeetings georganiseerd waarin deze onderwerpen opnieuw aan de orde kwamen.

De rapportage is op verschillende momenten ook aan de begeleidingsgroep om commentaar voorgelegd. Dat commentaar en de inbreng uit de workshops en beide expertmeetings zijn door de werkgroep verwerkt in de voorliggende rapportage. Daarmee is de eerste fase van het onderzoek afgesloten.

1.5 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat een korte beschrijving van het veld en verdeling van verantwoordelijkheden. In hoofdstuk 3 wordt de huidige stand van zaken en werkwijze (en de inzichten die daarover bestaan) bij het archiefwettelijk toezicht weergegeven, aan de hand van de interviewronde en resultaten expertmeeting. Hoofdstuk 4 bevat de analyse en conclusies. In hoofdstuk 5 doet de werkgroep een aantal aanbevelingen.

2 **Processen en verantwoordelijkheden**

In dit hoofdstuk geven we in paragraaf 2.1 kort weer welke processen met betrekking tot het archiefbeheer we onderscheiden en wie waarvoor verantwoordelijk is. Paragraaf 2.2 bevat een overzicht van hetgeen de Archiefwet 1995 ten aanzien van het archiefwettelijk toezicht heeft geregeld.

2.1 **Processen en verantwoordelijkheden**

Centraal staat het gehele werkproces dat met archivering te maken heeft (het record continuüm) Van beheren, selecteren, overbrengen tot bewaren in de archiefbewaarplaats. De eerste drie kolommen zijn deelprocessen die bij alle overheidslagen onder verantwoordelijkheid van de zorgdrager vallen. Dit is in het schema met groen aangegeven.

2.2 **Wat regelt de Archiefwet ten aanzien van toezicht en controle?**

De Kaderstellende visie op toezicht hanteert de volgende definitie van toezicht:

Toezicht is het verzamelen van de informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

In de Kaderstellende visie wordt het begrip *toezicht* uitsluitend gebruikt voor het toezicht dat extern is gericht, dat wil zeggen op organisaties en sectoren buiten de ministeriële organisatie zoals burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties, medeoverheden en zelfstandige bestuursorganen.¹ De werkgroep neemt de definitie van de Kaderstellende visie over. Hoewel de Kaderstellende visie zich beperkt tot het Rijk, kan deze opvatting ook goed worden toegepast op lagere overheden. Op basis daarvan onderscheiden we het archiefwettelijk toezicht zoals in de Archiefwet 1995 geregeld, in *toezicht* en *controle*. Dit is in onderstaande twee schema's uitgewerkt. Zichtbaar wordt dat in de huidige praktijk een deel van het archiefwettelijk toezicht geen toezicht is zoals in de Kaderstellende visie bedoeld. Een tweede constatering is dat niet alle aspecten van het archiefbeheer door toezicht en of controle consequent zijn gedekt.

¹ Kaderstellende visie, pag. 13.

3 Archiefinspectie in deze tijd

De werkgroep is in het najaar van 2004 gestart met het in kaart brengen van de inspectiefunctie in de praktijk. Om snel een representatief beeld te krijgen van die praktijk heeft de werkgroep als eerste een aantal interviews gehouden met een selectie van rijks-, provincie-, en gemeente-inspecteurs. (zie bijlage 3 en 4) In de interviews kwamen de volgende onderwerpen aan de orde gegroepeerd naar de drie thema's: omgeving, effectiviteit, professionaliteit:

- De omgeving:
 - hoe ziet uw werkveld er uit?
- Effectiviteit:
 - wat zijn uw taken? (vraag 1)
 - hoe voert u die taken uit? (vraag 2)
 - welke producten levert u en wat is de werking?
- Professionaliteit
 - hoe ziet u de toekomst? (vraag 3, 5, 6a t/m f)

3.1 Uitwerking interviews

3.1.1 Het werkveld

In deze paragraaf worden drie aspecten van het werkveld belicht:

- het doel en de belangen van archiefinspectie
- de archiefinspectie en de doelgroep
- de omgeving in de vorm van trends, risico's en kansen

De archiefinspectie is een van de spelers in het totale veld van informatie- en archiefbeheer. De overheid heeft de opdracht om haar informatie op een goede, geordende en toegankelijke wijze te beheren. De eerste verantwoordelijkheid ligt dan ook daar.

Om te zorgen dat dit beheer aan bepaalde normen, wettelijke regels en kwaliteitseisen voldoet is er een toezichthouder, de archiefinspectie. Deze inspectie is daarmee een bestuursinstrument van de overheid om een aantal democratische en culturele belangen te behartigen:

- middel tot openbaarheid en controleerbaarheid van het overheidshandelen
- transparant bestuur (openbaarheid en verantwoording)
- betrokkenheid burger bij politiek/bestuur
- goede/betrouwbare bedrijfsvoering
- bewijsstukken voor de burger (politieke emancipatie)
- dienstverlening aan/transacties met de burger (digitaal: overheidsloket enz.)

- cultureel-historisch erfgoed
- middel tot cultuurparticipatie

In onderstaande tabel wordt aan de hand van een aantal indicatoren een schets van de archiefinspectie gegeven. Het gaat hierbij om de omvang en samenstelling van de inspectie, de doelgroep, de omvang van de doelgroep totaal, de omvang per beheerder, aanwezigheid van een kwaliteitssysteem en de bestuurlijke verwachting (voor zover bekend).

	RAI	PAI	GAI
Omvang en samenstelling inspectie	5 inspecteur, 1 hoofdinspecteur	Inspecteur Adjunct inspecteur Soms: medewerker inspectie	Variatie: geen gemeentearchivaris, alleen een gemeentearchivaris met inspectietaak, gemeentearchivaris en inspecteur met bijtaken, inspecteur, meerdere inspecteurs
Doelgroep	Hoge colleges van staat, ministeries, zbo's, pbo's	Gemeenten, waterschappen, politie, provinciale organen, gemeenschappelijke regeling, archiefdiensten	Gemeentelijke organisatie, gemeenschappelijke regelingen, regiogemeenten, politie
Omvang	400 zorgdragers (excl. aantal clusters) 1500/2000 beheerders 5000 locaties	Bijv. Gelderland: 100/250 zorgdragers	Variatie van grote gemeente: 5/15 zorgdragers, 75 beheerders, 100 locaties tot kleine gemeente: 1 zorgdrager, 1 beheerder, 2 locaties
Omvang per beheerder	5 < 1000	5 < 1000	5 < 1000
Kwaliteitssysteem	Beheersregels en meer en meer aandacht voor kwaliteitszorg (opleiding kwaliteitsauditor)	Beheersregels en geen kwaliteitszorg	Beheersregels en geen kwaliteitszorg
Bestuurlijke verwachting / aandacht	Niet expliciet	Verbetering van het bestuur, infrastructuur archiefwezen, behoud erfgoed	Zeer wisselende reacties van heel heldere tot onduidelijke verwachtingen (Versterking kwaliteit informatiebeheer, bijdragen aan betrouwbare overheid)

In tegenstelling tot het imago van het archief is de wereld van het informatie- en archiefbeheer zeer dynamisch. In onderstaande tabel wordt een beschrijving gegeven van de omgeving van de archiefinspectie in trends, inclusief risico's en kansen.

Trend	Risico	Kans
Grote technische ontwikkelingen én ambities van de overheid m.b.t. informatievoorziening.	Geen nieuwe concepten beschikbaar voor verantwoord beheer conform de regelgeving. Op veel aspecten wel regelgeving, maar geen werkbare oplossingen. Expertise te versnipperd, onvoldoende samenwerking, kleinschaligheid bottleneck. Dementie dreigt; functioneren overheid en democratie lopen risico's.	Betere benutting informatie. Prikkel tot samenwerken en kennis delen. Uitgelezen kans om kwaliteit bestaande en nieuwe informatievoorziening te verbeteren.
Geen exclusief DIV domein meer; de DIV-functie integreert in het werkproces.	Kwaliteitsverlies door gebrek aan samenhang en regie; nieuwe sturing-/beheerconcepten zijn onvoldoende uitgewerkt.	De informatievoorziening komt weer dichterbij het primaire proces te liggen, waardoor de afstemming tussen informatie en proces verbetert.
Meer samenwerking tussen overheidsorganisaties op gebied van / gestimuleerd door ICT-vraagstukken.	Te passieve houding, te afhankelijk van elkaar, geen bereidheid compromissen te sluiten.	Beter benutten zorgdragers beschikbare kennis, meer standaardisatie waardoor effectiever toezicht mogelijk.
Politiek streven naar deregulering / verlaging administratieve lasten.	Te sterk dereguleren archiefwetgeving zonder compenserende maatregelen.	Archiefwetgeving optimaliseren (minder, maar betere regels, meer eigen verantwoordelijkheid, effectievere rol toezicht).
In dat kader: politieke wens betere afstemming / integratie inspecties (samenwerken).	Onderwerp zakt mogelijk in belangstelling weg.	Door samenwerking effectiever toezicht. Niet te lang wachten.
Toenemende aandacht voor kwaliteitszorg of optimalisering processen bij de overheid en meer aandacht voor eigen verantwoordelijkheid versus toezicht (andere rolverdeling zorgdrager – toezicht).	Onderwerp zakt mogelijk in belangstelling weg.	Kwaliteitszorg of interne controle in Archiefwet resp. toezicht een uitdrukkelijke plaats geven.
Toenemende samenwerking tussen archiefinspecties.	Samenwerking blijft teveel vrijblijvend en levert geen resultaten op.	Versterking positie
Toename en grotere rol commerciële dienstverleners.	Slechte dienstverlening: kwaliteit aanbieders en producten niet geregeld.	Kunnen grote rol spelen in ontwikkeling praktische concepten. en standaardisatie.
De rol van de toezichthouder anno 2005 is traditioneel toezicht op de registratuur, advies over en toezicht op procedurele zaken als machtigingen	Hierdoor levert geen van de rollen het beoogde resultaat op.	Zichtbaar maken van de "zachte kant" van toezicht

3.1.2 De taken

Alle archiefinspecties weten wat hun formele opdracht is. Als hoofdtaken geven zij allen aan:

- Monitoren (waarnemen, geen oordeelsvorming)
- Inspecteren
- Onderzoeken (thema als invalshoek)

- Voorlichting aan het veld
- (Interne) beleidsadvisering
- Wettelijke adviesplicht (gehoord de archiefinspecteur)
- Overleg met geïnspecteerde
- In- en externe regelgeving

In de praktijk worden de grenzen van de taakuitoefening bepaald tot de hoeveelheid mensen en middelen.

3.1.3 De methode

Er worden maar weinig middelen onbenut gelaten door de archiefinspectie. Om met weinig mensen en middelen toch tot een degelijk resultaat te komen wordt er op allerlei wijze geïnspecteerd. Dit gebeurt door steekproeven, enquêtes, integrale inspecties, quickscans, thema-inspecties, (vervolg)inspectiebezoeken / nazorgacties (hoeft geen inspectie te zijn) en incidentinspecties.

