

Ministerie van OCW
t.a.v. de minister, mevrouw M.J.A. van der Hoeven
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Den Haag / Utrecht, 18 december 2006.

Betreft: Evaluatie ministeriële regelingen Archiefwet.

Geachte mevrouw Van der Hoeven,

In december 2004 stelde de toenmalige staatssecretaris voor Cultuur en Media drie evaluatiecommissies in. Deze kregen de opdracht binnen twee jaar te adviseren over de uitvoerbaarheid, de effectiviteit en de handhaafbaarheid van drie ministeriële regelingen, die uitvoering geven aan de Archiefwet. Dit zijn: de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden (2001), de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden (2002) en de Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplaatsen (2001). Gemeenschappelijke noemer is de duurzame beschikbaarheid en toegankelijkheid van de overheidsinformatie.

In deze brief informeren wij u kort over de kernpunten van de evaluaties en geven we aan wat er volgens ons op korte termijn moet gebeuren.

Achtergrond

De overheidsinformatie staat de laatste jaren sterk in de belangstelling. Digitalisering van back- en frontoffice, elektronische dienstverlening en informatiebeveiliging zijn daarvan voorbeelden. Er is ook een groot aantal problemen gesignaleerd in de informatie-huishouding van de overheid. Oplossingen voor die problemen worden gegeven in de visienota 'Informatie op orde. Vindbare en toegankelijke informatie', die uw ministerie en het ministerie van BZK in juni van dit jaar hebben aangeboden aan de Tweede Kamer. De adviezen in deze brief preluderen op verschillende actielijnen van de visienota, maar zijn onafhankelijk daarvan geïnitieerd.

Proces en draagvlak

Bij de evaluaties hebben de commissies zich breed georiënteerd. Ze hebben naast het beroepsveld de nalevingsplichtige overheidsorganisaties en de archiefinspecties geconsulteerd en verschillende deskundigen gehoord. Vervolgens hebben tien belanghebbende overheidsorganisaties of hun platforms (bijvoorbeeld IPO en VNG) hun zienswijze gegeven op de conceptadviezen. Deze reacties zijn verwerkt in de definitieve adviezen. De ervaringen zijn geplaatst in de context van nationale én internationale ontwikkelingen. We zijn ervan overtuigd dat er door deze werkwijze een groot draagvlak is voor onze voorstellen.

Resultaten

De commissies hebben de ervaringen met de archiefregelingen geanalyseerd. Daaruit hebben ze een aantal conclusies getrokken, die weer tot concrete aanbevelingen hebben geleid. De aanbevelingen bevatten ook beleidsvoorstellen voor een betere uitvoering en handhaving van de archiefregelingen.

Verder hebben de commissies voorstellen gedaan voor de wijziging van de regelingen. Deze wijzigingsvoorstellen zijn niet meer dan 'eerste' voorstellen. De voorstellen zijn in een aparte bijlage gemotiveerd. Hierin hebben we ook aandachtspunten voor de beleidssector en de wetgevingsjuristen opgenomen.

De evaluaties hebben geresulteerd in een advies voor elke archiefregeling. In deze brief vatten we eerst de belangrijkste conclusies en aanbevelingen samen. We gaan hierbij uit van de opdracht aan de commissies. Daarna lichten we per regeling enkele kernpunten toe. Overigens hebben we de drie adviezen volgens eenzelfde stramien opgebouwd, omwille van de bruikbaarheid.

Conclusies en aanbevelingen

1. Effectiviteit

Volgens de commissies staan nut en noodzaak van de regelingen nog overeind.

De regelingen hebben tot doel de duurzame beschikbaarheid en toegankelijkheid van de overheidsinformatie zeker te stellen door preventieve voorzieningen.