Naast de inspectie vindt er ook veel advisering plaats (mondeling tijdens inspecties en telefonisch) en komt het regelmatig tot een reguliere uitwisseling met de doelgroep bijvoorbeeld in de vorm van rondetafelgesprekken of structureel Div-overleg.

Tot slot wordt er veel voorlichting gegeven (website, leidraden, circulaires, bijeenkomsten).

In uitzonderlijke gevallen worden sancties toegepast. De beschikbare sancties zijn:

- Aanwijzing (op rijksniveau instrument minister);
- Bestuursdwang (op rijksniveau instrument minister, op provinciaal niveau instrument college van gedeputeerde staten);
- Openbaarmaking onder andere via inspectierapporten, jaarverslagen (zowel negatieve als positieve voorbeelden blijken in de praktijk stimulerend te werken), internet.

Op het gebied van kennisontwikkeling en –uitwisseling zoeken de verschillende inspecteurs elkaar vaker op. Er is een samenwerking tussen de rijks-, provinciale- en gemeentelijke archiefinspectie in de vorm van een gemeenschappelijke website / kenniscentrum. Daarnaast hebben de drie archiefinspecties hun eigen platform:

- Gemeentelijke inspectie
 - *Werkverband gemeentelijke archiefinspectie (WGA)*Overleg over (gezamenlijke) aanpak vakinhoudelijke en organisatorische problematiek.
Uitwisseling kennis en ervaring
- Provinciale inspectie
 - *Samenwerking op landsdeel niveau*Op basis van convenant: onderlinge vervanging; gezamenlijke (grensoverschrijdende) inspecties en andere activiteiten betreffende toezicht en advisering; specialisering,

- *Met Kringen van Archivarissen binnen provincie*

Vakinhoudelijke ontwikkelingen en implementatie

Kennisuitwisseling provinciale ontwikkelingen op archiefgebied in relatie tot cultuurbeleid

- *In LOPAI verband;*

Overleg over (gezamenlijke) aanpak vakinhoudelijke en organisatorische problematiek.

Uitwisseling kennis en ervaring

- *Binnen provinciale organisatie*

Met (financieel) toezicht gemeenten

- Rijksarchiefinspectie
 - *VIDE (landelijke vereniging overheidsinspecties)*
 - *College Bescherming Persoonsgegevens*

3.1.4 Producten en werking

De archiefinspecteurs brengen voornamelijk inspectierapporten en beleidsadviezen uit. Daarnaast maken zij conceptregelgeving en voorlichtingsmateriaal en houden zij de eigen methode- en instrumentontwikkeling bij. Een beperkt deel gaat over onderzoek en het monitoren van de ontwikkelingen in het veld.

De output van de inspectie moet gerelateerd worden aan de grenzen van de taakuitoefening, dat wil zeggen de hoeveelheid mensen en middelen en aan de (plaatselijke) omstandigheden. Elke inspectie heeft haar eigen plannen en bepaald haar eigen strategie. Zoals gezegd wordt vooral op het gebied van voorlichtingsinstrumenten en methodeontwikkeling meer en meer in samenwerking ontwikkeld en toegepast.

3.1.5 De toekomst

Aan de archiefinspecteurs gevraagd: "Wat verwacht de bestuurder van u?", levert het volgende beeld op:

- ... dat archieftoezicht bijdraagt aan de verbetering van het bestuur
- ... dat de archiefinspectie zorgt voor de optimalisering van de informatiehuishouding/ (documentaire)informatievoorziening
- ... idem voor de verbetering/ versterking (culturele) infrastructuur van het archiefwezen binnen de provincie
- ... behoud van cultureel erfgoed (ook van particulieren)
- ... bevordering van samenwerking tussen culturele partners
- ... bevordering van openbaarheid / publieksbereik van overheidsinformatie

De bestuurders geven niet altijd aan wat zij verwachten. Dikwijls is dat afhankelijk van de historische/culturele belangstelling van de portefeuillehouder en/of het cultuurplan. In de praktijk voedt de toezichthouder de portefeuillehouder met essentiële informatie.

Aan de archiefinspecteurs gevraagd: "Stel: toezicht bestaat niet meer ...", levert het volgende beeld op:

- ... dat zou een ideaalbeeld zijn.
- ... dit verhoogt de kans op incidenten en calamiteiten
- ... dan smelt het draagvlak voor de noodzaak van documentaire informatievoorziening weg
- ... dit betekent een geleidelijke afbraak van de kwaliteit van informatiebeheer en -behoud
- ... dit leidt tot bewusteloosheid /chaos
- ... dan zullen de gevolgen voelbaar zijn voor bestuur, burger en erfgoed
- ... misschien valt het mee: er zijn ook alternatieve instrumenten ...

De archiefinspecteurs geven als belangrijkste ideeën / suggesties voor de toekomst:

- Kwaliteitsverbetering
- Toezicht op formele wijze en de zachte kanten hanteren
- Repressief en ook proactief
- Meer formatie
- Meer onderlinge samenwerking en goede communicatie
- Toezicht op rijksorganen in de provincie delegeren aan de lagere overheden
- De archiefwet moet consequent regels stellen voor alle archiefbescheiden
- Kwaliteitszorg en verplichte auditing opnemen in regelgeving

3.1.6 Conclusie:

Op grond van de gehouden interviews komt een hybride beeld naar voren van de archiefinspectie in deze tijd. Hybride in de zin dat de taken van de archiefinspectie, naast inspecteren, ook gaan in de richting van advisering en voorlichting en dat maar relatief weinig tijd besteed kan worden aan het volgen van de ontwikkelingen in het informatiebeheer en het zelf onderzoek doen.

Daarnaast vertonen de archiefinspecteurs stuk voor stuk een groot verantwoordelijkheidsgevoel voor de informatie die eens cultureel erfgoed gaat worden. De verantwoordelijkheid van de archiefvormer wordt als onvoldoende ervaren en is veelal feitelijk onvoldoende voor een goede kwaliteit. Dit in combinatie met de dynamiek in het werkveld, bijvoorbeeld door de digitalisering, en de beperkte formatie bij de archiefinspectie, zorgt voor een onevenredig zware belasting op de inspecteurs.

De ongelijke inspanning tussen archiefvormer en archiefinspectie zal zowel in kennis als in betrokkenheid verbeterd moeten worden zodat de inspectie haar rol beter kan vervullen.

3.2 Uitwerking expertmeetings

De werkgroep had de huidige situatie, op basis van de interviews, in kaart gebracht en op 1 maart 2005 werd een workshop met het veld georganiseerd om de bevindingen te bespreken en een

gezamenlijk gedragen, gewenste situatie te beschrijven. Tijdens de presentatie bleek er bij de deelnemers aan de workshop een sterke behoefte te zijn om de toekomstvisie en de door de werkgroep gehanteerde uitgangspunten verder uit te diepen. Daarom werd een tweetal expertmeetings georganiseerd voor zowel geïnspecteerden, inspecteurs en andere deskundigen (zie bijlage 5). Voor deze bijeenkomsten werden, op basis van de uitkomst van de interviews, negen stellingen geïntroduceerd onder de eerder genoemde thema's:

- omgeving
- effectiviteit
- professionaliteit

Hieronder volgt een samenvatting van de stellingen en de reacties van het werkveld.

3.2.1 Thema 1 : De omgeving: de rol van de inspectie in het geheel.

Wat is de bijdrage van de inspectie aan het verbeteren van de kwaliteit van het archiefwezen? En daaraan gekoppeld wat zijn de andere spelers en wat is hun rol?

De discussie rondom dit thema ging vooral over de vraag hoe de archiefvormende overheden ertoe overgehaald kunnen worden om hun eigen (wettelijke) verantwoordelijkheid waar te maken teneinde aldus bij te dragen in de verbetering van de kwaliteit van het archiefwezen.

De wet werd niet als belangrijkste instrument gezien om dit te bewerkstelligen, alleen met de wet kom je er niet. De inspecteurs zoeken naar mogelijkheden om de wet toe te passen in relatie tot:

- de schaalgrootte van een organisatie
- de keuzes die een archiefvormer zelf maakt

Er zullen dus andere middelen moeten worden ingezet, bijvoorbeeld een goede communicatie met het veld.

Dit neemt niet weg dat ook nu weer werd bevestigd dat de huidige wet- en regelgeving verwarrend en onevenwichtig ervaren wordt:

- soms gedetailleerd, soms kaderstellend
- sanctiemogelijkheden zijn niet aan alle inspecteurs voorbehouden
- meer nadruk op het cultuurbelang dan op het juridisch/administratieve belang

3.2.2 Thema 2 : Effectiviteit.

Hoe moet de inspectie gepositioneerd worden om het meest effectief te zijn? Is het mogelijk om onafhankelijk te inspecteren en tegelijkertijd verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de archieven. Moet de inspectie zelf ook de instantie zijn die kan interveniëren (sanctioneren)?

De meningen over dit onderwerp liepen niet ver uiteen. Een overgrote meerderheid van de aanwezigen konden zich vinden in het uitgangspunt dat er een dekkend systeem van toezicht en

interne controle wordt opgezet. Dat betekent dat op alle bestuurslagen een vorm van toezicht nodig is, dat dit toezicht gepositioneerd is in een hogere bestuurslaag en dat dit toezicht zich ook kan bedienen van sancties. De andere kant van toezicht vanuit een hogere bestuurslaag is de interne controle op dezelfde bestuurslaag zoals die nu wordt uitgevoerd door de gemeentelijke archiefinspecteurs en de provinciale inspecteurs in geval van de provinciale organen.

Bijgevolg kan toezicht op maat worden geleverd.

De kanttekeningen die worden gemaakt, zijn vooral van praktische aard:

- hoe moet dit georganiseerd worden op rijksniveau?
- definiëring van de gebruikte termen “onafhankelijkheid, toezicht en interne controle”
- mogelijke aansluiting bij andere toezichtorganen
- de noodzakelijke afstemming tussen het toezicht en de controle, vooral op het gebied van de gehanteerde normen, kennis en methoden.
- de wettelijke verankering

3.2.3 Thema 3: Professionaliteit

Hoe kan de inspectie qua professionaliteit verbeteren? Objectieve oordeelsvorming, proportioneel toezicht, het delen van kennis komen hier aan de orde.

Naast de persoonlijke vaardigheden die inspecteurs nodig hebben om het belang van goed informatie- en archiefbeheer over het voetlicht te brengen, zijn de ontwikkelingen in dit vakgebied van een zodanige aard dat daarnaast een steeds groter en gespecialiseerder kennisniveau wordt vereist. Dit kennisniveau ontwikkelt bij de archiefvormer met name op het gebied van de toepassing van de nieuwe communicatietechnologie. De inspectie zal daarop moeten kunnen blijven anticiperen. Dit roept niet alleen om gespecialiseerde actuele kennis op archivistisch gebied maar ook op bouwkundig, juridisch, methodisch/onderzoeksmatig/normerend en bestuurskundig gebied. Nauwe samenwerking en uitwisseling van informatie tussen controllers onderling is van onschatbare waarde om een hoogkennisniveau te bewerkstelligen.

De aanpak van dit aandachtspunt wordt gezien in:

- een landelijk expertisecentrum voor kennis van informatie- en archiefbeheer
- de wettelijke regelingen moeten meer nadruk op archiefvorming leggen
- een opleiding voor archiefinspecteurs

Op die manier kan niet alleen de archiefvormer zijn verantwoordelijkheid op informatie- en archiefbeheer pakken maar wordt ook een objectief toetsingskader neergezet.

4 Analyse

In de voorgaande hoofdstukken hebben we aangegeven wat de feitelijke situatie is met betrekking tot het archiefwettelijk toezicht, en welke opvattingen daarover in het veld leven. In dit hoofdstuk volgt een analyse van het geen uit het onderzoek naar voren is gekomen op basis van de drie eerder genoemde thema's: omgeving, effectiviteit en professionaliteit. Uit deze analyse komt een aantal knelpunten naar voren. Op basis hiervan presenteert de werkgroep in hoofdstuk 5 conclusies en aanbevelingen.

4.1 Thema 1: De omgeving

Belangen en spelers

De Archiefwet beoogt door het stellen van eisen aan archiefbeheer vier belangen te waarborgen:

1. bedrijfsvoering,
2. verantwoording,
3. openbaarheid en
4. erfgoed.

Met het oog op die belangen is archiefwettelijk toezicht ingesteld.

Bij de archiefvormer, met name het management, leeft onvoldoende het besef dat die belangen en een betrouwbare informatievoorziening samenhangen. Daardoor is er onvoldoende sturing hierop. Bijgevolg zijn verbeteracties te vaak uitsluitend afhankelijk van de prikkel die van het (externe) toezicht uitgaat. In de praktijk leggen bestuurders en inspecties bovendien teveel nadruk op regelgeving en toezicht, en is er te weinig oog voor *andere spelers en factoren* die medebepalend zijn voor de kwaliteit van het informatie- en archiefbeheer.

Het accent bij de wetgever ligt teveel op erfgoedbelang, waardoor een logisch verband met de andere genoemde belangen uit het oog wordt verloren.

Het vergroten van het nalevingsniveau kan niet alleen bereikt worden door het houden van toezicht of het versterken van het toezicht. Versterking van de effectiviteit van het toezicht is mede afhankelijk van verbetering van een aantal randvoorwaarden die buiten het eigenlijke toezicht liggen.

Naleefbaarheid regelgeving

De regelgeving wordt als onhelder en moeilijk toetsbaar ervaren. De regelgeving is onevenwichtig doordat de huidige wetgeving zowel globale kaders als gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften omvat .

De sanctiemogelijkheden van de toezichthouder zijn beperkt en liggen veelal bij de bestuurders van de inspectie, alleen Gedeputeerde Staten op lagere overheid. De inspecties beschikken zelf niet over sanctiemogelijkheden. Alleen GS (lagere overheden) en de minister (centrale overheid)

beschikken over de archiefwettelijke mogelijkheid tot het geven van een aanwijzing, respectievelijk het toepassen van bestuursdwang.

Wat het nut van sancties als zodanig betreft: in het algemeen geloven inspecteurs meer in overtuigen dan in afdwingen, maar ziet een deel wel het nut van sancties in heel specifieke gevallen. Het ontbreekt in veel gevallen echter aan een helder sanctiebeleid, waardoor een toezichthouder onvoldoende zekerheid heeft of sancties in voorkomende gevallen daadwerkelijk worden ingezet. Dat kan leiden tot een terughoudende opstelling van de toezichthouder en een neiging om escalatie te vermijden.

4.2 Thema 2: Effectiviteit

Toezicht en controle

Het toezicht op de naleving is niet consequent uitgewerkt in de Archiefwet (Aw). Waar de wet uitsluitend over toezicht spreekt, ontbreekt een onderscheid in *toezicht* (van een externe op een zorgdrager) en *controle* (in opdracht en onder verantwoordelijkheid van de zorgdrager). Het onderscheid tussen toezicht en controle toont dat dit noch voor het toezicht nog voor de controle volledig dekkend en verplichtend is geregeld.

Toezicht

Het toezicht is in de Archiefwet niet dekkend geregeld. Het toezicht (van de provincie) op gemeenten en waterschappen richt zich zowel op de niet overgedragen als op de in een archiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden. Er is geen toezicht op het archiefbeheer van de provinciale organen. Het toezicht op de in de archiefbewaarplaatsen berustende bescheiden van provincies en centrale overheid ontbreekt eveneens.

Controle

De controlefunctie is in de Archiefwet niet dekkend geregeld. De controlefunctie is in de wet uitgewerkt voor zover het betreft gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen, maar is niet verplichtend. De provinciale inspecteurs zijn voor de provinciale organen interne controleurs. Voor de categorie 'Rijk' en 'overige overheidsorganen' regelt de wet geen controle. Waar controle wel aanwezig is, staat deze vrijwel altijd geïsoleerd van andere vormen van audit en controle bij het overheidsorgaan. Ten onrechte, want er liggen bijvoorbeeld nauwe relaties, zo niet overlap, met de onderzoeken die auditdiensten uitvoeren naar de aanwezigheid en betrouwbaarheid van verantwoordingsinformatie.

Uit het onderzoek komt sterk de wens naar voren dat het archiefwettelijk toezicht 'dekkend' is, dat wil zeggen voor alle overheidslagen op dezelfde wijze is geregeld, zowel voor als na overbrenging en zowel in de vorm van (extern) toezicht als in de vorm van (interne) controle. De werkgroep stelt vast dat de Archiefwet op dit punt niet consistent is.

Taken en rolopvatting

Uit het onderzoek is gebleken dat de reguliere inspectietaken door alle inspecties verricht worden, al is er sprake van grote verschillen in de accenten die daarbij gelegd worden. Daarnaast ziet een aantal inspecties ook advisering en feitelijke ondersteuning als hun kerntaak. Bij een deel van die inspecties is sprake van een duidelijke functiescheiding. In de praktijk is bij een ander deel van de zorgdragers waar een controlefunctie is, geen heldere afbakening tussen beleid, controle en uitvoering. In een aantal gevallen is er sprake van een combinatie van deze rollen in een persoon. Met als risico rolconflict en rolvervaging (vermenging toezicht, advies, ondersteuning).

Een deel van de toezichthouders / controleurs werkt planmatig en systematisch, een ander deel veel meer ad hoc. De opvatting dat structurele contacten met het veld essentieel zijn, wordt echter breed gedeeld. De kunst is dan om structurele contacten met het veld te onderhouden zonder dat rolconflict en rolvervaging optreedt.

De werkgroep stelt vast dat over de taken en rollen tussen de inspecties geen eenduidige opvatting bestaat, en stelt tevens vast dat op een aantal punten de taakopvatting afwijkt van de Kaderstellende visie op toezicht (scheiding van beleid, uitvoering en toezicht).

De effectiviteit van het toezicht in combinatie met het gebrekkige verantwoordelijkheidsgevoel van de archiefvormer voor informatie- en archiefbeheer is een kwestie van lange adem en vereist van de inspecteur dat hij/zij het thema voortdurend onder de aandacht van zorgdrager / beheerder houdt. De hechte contacten of de structurele relatie met de zorgdrager / beheerder brengt echter tevens het genoemde risico's van rolvervaging met zich mee.

Op dit moment opereren meer dan 50 gemeentelijke inspecties, twaalf provinciale archiefinspecties en een Rijksarchiefinspectie. Dat komt de effectiviteit en efficiency niet ten goede. Daarnaast biedt het geen waarborg dat in gelijke gevallen tot een gelijke oordeelsvorming wordt gekomen.

4.3 Thema 3: Professionaliteit

Methode en kennisontwikkeling

In de praktijk hanteren inspecties overeenkomstige inspectiemethoden. Slechts in een aantal gevallen zijn die methoden ook vastgelegd en beschreven. In veel gevallen is de methodiek alleen te herleiden uit staande praktijk. De werkgroep stelt vast dat de instrumenten die inspecties daarbij ontwikkelen zeer uiteenlopend zijn waarbij daarin nog nauwelijks sprake is van onderlinge afstemming. De werkgroep stelt tenslotte vast dat er grote verschillen bestaan in de interpretatie van normen. In het veld worden nuttige normensets ontwikkeld, de relatie met de formele regelgeving is echter onhelder, en daarmee ook de status van die normensets.

Als gevolg daarvan stelt de werkgroep vast dat als inspecties onderling worden vergeleken er geen sprake van is dat in gelijke gevallen tot gelijke oordeelsvorming wordt gekomen.

Ook is er grote mate van verschil in de mate van transparantie waarin inspecties werken.

5 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk worden de conclusies en aanbevelingen gepresenteerd, representatief voor de opvattingen die in het veld leven over de gewenste oplossingsrichtingen. Deels wordt daarmee vooruitgelopen op de tweede fase van het onderzoek. Dit hoofdstuk bevelen we dan ook aan als opmaat voor de tweede fase van het onderzoek.

De kernvraag in dit onderzoek luidde:

Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's?

De werkgroep heeft deze vraag iets ruimer geïnterpreteerd en niet alleen gekeken naar samenhang en effectiviteit binnen het toezicht maar naar effectiviteit van het toezicht als zodanig. Versterking van het toezicht is wenselijk, maar is niet voldoende om tot een structurele verbetering van de kwaliteit van het archiefbeheer bij zorgdragers te komen. De werkgroep heeft daarom drie thema's gehanteerd bij de beantwoording van de vragen: omgeving, effectiviteit en professionaliteit. De vragen uit het plan van aanpak zijn op onderstaande wijze te verdelen over de drie thema's:

Omgeving	Effectiviteit	Professionaliteit
6a. Is inspectie het middel of zijn er adequatere middelen?	1. Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen?	2. Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen?
6c. Samenhang gewenst tussen toezicht op naleving en de doelmatige inrichting van het beheer?	3. Is toezicht op de overgebrachte archieven gewenst?	5. Hoe kan samenwerking met andere vormen van toezicht gestalte krijgen?
	6b. Moet toezicht zich beperken of ook breder zijn?	6f. Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig?
	6d. Kunnen toezicht en adviseren in één hand liggen?	

In deze conclusie wordt duidelijk dat werkelijke verbeteringen alleen bereikt kunnen worden door een combinatie van de volgende elementen:

- Omgeving
 - de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de zorgdrager
- Effectiviteit
 - een eenduidig, dekkend toezicht- en controlebeleid, sanctie- en escalatiebeleid
 - onafhankelijk gepositioneerd
 - kaderstellende regelgeving, uitvoerbaar en handhaafbaar
- Professionaliteit

- geïnstitutionaliseerde kennisopbouw, -ontwikkeling en –deling

5.1 Thema 1: De Omgeving

De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de zorgdrager

Effectieve naleving en handhaving vraagt meer dan een goede inrichting en kwaliteit van het toezicht zelf. Primair is goed archiefbeheer een verantwoordelijkheid van de zorgdragers. Zorgdragers zullen zelf tot een actievere invulling van hun verantwoordelijkheden moeten komen, hetgeen steviger dan nu in de archiefwetgeving moet worden verankerd via een verplichting tot, auditing, eventueel ingebed in toetsbaar kwaliteitsmanagement. Tegelijk zouden zorgdragers meer ruimte moeten krijgen invulling te geven aan de wijze waarop zij concreet aan de archiefwettelijke eisen voldoen.