Wel hebben de commissies vastgesteld dat de moeizame implementatie van met name de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden, maar ook van de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden, te wijten is aan de beperkte reikwijdte van de regelingen. De op termijn te vernietigen archiefbescheiden vallen formeel niet onder het regime van de regelingen. Hierdoor blijven zij te veel 'erfgoedregelingen', een set voorschriften voor het behoud van later cultureel erfgoed. Dit betekent een onderbelichting van het bedrijfsvoeringsbelang en verantwoordingsbelang van goed informatiebeheer, zoals dat in de Archiefwet is geformuleerd.

Bij twee van de drie regelingen is (bijna) niets geregeld over het beheer van of de omgang met archiefbescheiden. Dit hoeft niet in de regelingen zelf te gebeuren, maar vraagt wel om aanvullend beleid.

Aanbeveling

We bevelen de minister aan bij een herziening van de archiefwetgeving ten minste uitdrukkelijk vast te leggen dat de regelingen ook van toepassing kunnen zijn op te vernietigen archiefbescheiden. Voor wat betreft de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden adviseren we wel dringend het onderscheid tussen te bewaren en te vernietigen archiefbescheiden op te heffen door aanpassing van artikel 12 van het Archiefbesluit 1995.

2. Uitvoerbaarheid

De uitvoering hangt van een aantal factoren af, zoals de bereidheid tot naleving, de kwaliteit van en de bekendheid met de regelgeving en de samenwerking in en tussen overheidsorganisaties. We geven hierna aan waarom wijziging van de regelingen volgens onze voorstellen zal leiden tot een betere naleving en handhaving.

Bekendheid met de archiefregelingen

Uit de evaluatie komt naar voren dat de bekendheid met de archiefregelingen te wensen over laat. Tegelijkertijd geldt voor alle drie de regelingen dat de bekendheid met de regelingen sinds de inwerkingtreding wel langzamerhand is toegenomen. De behoefte aan meer informatie en voorlichting over de implementatie van de regelingen is echter nog groot.

Over het algemeen zijn de regelingen wel bekend bij de documentaire informatieverzorgers, die van oudsher belast zijn met de 'traditionele' archieftaken. Ze zijn echter onvoldoende bekend bij het verantwoordelijke management, de ICT-medewerkers en de facilitaire inkopers van archiefmaterialen als papier, schrijfmateriaal enzovoorts. De informatie die archiefinspecties en andere instanties op het terrein van cultureel erfgoed (zoals Nationaal Archief en Instituut Collectie Nederland) op dit moment verstrekken, geniet blijkbaar onvoldoende bekendheid en is bovendien te versnipperd. Praktische handreikingen voor de implementatie zijn niet voorhanden. Hierbij komt dat de overheidsorganisaties onderling zeer verschillen; een privaatrechtelijk zelfstandig bestuursorgaan heeft weinig gemeen met een ministerie of gemeente.

Herziening van de regelgeving alleen is niet voldoende om de archiefregelingen goed geïmplementeerd te krijgen. Kennis vergaren, verrijken en verspreiden is essentieel voor verbetering van het informatiebeheer bij de overheid. Er is al veel kennis aanwezig, zij het her en der verspreid. Waar het vooral op aankomt, is dat deze op een handzame en gekanaliseerde manier toegankelijk wordt gemaakt. Er blijkt duidelijk behoefte te zijn aan een verbeterde kennisinfrastructuur voor de gehele overheid.

Aanbeveling

De commissies bevelen de minister aan in overleg met VNG en IPO een kenniscentrum aan te wijzen en daaraan de verspreiding van praktische kennis op te dragen. Het gaat hierbij om voorlichting over de regelingen zelf en over praktische hulpmiddelen bij een implementatietraject, zoals overzichten van producten en leveranciers, en handreikingen.

Actualiteit en kwaliteit van de archiefregelingen

De huidige archiefregelingen bevatten onduidelijke formuleringen, zijn deels gedateerd en zijn op enkele aspecten onvoldoende op elkaar afgestemd. De normering is vaak te specifiek, te gedetailleerd en bovendien veelal onvoldoende onderbouwd en toegelicht.