De werkgroep stelt vast dat zorgdragers nog onvoldoende over interne controlesystemen beschikken om zelf vast te stellen in hoeverre hun archiefbeheer op orde is.

De deskundigheid en competenties die vereist zijn bij de zorgdrager zullen uit de gemeenschappelijke kennisbron moeten komen als genoemd onder het laatste thema Professionaliteit.

Aanbeveling 1

Zorgdragers dienen een controlefunctie in te richten, eventueel ingebed in een kwaliteitszorgsysteem voor de documentaire informatievoorziening.

Met een verplichte controlefunctie kunnen zorgdragers uitdrukkelijker aangesproken worden op hun eigen verantwoordelijkheid, en kan het toezicht efficiënter werken door over te schakelen op systeemtoezicht. Daarmee bedoelen we dat het toezicht zich primair richt op het interne controlesysteem van de zorgdrager om de kwaliteit van het archiefbeheer te borgen. Tevens kunnen de uitkomsten van controles betrokken worden in de beoordeling door de toezichthouder.

5.2 Thema 2: Effectiviteit

Een eenduidig, dekkend toezicht- en controlebeleid, sanctie- en escalatiebeleid

Door toezicht en controle te onderscheiden kan de toezichthouder in de praktijk overschakelen op systeemtoezicht wanneer een zorgdrager een controlesysteem heeft ingericht. Daarover kunnen wederzijds afspraken worden gemaakt. Gecombineerde of geïntegreerde controle zal het draagvlak en daarmee de effectiviteit van controles aanmerkelijk kunnen vergroten.

Aanbeveling 2

*(Extern) toezicht en (interne) controle principieel scheiden.
Het archiefwettelijk toezicht schakelt over naar systeemtoezicht (waar dat mogelijk is).*

Een dergelijke benadering kan al in de praktijk grotendeels worden toegepast. Om dit uitgangspunt extra te onderstrepen is een aanpassing van de Archiefwet nodig.

Op termijn tekent zich dan, naast een inspectieprogramma op basis van systeemtoezicht, de mogelijkheid af tot prioritering en kan het toezicht zich op basis van risicoanalyse concentreren op probleemgevallen en risicogebieden. Dat leidt tot 'proportioneel toezicht' als bedoeld in de Kaderstellende visie.

Zoals in de schema's in hoofdstuk 2 blijkt, is er geen toezicht op het informatie- en archiefbeheer van de provincies, en beperkt het toezicht op overgebrachte archiefbescheiden zich tot gemeenten en waterschappen. Dat is een ongewenste situatie. De werkgroep beveelt aan dat de functies toezicht en interne controle op alle overheden van toepassing worden, zowel voor als na overbrenging.

Aanbeveling 3

Het archiefwettelijk toezicht wordt dekkend geregeld, d.w.z. er wordt voorzien in toezicht zowel voor als na overbrenging.

Het sanctiebeleid verschilt nu voor de verschillende overheidslagen. De sanctiemogelijkheden waarover toezichthouders beschikken zijn beperkt. Sanctiebevoegdheid ligt bij de besturen van de toezichthouders. Er is in veel gevallen echter geen sanctiebeleid vastgelegd. Het is onduidelijk wat het beleid bij escalatie is, en beperkt daarmee de slagvaardigheid van de toezichthouder.

Aanbeveling 4

Het sanctiebeleid moet effectiever en consequenter worden uitgewerkt en vastgelegd.

Onafhankelijk gepositioneerd

Uitgaande van de criteria van de Kaderstellende visie is het archiefwettelijk toezicht niet eenduidig geregeld. Enerzijds bestaat het uit toezichthouders (provinciale inspecties op gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen; Rijksarchiefinspectie op de centrale overheid met uitzondering van het ministerie van OCW). Anderzijds bestaat het uit controlefuncties (inspecteurs van gemeenten en waterschapsarchieven, provinciale inspecteurs voor zover het de eigen provincie betreft; Rijksarchiefinspectie waar het het ministerie van OCW betreft). Een onafhankelijke positionering draagt bij aan de legitimiteit van het toezicht, en maakt betere benutting sanctiemogelijkheden mogelijk. Het toezicht dient extern gepositioneerd te zijn, strikt gescheiden te zijn van beleid en uitvoering.

Het onderscheid dat in aanbeveling 1 wordt gemaakt geeft hierover helderheid. Uitgaande van dat model zijn Rijksarchiefinspectie en provinciale archiefinspecties voldoende onafhankelijk gepositioneerd. Voor de archiefinspecties bij gemeenten en waterschappen geldt dat deze dan gezien worden als controlefunctie, waarvoor de eisen aan onafhankelijkheid en scheiding van functies in veel mindere mate van toepassing is.

Aanbeveling 5

Er moet eenheid komen in het archiefwettelijk toezicht.

Kaderstellende regelgeving, uitvoerbaar en handhaafbaar

De huidige wetgeving bevat zowel globale kaders als gedetailleerde uitvoeringsvoorschriften. Dat is onevenwichtig en leidt tot problemen zowel in naleving als handhaving. De praktijk van de zorgdrager is enorm in ontwikkeling onder invloed van met name techniek, dat de Archiefwet zelf niet aan legitimiteit inboedt, maar het toezicht in de huidige vorm wel.

Verdere uitgangspunten: in de wet moet het hele archiveringsproces als uitgangspunt worden genomen, gericht op de verschillende belangen (bedrijfsvoering, verantwoording, openbaarheid en erfgoed).

Zorgdragers kunnen hun kwaliteit verder borgen door het benutten van instrumenten als benchmarking en visitatie. Werd in aanbeveling 1 het accent meer gelegd bij de eigen verantwoordelijkheid van zorgdragers, met deze aanbeveling 8 ontstaat tegelijk voor zorgdragers de nodige ruimte om daaraan effectief vorm te geven.

Aanbeveling 6

De archiefwetgeving wordt aangepast tot een kaderstellende regeling.

5.3 Thema 3: Professionaliteit

Geïstitutionaliseerde kennisopbouw, -ontwikkeling en –deling

In Nederland is bij de zorgdrager als bij de inspecteurs grote behoefte aan een “body of knowledge” op het gebied van informatie- en archiefbeheer in het licht van de toezicht- en controle functie, de ontwikkeling van informatiebeheer in deze tijd en de gevolgen daarvan op de archivistische kennis.

Op basis van deze kennis kunnen vervolgens gemeenschappelijke normensets worden ontwikkeld.

Aanbeveling 7

Het bijeenbrengen van de benodigde kennisontwikkeling en – verankering (landelijk expertise centrum, incl. opleiding) voor goed informatie- en archiefbeheer, methoden en technieken en de bijbehorende competenties.

6 Tot slot

De werkgroep heeft in deze eerste fase uitsluitend tot taak gehad de situatie in kaart te brengen en te analyseren. De analyse uit het vorige hoofdstuk brengt de werkgroep tot een aantal conclusies en aanbevelingen. Die aanbevelingen nemen onvermijdelijk al een voorschot op het tweede deel van het onderzoek, namelijk op welke een en ander kan worden verbeterd.

De werkgroep constateert dat in het veld van archivariissen en toezichthouders zorg bestaat over de kwaliteit van het archiefwettelijk toezicht, vooral voor de toekomst. Het is dringend gewenst om de nodige verbeteringen door te voeren. Zoals de werkgroep in dit hoofdstuk aangeeft liggen die verbeteringen voor een deel in de wijze waarop het toezicht feitelijk functioneert. Op dat terrein kunnen de inspecties zelf de nodige verbeteracties doorvoeren. Dat is echter niet voldoende. Ook op bestuurlijk niveau zullen de nodige maatregelen moeten worden getroffen. Enerzijds om een dekkend toezicht te kunnen bewerkstelligen, anderzijds om de zorgdrager op zijn eigen verantwoordelijkheid in de informatieketen te wijzen. Daarmee kan niet gewacht worden. De ontwikkelingen in de informatievoorziening gaan in een hoog tempo en zowel de zorgdrager als het toezicht dreigt zonder maatregelen de boot te gaan missen.

De werkgroep dringt er dan ook bij alle betrokkenen op aan om op korte termijn de tweede fase van het onderzoek te starten om de vraag 'hoe' de inspectiefunctie kan en moet worden verbeterd, te beantwoorden. Met als doel de vereiste structuurverbeteringen binnen een aanvaardbare termijn te realiseren. Dit rapport reikt daartoe de benodigde elementen aan.

Bijlagen

Plan van Aanpak	bijlage 1
Kernpunten uit kaderstellende visie op toezicht	bijlage 2
Interviews	bijlage 3
Vragenlijst	bijlage 4
Verslag Expertmeeting	bijlage 5

Bijlage 1 Plan van aanpak 'Organisatie Archiefinspectie'

Plan van aanpak onderzoek naar 'Organisatie Archiefinspectie', 14 september 2004

Opstellers: Harrie-Jan Metstelaars (RAD) en Vincent van der Ploeg (OCW - directie RZO)

Aanleiding

In de periode 1999-2000 is een brede bestuurlijke discussie gevoerd over het archiefbestel. Als resultaat daarvan heeft de staatssecretaris in 2001 een beleidsbrief aan de Kamer gestuurd *Interactief Archief*. Op basis daarvan is een convenant gesloten tussen de staatssecretaris cultuur, IPO, VNG en unie van waterschappen om enkele onderzoeken te doen. Eén van de onderzoeken betreft het hierboven genoemde naar kwaliteitsstandaarden voor publieke dienstverlening van archieven. Daarnaast is er ook een onderzoek aangekondigd naar de archiefinspectiefunctie; zie artikel 6 van het convenant. Dit onderzoek zou geformuleerd worden en starten nadat OCW het onderzoek naar het samengaan van de erfgoedinspecties *in het najaar van 2002* heeft afgerond. Anno 2003 is de deze fusie nog niet voltooid. Vanuit het veld is onlangs de wens geuit niet langer te wachten met de start van het onderzoek. Dit document beschrijft de achtergronden en aanpak van dit binnenkort uit te voeren onderzoek naar de archiefinspectiefunctie.

Situatieschets & enkele aandachtspunten

De Archiefwet schrijft voor dat overheden moeten zorgen voor een goed beheer van hun archieven. Dat beheer moet aan een aantal wettelijke regels voldoen. Provinciale inspecteurs onder bevelen van GS zien toe dat gemeenten en waterschappen die zorg ook volgens de regels uitoefenen. Ten aanzien van de andere overheden (rijk, provincies) bestaat een dergelijk extern toezicht niet. Wel is daar een intern toezicht op naleving van regels bij de archiefvorming door de lopende administratie. Dat interne toezicht is er ook bij de gemeenten en waterschappen. Het gebeurt daar door gemeente- en waterschapsarchivarissen, de toekomstige beheerders van die lopende administratie. Een gelijke constructie bestond ook bij het rijk. Het interne toezicht gebeurde vanuit de rijksarchieven (RAD), de toekomstige beheerders. Nu is dat de taak van een aparte Rijksarchiefinspectie (RAI). Het interne onderzoek bij de provincies gebeurt noch door de toekomstige beheerders (RAD), noch door de Rijksarchiefinspectie (RAI), maar door de provinciale inspecteurs. Al dit interne toezicht geldt dus alleen de lopende administratie, niet de historische archieven van rijk (beheerd door de RAD), provincie (beheerd door de RAD/RHC's) en gemeentes en waterschappen (beheerd door gemeente- en waterschapsarchieven).

Enkele aandachtspunten

Er is dus bij alle bestuurslagen intern toezicht op archiefvorming bij de lopende administratie. Dit toezicht is zeer versnipperd, rijksarchiefinspectie (ca. 10 fte) , bij iedere provincie een inspectie (maximaal 2 fte) en bij ieder gemeentearchief (ca. 100) één inspecteur. Bij gemeenten en waterschappen zonder gemeente- of waterschapsarchivaris (40%) is geen intern toezicht. Gemeenten en waterschappen ondergaan extern toezicht of de voorgeschreven infrastructuur er is, zowel wat betreft de archiefvorming als de historische archieven. De vraag is of dit ten aanzien van de archiefvorming niet dubbel is. Of wordt er bij het interne onderzoek op andere dingen gelet dan bij het externe. Hebben beide andere vormen, methodes en doelen?.

Extern toezicht ten aanzien van de historische archieven bij gemeenten en waterschappen en niet bij het rijk.

Bij rijk en provincies is er geen intern toezicht op de archiefvorming door de toekomstige beheerders, maar bij de gemeenten en waterschappen wel.

Belangen

Twee belangen worden met de bestaande regelgeving en het toezicht op de naleving daarvan gediend:

Archieven zijn instrumenten van bestuur. Zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk.

Een deel van de archiefstukken hebben grote blijvende waarde als authentieke en betrouwbare historische en juridische bronnen. Ze moeten, ook wanneer ze hun directe waarde als instrument van bestuur verloren hebben, door iedereen blijvend kosteloos geraadpleegd kunnen worden in archiefbewaarplaatsen.

Twee andere belangen worden niet direct door de regelgeving en het toezicht gediend doch zijn terdege ook relevant:

Cultuurspreiding, dat wil zeggen dat een zo groot en breed mogelijk publiek op gevarieerde wijzen, met een aantrekkelijke presentatie en in samenhang met ander cultureel erfgoed met archieven en hun inhoud in aanraking kan komen.

Dat het archiefbeheer zo efficiënt mogelijk gebeurt (doelmatigheid).

Focus & Doelstelling

Uit de in situatieschets genoemde aandachtspunten en op basis van de genoemde belangen is nu een goed moment om te kijken hoe de archiefinspectiefunctie beter kan bijdragen aan het goed functioneren van het archiefstelsel.

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd vanuit de 'focus' dat het een bijdrage moet leveren aan het verbeteren van kwaliteit van het archiefwezen (vorming t/m bewaren) als geheel. Vanuit dit oogpunt zal nader naar de rol van het toezicht gekeken worden waarbij rekening houdend met de verschillende genoemde belangen.

Wat concreter samengevat is de vraagstelling:

Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's ?

Te beantwoorden vragen

Het onderzoek is tamelijk 'breed' van opzet. Het speelt op verschillende organisatieniveau's (van rijk tot gemeente en andere organisatie), richt zich op optimaliseren van in te zetten (toezicht)instrumenten om het functioneren van het archiefwezen te verbeteren. Uiteindelijk zal dit vertaald worden in een optimale organisatievorm voor de toezichtfunctie. Om beter inzicht te krijgen op wat voor soort vragen dit onderzoek zich wel (en niet) richt, zijn hier specifiek te beantwoorden vragen opgenomen.

In het convenant zelf (toelichting op artikel 6) zijn de volgende vragen opgenomen:

Welke taken heeft een archiefinspectie op hoofdlijnen? Hoever gaat ieder onderdeel? (handhaving, toezicht op uitvoering regelgeving, advisering, ontheffingen, specifieke taken zoals goedkeuringen, certificering, advies bij machtigingen en vernietiging).

Van welke methoden moet een archiefinspectie zich op hoofdlijnen bedienen (normering, inspecties ter plaatse, rapportage, instrumentontwikkeling, andere methoden die een transparante en objectieve werkwijze bevorderen).

Is het gewenst dat ook voor de rijks- en provinciale archieven toezicht komt op de overgebrachte archieven. Hoever zou dit toezicht zich moeten uitstrekken (bijvoorbeeld uitvoering regelgeving, toetsen aan kwaliteitsnormen, toetsen uitvoering beleidsvoornemens) en van welke methoden zou dit toezicht zich moeten bedienen.

Is het gewenst dat er een landelijke inspectie komt? Uit de aard van de zaak zou dit gaan om het externe toezicht. Wordt de vraag bevestigend beantwoord, wat worden dan de bestuurlijke gezagsrelaties? Aan wie wordt gerapporteerd en verantwoording afgelegd? Wat zou de gewenste organisatorische en juridische vorm kunnen worden?

Hoe kan een samenwerking met andere vormen van toezicht zoals accountantsdiensten gestalte krijgen?

Naar aanleiding van enkele gesprekken zijn hieraan nog de volgende vragen toegevoegd:

Is toezicht in de huidige vorm (inspectie) het meest adequate middel om naleving van bestaande regelgeving te bereiken. Zijn er adequatere middelen?

Moet toezicht zich beperken tot naleving van regelgeving, of ook breder zijn (bijvoorbeeld dienstverlening, breed publiekbereik). Moet toezicht op dat bredere terrein dan ook in de vorm van inspecties gebeuren of zijn andere vormen (benchmarking, visitatie, monitoring) adequater?

In hoeverre is een zekere samenhang gewenst tussen toezicht op naleving van regelgeving en die op de doelmatige inrichting van het beheer?

In hoeverre kunnen toezicht uitoefenen op naleving van regels en adviseren over uitvoering van regelgeving in één hand liggen? Wanneer een zekere scheiding gewenst is, hoe kan dan toch in advisering van verantwoordelijke overheden en behorende instellingen worden voorzien?

Wanneer één landelijke inspectie niet gewenst is, welke vormen van samenwerking zijn dan toch nodig?

Welke deskundigheid is voor de inspectietaak nodig? Op welke deskundigheid moet de inspecteur kunnen terugvallen? Hoe kan die het beste georganiseerd worden?

Randvoorwaarden

Bij de uitvoering van het onderzoek wordt rekening gehouden met de volgende randvoorwaarden: Kaderstellende visie op toezicht (kabinetsstandpunt), waarin diverse zaken zijn opgenomen zoals: onafhankelijke oordeelsvorming en heldere bestuurlijke verhoudingen, het draagvlak binnen de diverse overheidslagen, nastreven van een eenduidige manier werken door inspectie(s).

Plan van aanpak

Fasering van het onderzoek: twee hoofdstappen - procesbeschrijving

Volgens het convenant zou dit archiefonderzoek starten na afronding van het onderzoek naar de fusie van de erfgoed inspecties. Dit fusieproces is vertraagd en zal waarschijnlijk rond eind 2004 gereed. 'Het veld' wil toch graag van start wil gaan i.v.m. een aantal aandachtspunten die nu als 'knelpunten' ervaren worden. Om zo min mogelijk te interfereren met het fusieproces wordt voorgesteld om het onderzoek in 2 fasen uit te voeren, nl:

Fase 1:

Nagaan WAT, en volgens wat voor soort methoden geïnspecteerd moet worden.

Fase 2:

Nagaan HOE, e.e.a. dan het beste organisatorisch ingericht kan worden; één landelijk archiefinspectie?

Ieder fase wordt hieronder uitgewerkt; fase 1 in behoorlijke detail, fase 2 op hoofdlijnen omdat de aanpak daarvan afhankelijk is door de resultaten en ervaringen uit fase 1.

Fase 1: WAT te inspecteren?

Opstellen plan van aanpak & akkoord door convenantpartners

Huidige situatie in kaart brengen:

Verzamelen van kernvragen & 'additionele aandachtspunten'; om na te gaan of/hoe deze plaats in dit onderzoek; kernpunten verzamelen uit relevante documentatie (zie bijlage 1 met lijst te gebruiken documenten; bestaande informatie zal zo veel mogelijke benut worden om 'overbodige' bevraging te vermijden.)

'Verkennde' interviews met beperkt aantal betrokkenen:

met o.a. DCE/RAD, BZK, RAI, enkele provinciale inspecteurs, VNG, enkele/vertegenwoordiging gemeente, enkele/vertegenwoordiging Waterschappen, enkele van ZBO's.

Opstellen & houden van gerichte enquête, in principe aan alle belangrijkste betrokkenen:

inventarisatie van taken, werkwijze, methodieken en kwantitatieve gegevens over tijdbesteding / mate waarin toezicht 'dekkend' is.

Opstellen van beknopte rapportage met 'foto van huidige situatie'.

Toezending rapportage 'foto van huidige situatie' aan betrokkenen, ter voorbereiding van komende workshop.

De begeleidinggroep heeft de wens om de aanpak van de hieronder genoemde workshops 'breder' te trekken. Als suggestie wordt een symposium gegeven waarin gegeven wordt om verder

mogelijkheid om te reageren en in discussie te gaan. Tevens wil de begeleidingsgroep graag dat de bestuurslagen betrokken worden in de discussie via bestuurlijk overleg. De werkgroep doet voorstel aan de begeleidingsgroep hoe deze wensen in dit plan van aanpak verder in te passen.

Van huidige naar gewenste situatie:

Workshop (hele dag, degelijk voorbereid);

met stevige vertegenwoordiging van belangrijkste betrokkenen (draagvlak)

1e helft: presentatie van rapportage 'foto van huidige situatie'; herkenbaar voor iedereen?

Opvallende zaken, probleemgebieden?

2e helft: creatief verzamelen van ideeën ter verbetering; gewenste situatie m.b.t. vraag welke aspecten van het archiefwezen kunnen op welke manier verbeterd worden, voor welke aspecten is toezicht het aangewezen middel, welk soort methoden zijn gewenst.

Uitwerking van resultaten uit workshop in 'optie-rapport'. Hierbij zullen ook inzichten en kaderstellende visies op het gebied van toezicht worden verwerkt. Bij de uitwerking worden diverse opties uitgewerkt:

enerzijds: optimaal functioneren van inspectiefunctie conform de kaders van de huidige archiefwet

anderzijds: wat de consequenties zijn voor de huidige regelgeving wanneer men een optimaal functionerende inspectiefunctie wil realiseren (de begeleidingsgroep vindt deze vraag zeer relevant)

NB: De begeleidingsgroep is van mening dat de regels naar aanleiding van het archiefbesluit voor dit onderzoek buiten beschouwing gelaten kunnen worden.)

Toezending van 'optie-rapport' aan betrokkenen.

Gewenste situatie: besluitvormingsfase

Workshop (halve dag) met stevige vertegenwoordiging van belangrijkste betrokkenen, bij voorkeur ook mensen op bestuurlijke niveau.