De huidige archiefregelingen zijn eind jaren negentig opgesteld op basis van de toen bestaande inzichten. Sinds de inwerkingtreding van de archiefregelingen in 2001 en 2002 is de overheidsinformatievoorziening volop in beweging. Het sterkst geldt dit voor het beheer en behoud van digitale informatie. Door de recente ontwikkelingen is een aantal normen in

de drie archiefregelingen gedateerd en daardoor niet meer goed toepasbaar in de huidige praktijk. In het algemeen zijn oplossingsgerichte normen te onderhoudsgevoelig gebleken. Met dit soort normen kan men slecht inspelen op innovaties. Ook blijken er door de snelle ontwikkelingen bepaalde nieuwe aspecten niet geregeld, zoals de elektronische handtekening.

Er zijn interpretatieproblemen ontstaan, omdat normen niet helder waren of elkaar tegenspraken en toelichtingen ontbraken of onduidelijk waren. Bovendien overlappen de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden en de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden elkaar voor een deel. Uitvoering en handhaving hebben te lijden onder deze tekortkomingen.

Van sommige kanten is de suggestie gedaan om de regelingen te vervangen door convenanten. In lijn met de standpunten van IPO en VNG voelen de commissies hiervoor weinig. Mits gewijzigd en ondersteund door de aangegeven flankerende maatregelen, voldoen de regelingen goed. Vervanging door convenanten zou tot onzekerheid leiden door afstemmingsproblemen en –lasten bij en binnen de verschillende overheden.

Aanbeveling

De drie commissies adviseren de minister de archiefregelingen in gewijzigde of herziene vorm te continueren, en hierbij niet te wachten op de herziening van de Archiefwet. De normen kunnen opener gemaakt worden (door het opnemen van functionele eisen en prestatie-eisen). De commissies raden de minister af om de regelingen te vervangen door convenanten of werkafspraken. Wel kunnen de regelingen – desgewenst - via convenanten of beleidsregels een bredere werking krijgen. Omdat de regelingen vrij open (gemaakt) zijn, kan bovendien de uitwerking nader geregeld worden via convenanten of werkafspraken. Dit kan via actielijn 1 van de visienota 'Informatie op orde' gerealiseerd worden.

3. Handhaafbaarheid

Door een kwaliteitsverbetering van de regelingen zelf verbetert ook de handhaafbaarheid, omdat interpretatieproblemen verdwijnen. De handhaving capaciteit kan daardoor ingezet worden voor de eigenlijke taak van een toezichthouder: toezicht houden. De wijze van handhaven van provinciale en rijksinspecties verschilt nog zeer. Dit is bezwaarlijk omdat de overheden steeds meer ook of vooral bij hun informatievoorziening samenwerken of hun informatie beheren in een keten. Bovendien zijn er de laatste jaren landelijke spelers verschenen, zoals commerciële opslagbedrijven. Afstemming met de gebouweigenaren bij de overheden is niet optimaal. Binnen de markt is nog weinig afstemming en zelfregulering.

Aanbeveling

We bevelen de minister aan om samen met IPO en VNG een meer uniforme aanpak van de handhaving te stimuleren. Dit betekent voor een deel harmonisering van de normen, voor een ander deel van de werkwijze. Marktpartijen moeten aangemoedigd worden om zich te profileren als betrouwbare partner van de overheid door zich als branche te organiseren, zelfregulering te ontwikkelen en een keuringssysteem in te voeren.

4. Aandachtspunten per regeling

Regeling duurzaamheid archiefbescheiden

De regeling heeft tot nog toe te weinig aandacht gekregen van de primair betrokken partijen bij de overheid. Praktische informatie over een implementatietraject ontbreekt nog. Meer samenwerking tussen die partijen (informatiespecialisten, facilitaire inkopers) en meer commitment van het management, enige druk van de inspecties en een gemeenschappelijk inkoopbeleid kunnen daarin verandering brengen. Eenduidige informatie over producten, leveranciers en implementatietraject is noodzakelijk.

Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

De huidige wet- en regelgeving schiet te kort in het waarborgen van de toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie. Authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit en bruikbaarheid van de informatie zijn onvoldoende gegarandeerd. De tekortkomingen zijn een groot risico voor behoorlijk bestuur, verantwoording en effectief overheidshandelen. Er is een lappendeken ontstaan van regels en eisen op het gebied van overheidsinformatie, die niet of onvoldoende aansluiten op de archiefwetgeving. Er dient een geïntegreerde wetgeving te komen voor het beheer en gebruik van overheidsinformatie, bijvoorbeeld een 'informatiewet'. De informatiewet verdient hoge prioriteit, gezien de snelle ontwikkelingen en de risico's die kleven aan het huidige, gebrekkige beheer van overheidsinformatie.

Informatie- en archiefmanagement moeten niet alleen aansluiten bij de bedrijfsvoering, maar ook gebaseerd zijn op een wettelijk vastgelegd kwaliteitssysteem. Alleen zo kan de implementatie van een betrouwbaar archiefbeheerssysteem slagen.

De evaluatiecommissie van de Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden beveelt de minister aan te zorgen voor een kwaliteitshandvest voor het informatie- en archiefmanagement. Dit kwaliteitssysteem moet gebaseerd zijn op internationale standaarden voor kwaliteitsmanagement, zoals ISO 9000:2005 en standaarden voor informatie- en archiefmanagement, zoals NEN-ISO 15489:2001 en NEN-ISO 23081-1:2006.

Regeling bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen

Bij de evaluatie is gebleken dat de gedetailleerde, oplossingsgerichte eisen tot problemen in de uitvoering leiden. Bovendien wijkt de regeling door deze opzet af van de methodiek van het Bouwbesluit waarop ze (deels) een aanvulling is. Integratie in het Bouwbesluit is geen haalbare kaart gebleken, omdat systematiek en doelstelling te veel van elkaar verschillen. Wettelijke normering voor computerruimten is op dit moment nog een brug te ver. Over een aanvullend lichter regime voor opslagdepots voor op termijn te vernietigen archief kon de evaluatiecommissie niet tot een eensluidend oordeel komen.

De evaluatiecommissie Regeling bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen raadt de minister aan de regeling opener te maken door de specifieke eisen zoveel mogelijk te vervangen door prestatie-eisen en deze te relateren aan de te bestrijden risico's. Aanvullende normen voor het beheer of voor depots met een lichtere functie, kunnen via de archiefbeheersregels of via overeenkomsten vastgelegd

worden. De commissie raadt integratie van deze regeling in het Bouwbesluit af (wel is in de wijzigingsvoorstellen gezorgd voor een betere afstemming). De commissie raadt de minister aan nader te onderzoeken of en welke internationale of buitenlandse normen geschikt zijn voor toepassing bij de bouw en inrichting van computerruimten.

Tot slot

Met het overleggen van deze drie evaluatierapporten ronden wij de opdracht af die de staatssecretaris voor Cultuur en Media de drie commissies heeft gegeven. We zijn uiteraard bereid om bij de uitwerking van de adviezen nadere toelichting te geven.

Een afschrift van deze brief en de adviezen sturen wij ter informatie aan het Nationaal Archief, de directies DCE en WJZ, en aan het ministerie van BZK.

Tenslotte brengen we nog onder uw aandacht dat de Raad voor Cultuur in zijn voorlopige reactie op de conceptadviezen te kennen heeft gegeven te willen reageren op het definitieve advies.

Hoogachtend,

Drs. Irmgard Broos, voorzitter evaluatiecommissie Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden

Dr. Lodewijk Hovy, voorzitter evaluatiecommissies Regeling duurzaamheid archiefbescheiden en Regeling bouw en inrichting archiefruimten en archiefbewaarplassen