Presentatie van 'opties', bepalen van draagvlak/keuze voor bepaalde optie(s) en voorstellen.

Opstellen rapportage: 'gewenste situatie' m.b.t. gewenste aspecten/onderwerpen waarop toezicht gewenst is, gewenste soort methode en verbetervoorstellen die beter niet door een 'toezichthouder' uitgevoerd moeten worden.

Toezending rapportage 'gewenste situatie' aan betrokken + besluitvormers.

Formele besluitvorming over de 'WAT'-vraag. Het bestuurlijke niveau zal in de aanloop tot dit besluit al betrokken moeten zijn.

Fase 2: HOE te inspecteren - organisatorische invalshoek (wie doet wat?) - op hoofdlijnen -

De resultaten uit fase 1 over 'WAT' te inspecteren (en WAT op via andere manieren vorm te geven) zijn het startpunt om antwoord te geven op de mogelijke organisatorische uitvoering en implementatie daarvan. De precieze aanpak zal na afronding van fase 1 bepaald worden. Zover nu kan worden overzien, zijn de volgende hoofdstappen waarschijnlijk:

Opstellen plan van aanpak fase 2 & akkoord door convenantpartners

Interviews met belangrijkste betrokkenen over organisatorische vraagstukken; inventariseren van ideeën en voorstellen

Workshop met stevige vertegenwoordiging van belangrijkste betrokkenen;

presentatie van een aantal opties, o.b.v. interviews

aanscherpen en zo mogelijk uitbreiden van organisatorische opties (divergeren)

beoordelen, benoemen voor/nadelen van diverse opties (convergeren); indien mogelijk zoeken van consensus

Opstellen 'optierapport-organisatie' met concrete voorstellen waarbij ook mate van draagvlak en haalbaarheid aangegeven is.

Toezending 'optierapport-organisatie' aan betrokkenen en besluitvormers.

Overleg met besluitvormers & besluitvorming

Opstarten en uitvoeren implementatietraject (weer een volgende fase, nader uit te werken)

Project organisatie: voor Fase 1

Opdrachtgever:

OCW-DCE (Conform afspraken in convenant - artikel 6)

Gedelegeerd opdrachtgever:

Ambtelijke begeleidingsgroep vanuit convenant-partijen met door hen allen geaccepteerde onafhankelijke voorzitter. Gezien inventariserend karakter heeft begeleidingsgroep gekozen voor Vincent van der Ploeg als functioneel voorzitter (hij is tevens projectleider werkgroep).

Contactpersoon vanuit de begeleidingsgroep (als eerste aanspreekpunten voor werkgroep):

Harrie-Jan Metselaars

Uitvoering door werkgroep (maximaal 5 personen):

Vincent van der Ploeg (projectleider-'expert' OCW),

Marry Molenaar (Hoofdinspecteur Rijksarchiefinspectie),

Ria van den Heuvel (Archiefinspecteur Provinciale Archiefinspectie)

Margriet van Gorsel (Gemeentelijk Archief Rotterdam)

Experts van andere organisaties o.a. RHC, UvW en 'toezichtgenieters' worden naar behoefte op ad-hoc basis benaderd voor medewerking

Timing (grofweg)

Fase 1 – start: september 2004

Fase 1 – eind: februari 2004

Fase 2 – start: maart 2005 (deels afhankelijk van lopende fusie erfgoedinspecties)

Fase 2 – eind: juli 2005

Personele inzet & kosten (inschatting): voor Fase 1

Ambtelijke begeleidingsgroep:

enkele bijeenkomsten voor oa. voortgangsbespreking, bespreken resultaten ed.

Contactpersoon namens begeleidingsgroep:

besprekingen, eventueel diverse zaken uit zoeken: totaal 3 - 5 mandagen

Werkgroepleden:

Totaal grofweg over alle leden samen: 40-50 mandagen

Diverse leden uit 'het veld', t.b.v. 'expertmeetings'

één tot enkele dagen per persoon

Kosten:

Alle betrokken zullen op basis van 'gesloten beurzen' meewerken.

Wel een bescheiden budget regelen voor:

Facilitaire zaken rondom enquête, workshops ed.

Eventuele communicatieve acties

Eventuele inhuur van externe op ad-hoc basis (totaal enkele dagdelen, wordt nog niet voorzien)

Grofweg: 10.000 Euro. (Dit bedrag wordt nog nader bezien)

Bijlage 1 (Plan van aanpak): Te gebruiken documenten

Convenant archieven 2002

Wet- & regelgeving (Archiefwet, Archiefbesluit, ministiriële beschikkingen)

Jaarverslag RAI - Rijksarchiefinspectie

Jaarverslagen Prov. inspecteurs, zover aanwezig

Bevindingen ACT II m.b.t. Rijksarchiefinspectie (Ambtelijke commissie toezicht II)

Interactief archief

Handvest Dienstverlening (ten aanzien van raadpleging in bewaarplaatsen)

Kaderstellende visie op toezicht (kabinetsstandpunt)

Inzichten: ontwikkelingen op het gebied van toezicht, bv: zgn. 'Integrale' en 'Proportionele' toezicht

Verslagen van 'interactief archief'

Bevindingen van de 'Utrecht-bijeenkomst'

Salverda, drs. J. Zorg(en) voor en over een goed archiefbeheer.

Zutphen, 2004.

Bijlage 2 (Plan van aanpak): Lijst met te bevragen personen/organisaties en belanghebbenden

Alle (overheid)organisaties die archieven vormen welke voor publiek van belang kunnen zijn

Bestuurders van die organisaties (de uiteindelijk verantwoordelijken voor archiveringsproces)

RAI - Rijksarchiefinspectie (ong. 10 fte)

Provinciale inspecteurs (ong. 1-2 per provincie)

Gemeentelijke archivaris/inspecteur (totaal ong. 100 in Nederland)

Rijks archivariissen; beheerders van de archieven van het Rijk (RAD)

Gemeentelijke archivariissen; beheerders van gemeentelijke (en streek-)archieven

BZK-info beleid ed

OCW - cultuurbeleid ed (DCE & RAD)

Bijlage 2 Kernpunten uit kaderstellende visie op toezicht

Korte samenvatting normenkader n.a.v. Kabinetsstandpunt 'Kaderstellende visie op toezicht'

Heldere en duidelijke sturingsvisie en bestuurlijke verhoudingen;

- onafhankelijke positionering van beleid en uitvoering
- rechtstreekse toegang tot politiek of eindverantwoordelijk management

Toezicht heeft wettelijke basis

Functie en bevoegdheden toezichthouder zijn in balans

Helder toezichtbeleid (vanuit de Minister), goede keuze voor methodieken

Duidelijke definiëring van 'producten' van toezicht en informatie aan Minister

Duidelijkheid over specifieke toezichttaken per bestuursorgaan:

- geen overlap, 'witte vlekken' moeten bekend zijn,
- bewuste keuze voor eventuele extra taken
- bij extra taken: duidelijke functiescheiding indien nodig (bv. verlenen machtigingen vs controle)

In- of externe positionering; overwogen keuze maken o.b.v. specifieke situatie

Extern positioneren: nadeel is verminderde ministeriële verantwoordelijkheid, voordeel is waarborging grotere onafhankelijkheid van politieke bemoeienis.

Niet extern: als bestuurlijke verhoudingen dit niet toelaten, als normenkader nog niet uitgekristalliseerd is.

Verder rekening houden met de aard en omvang van de toezichttaak.

Tot objectieve feitelijke vaststelling kunnen komen.

Onafhankelijke oordeelsvorming, ook herkenbaar voor burgers, belanghebbenden en parlement.

Helder sanctiebeleid.

Inspelen en aansluiten op Europese regelgeving en ontwikkelingen

Personeelsbeleid afgestemd op het werk als toezichthouder

Aandacht voor 'zachte kant' (niet inhoudelijke zaken) van het toezicht

Benutten van instrumenten van 'horizontaal' toezicht door gebruikers en belanghebbenden

Gebruiken van resultaten van instrumenten van interne controle/kwaliteitssystemen bij de onder toezicht staande organisaties.

Bijlage 3 Interviews

De interviews zijn gehouden op de volgende wijze:

Provinciaal archiefinspecteur met:

- Archivaris kleine streekarchiefdienst (streekarchief Bommelerwaard)
- Archivaris van Historisch Centrum middelgrote stad (Leeuwarden)

Rijksarchiefinspecteur met:

- Inspecteur grote gemeente (Den Haag)
- Provinciaal archiefinspecteur van Drenthe

Gemeentelijk archiefinspecteur met:

- Provinciaal archiefinspecteur van Gelderland
- Eén rijksarchiefinspecteur

'Zelf'-interviews:

Werkgroepleden hebben zelf voor 'hun' inspectieniveau ook de vragenset inhoudelijk uitgewerkt, zodat die gegevens ook als input gebruikt kunnen worden.

Bijlage 4 Interview - checklist met onderwerpen

Enkele opmerkingen vooral:

Dit is een checklist voor de interviewer als leidraad om het gesprek te voeren

Bevindingen kunnen (gedeeltelijk) op deze lijst worden aangekruist / gevinkt.

Uitgangspunt is het gehele archieveringsproces: belangrijk is ook om steeds goed aan te geven op welke procesonderdelen acties betrekking hebben.

Geïnterviewde persoon: _____

Werkzaam bij organisatie: _____

nr thema vraag subvraag

A. INTRODUCTIE

Aanleiding voor dit interview: convenant - herbezinning op inrichting & organisatie van archiefinspectiefunctie

Fase 1: WAT - welke toezicht is zinvol (tot voorjaar 2005)

Fase 2: HOE - organisatorische invulling (vanaf voorjaar 2005)

Met wie worden interviews gehouden: beperkt aantal bij toezicht-uitvoerders bij Rijk, Provincie en gemeente.

Wat wordt met resultaten gedaan: huidige situatie in kaart brengen, als input voor workshop met 'het inspectieveld'

a. als input voor workshop met 'het inspectieveld'

b. suggesties / ideeën worden meegenomen in beeldvorming over 'gewenste rol toezicht'

B.1 DE DIV-ORGANISATIE VAN GEÏNSPECTEERDE(N)

1 Rijk / provincie / gemeente / waterschap / anders nl:

 Kerngegevens organisatie van de DIV
(verantwoordelijkheden, structuur, aansturing)

2 Enkele kenmerken gehele organisatie:

 indicatie fte's totale organisatie

 indicatie fte's DIV-functies

 andere kenmerken ...

Welke organisatie (of afdeling) voert deze werkprocessen uit ?
Beheer: centraal / decentraal georganiseerd
Positionering onder
Omvang (in fte's)
Personeel DIV-werkzaamheden
Financien; waarvan ...?
Beleid tav DIV (beleidsplanning, evaluatie)
Regelingen en procedures
Planning en control (planning en verantwoording, kengetallen, kwaliteitszorg, normering ed)

B.2 DE ORGANISATIE WAARVAN DE ARCHIEFINSPECTIE ONDERDEELVORMT

- 3 Rijk / provincie / gemeente / waterschap / anders nl:
- 4 Enkele kenmerken gehele organisatie:
fte's totaal
andere kenmerken ...
- 5 Uw organisatie onderdeel, afdeling m.b.t. inspecteren / toezicht houden
inspectie functie wel / niet gecombineerd met uitvoerende afdeling
positionering onder
omvang (in fte's)

C. UW FEITELIJKE TAKEN EN WERKZAAMHEDEN

Waar ik een vraagteken bij gezet heb, nog vaststellen of dit überhaupt een mogelijke of feitelijke taak is.
Voor de zekerheid ook ondersteunende taken opgenomen. Niet zeker of we daar iets over willen weten.

- 10 Primaire taken:
monitoren (waarnemen, geen oordeelsvorming)
inspecties

- onderzoek (=niet op individuele geïnspecteerden gericht, maar thema bv als invalshoek)
- voorlichting aan het veld (extern)
- beleidsadvisering (intern)
- wettelijke adviesplicht (gehoord de archiefinspecteur)
- goedkeuring verlenen (bv bouwplannen archiefbewaarplaatsen)
- verstrekken van machtigingen?
- vergunningverlening?
- structureel of ad hoc overleg met geïnspecteerden
- uitvoeren van audits
- beoordelen van interne audits
- advisering aan geïnspecteerde over realisatie
- aanbevelingen of oplossen knelpunten, individueel of in commissie- of werkgroepverband
- ondersteunende diensten verlenen bij optimaliseren beheersprocessen

11 Ondersteunende taken (indeling arbitrair):

- jaarplan opstellen
- jaarrapportage opstellen
- instrumentontwikkeling (vragenlijst, modelrapportage etc)
- interne kwaliteitszorg
- kennisontwikkeling (opleidingen, kennis delen)

12 Bij welke organisaties houdt u toezicht ?

- Ministeries
- ZBO's
- Provincies
- Gemeenten
- Waterschappen
- Anders ... nl ..
- Wat is de omvang van uw toezichtsveld:

Aantal zorgdragers
Aantal inspectiepunten
Anders:
Heeft u daarvan een volledig overzicht?

13 Manier van werken:

Werkt u samen met andere in- of externe organisaties ?
Welke ?
M.b.t. welke onderwerpen / vraagstukken ?

D. INZOOMEN OP TOEZICHT

(NB: Kernvragen: op welke wijze houdt men toezicht, waarop, hoe, welke gesprekspartners, welke werkprocessen, waarom zo (risico's), resultaten van toezicht, voor wie, effecten.)

20 Op welke aspecten let u bij het houden van toezicht (open vraag):

Organisatie
Zorg- en beheersplicht algemeen:
Interne regelgeving
Externe regelgeving
Planning en control
Doelmatigheid DIV
Processen
Kwaliteit archiveringsprocessen in relatie tot werkprocessen
Meerwaarde voor de werkprocessen
Beheersmaatregelen oiv mandatering, delegatie en dienstverleningsovereenkomsten
Aanschaf en beheer RMA
Registratie van documenten
Dossiervorming en dossierbeheer
Waarborgen materieel beheer
Besluitvorming en realisatie archiefruimten

Idem archiefbewaarplassen
Vervanging
Voorzieningen bij reorganisatie, taakoverdracht ed
Selectie-instrumentarium
Selectie en vernietiging
Overbrenging
Producten
Volledigheid en authenticiteit archiefbescheiden
Toegankelijkheid bescheiden en dossiers
Aanwezigheid en kwaliteit bestandsregistratie
Beschikbaarheid bescheiden en dossiers
Functionele eisen RMA
Selectielijsten: vorm, volledigheid/actualiteit
Materiële staat gegevensdragers
Kwaliteit archiefruimten
Kwaliteit archiefbewaarplassen
Toetsing over te brengen archiefbestanden
(toegankelijkheid, volledigheid, mat. Staat)

- 21 Hoe doet u dat:
Inzichten via gesprekken en/of feitelijke toetsing?
Prioriteiten stellen (jaarprogramma ?)
(NB: is er 'apart' toezicht op 'het beheer' vs 'de zorg'??; dit zou uit de feitelijke werkzaamheden moeten blijken ..)
- 22 5 Welke normen (regelgeving/wetten) ligt aan het toezicht op 'de uitvoering/beheer' ten grondslag
zie ook A4-tje met wetten e.d. door Ria van den Heuvel:
Archiefwet 1995, aanpassing AW aan 3e tranche
AWB per 1/1/98: onderscheid zorg en beheer
- Zorg Toezicht op zorg - gemeenten, waterschappen,
politie(wet) en besluit beheer regionale politiekorpsen

Provinciale archiefverordening (voor alle provincies
gelijk ?) - aanstelling archiefinspecteur onder gezag
GS

Bestuursdwang door GS

beheer

Gemeenten en waterschappen, toezicht door (niet
verplichte) archivaris + Politie

Provincie - door prov. Archiefinspecteur, eind
verantw. Bij griffier

Rijk - beheer recente archieven, niet op historische
archieven.

23 6 Welke methodieken worden gebruikt bij het toezicht op 'de uitvoering/beheer'

24 Wat levert uw (toezicht) werk op; tot welke 'producten/output' leidt dat

25 Aan wie rapporteert u ? Wat ?

Bestuurder - politiek

Top - management (SG, Griffier, Gemeente
Secretaris, anders ..)

Betreffende organisatie-onderdeel zelf

E.1 WAT ZIJN FORMEEL GEZIEN UW TAKEN

(Vergelijking van feitelijke werkzaamheden met wat formeel verlangd wordt)

30 Wat is uw formele taak

31 Waar is dit omschreven

32 Door wie is dit zo bepaald

33 Wat verwachten de bestuurders van u

34 Heeft u het gevoel dat u aan de verwachtingen van uw bestuur kunt voldoen? Zo nee, waar zitten dan de knelpunten?

E.2 KARAKTER VAN UW ROL

35 Welke vd onderstaande rollen geeft uw huidige werkwijze het beste weer? (max. 3)

(Ontleend aan onderzoek Joost Salverda; geschikt als controlevraag overrollen)

Uitvaardiger
Waarnemer
Mentor
Faciliteerder bij de uitvoering
Dienstverlener
Faciliteerder van middelen / infrastructuur
Monitor
Waakhond
Afdwinger
Auditor

F. EFFECTIVITEIT ('IST-situatie')

- 40 Hanteert u voor het inspectieproces kwaliteitsnormen of outputnormen?
- 41 In hoeverre bewaakt uw bestuur de kwaliteit van het inspectieproces? Op welke wijze?
- 42 Kunt u uw werk naar uw gevoel naar behoren uitvoeren? Welke knelpunten ervaart u dan?
- 43 Ziet uw organisatie inspectie als instrument tot kwaliteitsverbetering?
- 44 Wat is het effect van de huidige manier van werken
- 45 Stel: Er is geen toezicht meer: wat gebeurt er dan ?
- 46 6-MM Worden sanctie / maatregelen genomen bij geconstateerde tekortkomingen. Om welke soort sancties/maatregelen gaat het dan.

G. TOEKOMSTGERICHT: WAT ZOU ER IN UW OGEN VERBETERD MOETEN WORDEN

- 50 Ter verbetering van het hele 'archieveringsproces'(van vorming tot vernietiging of opslag)
- 51 Welke belangrijke ontwikkelingen ziet u voor de komende (10) jaren ? (bv digitalisering ?)
- 52 Hoe ziet de optimale rol van 'toezicht' er uit?
- 53 Op welke wijze zou u de kwaliteit van het inspectieproces willen borgen?
- 54 Zou u een andere rol willen vervullen dan u nu doet (zie E.2)
- 55 Andere ideeën / suggesties ?

DANK VOOR HET INTERVIEW

Bijlage 5 Verslag Expertmeeting archiefinspectiefunctie

Datum : donderdag 19 mei 2005

Aanwezig :

Ochtendsessie

Petra v.d. Broek	Ministerie van OCW, Toezicht en Handhaving (technisch voorzitter)
Rob Kramer	Rijksarchiefinspectie (lid werkgroep)
Ria van den Heuvel-Habraken	Provincie Noord-Brabant en Provincie Limburg (lid werkgroep)
Margriet van Gorsel	Gemeentearchief Rotterdam, (lid werkgroep)
Els v.d. Bent	Gemeentearchief Rotterdam
Tom van den Berg	Gemeente Waterland
Jetske Dijkstra	Provincie Groningen
Rolf Hage	's-Hertogenbosch
Marian Hanzens	Havenbedrijf Rotterdam
Marja van Heese	Ministerie van OCW, Erfgoedinspectie
Rienk Jonker	Groninger archieven
Ingmar Koch	Provincie Noord-Brabant
Emile Kretzschmar	Provincie Zuid-Holland
Roger Ritzen	Waterschap Veluwe
Kees Schabbing	Provincie Noord-Holland
Erik Baas	Provincie Noord-Brabant
Hellen Heskes	Rijksarchiefinspectie
Paula Colenbrander	directie Cultureel Erfgoed, Ministerie van OCW

Middagsessie:

Petra v. Lange	Ministerie van OCW, Toezicht en Handhaving (technisch voorzitter)
Petra v.d. Broek	Ministerie van OCW, Toezicht en Handhaving
Rob Kramer	Rijksarchiefinspectie (lid werkgroep)
Ria van den Heuvel-Habraken	Provincie Noord-Brabant en Limburg (lid werkgroep)
Margriet van Gorsel	Gemeentearchief Rotterdam, (lid werkgroep)
Bennie te Vaarwerk	Provincie Gelderland
H. Jonker	Provincie Groningen
Ted de Bruijn	Gemeente Dordrecht
Irmgard Broos	Provincie Utrecht
Rutger Suir	Provincie Noord-Brabant
Jan van der Starre	Rijksarchiefinspectie
Marianne Loef	Provincie Noord-Holland

Na een korte kennismakingsronde wordt volgt de aanleiding tot deze expertmeeting, het proces en de inrichting van vanmorgen kort toegelicht.

De discussie wordt gevoerd rond een drietal thema's. Elk thema wordt door werkgroeps lid geïntroduceerd aan de hand van een drietal stellingen. De deelnemers wordt eerst gelegenheid gegeven om een oordeel te vellen of de stelling te becommentariëren. Daarvoor worden 3 kleurcodes gehanteerd: roze = oneens, blauw = eens, geel = commentaar

Thema 1 : Rol van de inspectie in het geheel.

Wat is de bijdrage van de inspectie aan het verbeteren van de kwaliteit van het archiefwezen? En daaraan gekoppeld wat zijn de andere spelers en wat is hun rol?

(Rob Kramer)

Stelling 1

Teveel toezicht maakt zorgdragers lui ...

Schatting Roze : Blauw = 51 : 49

- Lichte meerderheid tegen de stelling, zeker tegen eerste deel.

Commentaar/punten van discussie:

- Degenen die vinden dat Aw tot actieve zorg moet verplichten, wijzen ook op de maatregelen uit stelling 2 en 3. Alleen met een wettelijke eis kom je er niet.
- Niettemin: geen gedetailleerde, maar kaderstellende regelgeving. Ook om rekening te kunnen houden met de schaalgrootte van de organisatie.
- Andere opmerkingen:
 - a. geef zorgdragers tegelijk ook meer speelruimte in de wijze waarop ze de regels naleven.
 - b. Meer sanctiemogelijkheden nodig. Suggestie: belonen als zorgdrager excelleert.
- Creëer geen afhankelijkheid. Je vraagt iets, wat eigenlijk een kwestie is van behoorlijk bestuur. Verantwoordelijkheid kun je niet afdwingen.
- Wat nodig is, is bewustwording bij zorgdragers. Wij moeten overtuigen. Thema moet hoger op de agenda.

Stelling 2

De regels deugen niet, maar de inspectie is prima op orde.

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30

Commentaar/punten van discussie

- Meesten zijn tegen de stelling. De regels kunnen zeer zeker beter, maar het belang is als verbeteractie relatief.
- Regelgeving meer kaderstellend maken.
- Toezicht is niet alleen van goede regels afhankelijk. Overschat de rol van regelgeving niet.
- Communicatie met het veld is wezenlijker.
- Ook hier wordt op noodzaak sanctiemogelijkheden gewezen. Het management van de zorgdrager zou archivering namelijk niet alleen vanuit het oogpunt van een adequate bedrijfsvoering moeten beschouwen. In dat opzicht zijn voorlichting en inspecteren (sancties) een 'bittere' noodzaak.

Anderen menen dat het bewustzijn en de deskundigheid bij de zorgdrager juist kunnen worden vergroot door hen via regels aan te spreken. Huidige regels hoeven daarvoor niet te worden veranderd. Het vakgebied moet zelf afdwingen dat archivering bij de zorgdrager een hogere prioriteit krijgt.

Stelling 3

De regels zijn in orde, de handhaving ervan en het toezicht op archieven gaan prima.

Schatting Roze : Blauw = 55:45

Commentaar/punten van discussie:

- Denk bij ondersteuning vooral aan schaalgrootte: grote organisaties kunnen zich veel beter redden.
- Deze maatregel uitdrukkelijk in combinatie met maatregel uit stelling 1 plus meer sanctiemogelijkheden.

Thema 2 : Effectiviteit.

Hoe moet de inspectie gepositioneerd worden om het meest effectief te zijn? Is het mogelijk om onafhankelijk te inspecteren en tegelijkertijd verantwoordelijk te zijn voor het beheer van de archieven. Moet de inspectie zelf ook de instantie zijn die kan interveniëren (sanctioneren)? (Margriet van Gorsel)

Stelling 4

Toezicht is onafhankelijk gepositioneerd en onafhankelijk in haar oordeel. Dit toezicht wordt uitgeoefend door een hogere bestuurslaag (inclusief sanctionering).

Schatting Roze : Blauw = 50:50 (7 adhesiebetuigingen)

Commentaar/punten van discussie:

- Het woord positionering behoeft toelichting: hiermee wordt niet bedoeld de organisatorische positionering maar de verwijzing naar de verschillende bestuurslagen.
- Wat doen we met het externe toezicht bij de hoogste bestuurslaag? Kan het ook een andere bestuurslaag zijn? Volgens sommigen wel.
- Waarom niet echt onafhankelijk, los van de bestuurslagen?
- Probeer aan te sluiten bij overige toezichthouders.

- Vraag: verdwijnt dan de gemeentelijke archiefinspectie?
- Eens, indien er optimaal wordt geadviseerd aan de archiefvormer.
- bestaat onafhankelijkheid?

Over het algemeen kan iedereen hier mee leven, zeker als een aantal vraagpunten worden opgelost in de uitvoering zoals, het toezicht bij het Rijk, aansluiting bij andere toezichtorganen, definiëring onafhankelijkheid.

Bijzondere aandacht is nodig voor het gevoel van “verlies” o.a. bij provinciale inspectie op het eigen niveau.

Daarnaast wordt opgemerkt dat borging van de kwaliteit van archivering (intern) samenhangt met inzet van inspectie (extern); een lage kwaliteit van archiveren vergt een intensievere inzet op inspectie. Bovendien wordt de vraag opgeworpen wie er voor archivering verantwoordelijk gehouden kan worden. Het lijkt noodzakelijk om bij de zorgdragers beter onder het voetlicht te brengen wat de achterliggende doelen zijn die met wet en regelgeving worden beoogd (meer samenhang in de informatievoorziening dus).

Stelling 5

Interne controle is onafhankelijk gepositioneerd in haar "eigen" bestuurslaag en onafhankelijk in haar oordeel, los van beleid, advisering en uitvoering (exclusief sanctionering).

Schatting Roze : Blauw = 60 : 40

Commentaar/punten van discussie:

- Indien onafhankelijk toezicht goed is neergezet, is interne controle minder nodig, dit zal dan meer gaan in de richting van advisering; interne controle los van advisering?
- Bestaat onafhankelijkheid, wanneer je in je “eigen” bestuurslaag opereert?
Suggestie: plaats de interne controleur bij een ander (dienst)onderdeel vanwege mogelijke conflicterende belangen tussen relatiebeheer en de inspectietaken.
Of anders: inspectie zoals de Rekenkamer?
- 14 adhesiebetuigingen, maar ook:
- Is niet mogelijk
- Interne controle: hoe breed?
- Gemeentelijke inspectie = interne controle, net zoals de provinciale inspectie dat is voor de eigen organisaties.
- Het is de vraag of dit door alleen wettelijke verankering gerealiseerd kan worden?
Niet overal is er sprake van een interne controle, net zo min als dat iedere gemeente een archivaris heeft. De manier waarop interne controle (planning & control) georganiseerd is, hoeft niet te worden voorgeschreven.
- Extra instrument: benchmarking

Ook deze stelling wordt zeer goed ontvangen. Ook hierbij een aantal vraagpunten die moeten worden opgelost in de uitvoering zoals, de breedte van de controle, de mate van onafhankelijkheid, de wettelijke verankering.

Bijzondere aandacht is nodig voor het gevoel van “verlies” o.a. bij de gemeentelijke inspectie om deze rol te zien als controleur en niet als adviseur.

Stelling 6

Toezicht en interne controle zijn dekkend georganiseerd. Ook zorgdragers van Rijk en Provincie staan onder toezicht en hebben interne controle.

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30 (14 adhesiebetuigingen)

Commentaar/punten van discussie:

- wie controleert de controleurs, bijvoorbeeld op Rijksniveau?
- 14 adhesiebetuigingen
- toezicht over de hele cyclus!
- 1 geheel afwijkende mening: 100% dekking hoeft niet te helpen om een efficiëntere archiefinspectiefunctie te realiseren.

Ook deze stelling wordt zeer goed ontvangen. Klein aandachtspunt voor de controle op Rijksniveau. Bijzondere aandacht is nodig voor de vraag: "Wie voelt zich verantwoordelijk?" De rollen van de verschillende spelers moeten worden geëxpliciteerd evenals de norm uitvoering en methode.

Thema 3: Professionaliteit

Hoe kan de inspectie qua professionaliteit verbeteren? Objectieve oordeelsvorming, proportioneel toezicht, het delen van kennis komen hier aan de orde.

(Ria van den Heuvel)

Stelling 7

Zonder kwaliteitszorgsysteem voor de documentaire informatie voorziening geen proportioneel toezicht

Schatting Roze : Blauw = 80 : 20

Commentaar/punten van discussie:

- Inspectie heeft objectief toetsingskader nodig; vooral gezien de (technologische) ontwikkeling.
- Kwaliteitszorgsysteem moet officiële status/kenmerk hebben;
- Essentieel om beoogd doel toezicht/controle te bereiken: Kwaliteitsvolle archieven;
- Praktisch probleem: opzet kwaliteitszorgsysteem; principiële probleem: regelgeving wordt hiermee verzwaard.
- Risicoanalyse betrekken in de oordeelsvorming.
- Kwaliteitszorg of output normen.
- Randvoorwaarden belangrijk, wat is uitgangspunt voor systeem;
- Normering + criteria mogelijk toezicht op hoofdlijnen → formatie uitbreiding beperken;
- Voorwaarden informatiefunctie moeten goed georganiseerd zijn;
- Integrale kwaliteitszorg inbedden in organisatie maakt toezicht haast overbodig.
- Eigen rapporten leiden tot proportionaliteit, maar wat is proportioneel? Veel lokale verschillen in kennis en tempo.
- Zorgdrager moet zelf aantonen dat zij het goed doet.

Stelling 8

Uniforme oordeelsvorming noodzaakt intensieve kennisdeling

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30

Commentaar/punten van discussie:

- Uniforme oordeelsvorming vraagt ook "kwaliteitszorgsysteem" voor toezicht en controle. Kennisdeling maakt daarvan deel uit; (zie stelling 7)
- samenwerking leidt tot kennisdekking "gaten" worden opgevuld → vorming kenniscentrum inspectie;
- kennisdelen, maar kun je tot compleet uniforme oordeelsvorming komen?
- intersubjectiviteit vereist ;
- snelle ontwikkelingen op vakgebied noodzaken kennisdeling, veelheid inspectiepunten.
- niet alleen kennisdeling, maar ook waarborging kwaliteit van de inspectie/inspecteur.
- er moet opleiding voor archiefinspecteur komen;

Stelling 9

Kaderstellende regelgeving is slechts handhaafbaar bij duidelijke normering

Schatting Roze : Blauw = 70 : 30

Commentaar/punten van discussie:

- Normen en criteria beter formuleren. Waar toets je op welke criteria?
- Indien "duidelijk wordt geformuleerd als "toepasbaar" of "haalbaar";
- I.p.v. intensieve kennisdeling (zie 8) zijn heldere criteria en normen nog belangrijker. Eenduidige interpretatie kan met kennisdeling worden bereikt;
- Normering voor eenduidigheid noodzakelijk;
- Een leuke lijst met normen is niet voldoende ook sancties;
- Regelgeving moet praktisch uitvoerbaar zijn → niet te ver van dagelijks praktijk

- Ruimte overlaten voor verschuivende inzichten , dus niet alles vastleggen in wet-en regelgeving;
- Als je wetgeving kaderstellend maakt, waar laat je normen uit Min. Regeling;
- Kaderstellend houdt bepaalde vrijheid van handelen in → gedetailleerde normering houdt Nauwelijks vrijheid van handelen in;
- Twijfels bij te grote detaillering;
- In beide is (redelijk) voorzien.

Daarnaast wordt opgemerkt dat een landelijk expertisecentrum voor inspectie wordt gemist, ergens onderbrengen. Onder de huidige omstandigheden is het tenminste nodig de checklisten die er door inspecteurs gehanteerd worden met elkaar uit te wisselen. Dat moeten inspecteurs zelf onderling kunnen organiseren, evenals een hogere graad van samenwerking.

Het accent in de Archiefwet en dito regelingen moet meer op archiefvorming liggen dan nu het geval is. Feitelijk betreft het informatievoorziening in meer algemene zin.

In de opleiding voor archiefinspecteurs moeten het accent misschien verschuiven van archiveren naar inspecteren.