

Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht

Nieuwe schoenen

'Het is niet gewenst direct de oude schoenen weg te doen, terwijl de nieuwe nog niet zijn aangemeten'
Kabinetsstandpunt over het interbestuurlijk archieftoezicht, 2008

Interprovinciaal Overleg,
mei 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding.....	3
2. Informatie-arrangement, toetsing en taakverwaarlozing	6
3. Wijzen van interventie en de interventieladder.....	9
Bijlage: Toezichtscriteria op het terrein van de Archiefwet.....	14

1. Inleiding

In overeenstemming met het advies van de commissie Oosting en de kabinetsreactie daarop zal na inwerkingtreding van het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht (Rgt) het stelsel van interbestuurlijk toezicht ingrijpend wijzigen¹. Uitgangspunt van het herziene stelsel is, dat interbestuurlijke toezichthouders in principe kunnen volstaan met de *generieke* instrumenten uit de gewijzigde Gemeente- en Provinciewet, te weten:

1e. schorsing of vernietiging van besluiten bij strijdigheid met het recht of het algemeen belang;

2e. indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing.

De *specifieke* toezichtbepalingen uit diverse andere wetten, zoals aanwijzingen, goedkeuringen, machtigingen en verklaringen van geen bezwaar vooraf, zullen grotendeels vervallen. De generieke instrumenten worden gerevitaliseerd, zodat ze eerder en beter worden gebruikt, en hun betekenis neemt daarmee toe. In de nieuwe algemene beleidskaders 'Schorsing en vernietiging' en 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' wordt bovendien verduidelijkt hoe toezichthouders voortaan hun bevoegdheden in de praktijk zullen brengen². Dit alles moet leiden tot een toezichtstelsel dat sober, proportioneel, slagvaardig en transparant is conform de uitgangspunten van de commissie Oosting.

Logischerwijs kunnen beide beleidskaders slechts in algemene zin en in globale termen op de toepassing van de generieke instrumenten ingaan. Voor enkele sectoren is het echter van belang nader uit te werken hoe het toezicht concreet vorm krijgt.

Aan de hand van wettelijke toetsingscriteria voor taken in medebewind zullen de toezichthouders in een aanvullend beleidskader duidelijk maken hoe zij het toezicht voor de betreffende sector gaan uitoefenen: welke informatie is nodig, wanneer wordt geïntervenieerd? En hoe gaan zij bij interventie gebruik maken van de generieke toezichtsinstrumenten en wat daaraan voorafgaat: de interventieladder? Hiermee ontstaat transparantie en eenduidigheid voor de onder toezicht gestelden. De algemene en aanvullende beleidskaders, waaronder ook dit, kunnen worden beschouwd als beleidsregel in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Awb.

Een aanvullend beleidskader voor de Archiefwet

Toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie is essentieel voor goed bestuur. Het op orde zijn van de digitale en papieren informatiehuishouding en archivering bij de overheid is een voorwaarde om alle andere taken goed te kunnen uitoefenen. Wanneer dit niet in orde is, schaadt het de bedrijfsvoering van een overheid en staat het een deugdelijke

¹. *Van specifiek naar generiek. Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*, Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen ('Commissie Oosting'), 2007, zie www.rijksoverheid.nl. De commissie adviseerde dat onder veel andere specifieke toezichtvormen ook het specifieke archieftoezicht afgeschaft kon worden. Zie ook wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht, Kamerstukken 32 389, vergaderjaren 2009/2010 en 2010/2011. Inwerkingtreding van het wetsvoorstel is voorzien per 1 juli 2012.

². *Algemeen beleidskader schorsing en vernietiging* (IPO 2010) en *Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing* (IPO 2011), beide vastgesteld door het kabinet en aan de Tweede Kamer gezonden bij brief van resp. 09-07-2010 en 07-03-2011. De beleidskaders zullen tegelijk met de wet Rgt in werking treden. Zie www.rijksoverheid.nl.

verantwoording naar de samenleving in de weg. Voorbeeld: milieu- of Wabodossiers die niet op orde zijn, maken handhaving op dit terrein lastig, met risico's voor de omgeving. Ook bemoeilijkt dit het horizontaal toezicht, zoals de verantwoording van college van B&W aan de gemeenteraad, of van het dagelijks aan het algemeen bestuur, en schaadt het de transparantie van de overheid naar burgers.

De overgang van specifiek naar generiek toezicht heeft voor de Archiefwet een bijzondere dimensie. In het kabinetsstandpunt van april 2008 naar aanleiding van het advies van de commissie Oosting werd aanvankelijk een uitzonderingspositie bedongen voor de Archiefwet. Het kabinet was van mening dat het niet gewenst was 'om direct de oude schoenen weg te doen, terwijl de nieuwe nog niet zijn aangemeten' en stelde dat 'het nu opheffen van de huidige provinciale toezichtfunctie een substantieel gat zou slaan in het systeem van checks and balances van de Archiefwet'. Daarom moest eerst worden onderzocht hoe de randvoorwaarden voor goede archiefzorg op alternatieve wijze geborgd konden worden. De achtergrond werd gevormd door de voortdurende zorgen over de kwaliteit van de archivering en informatiehuishouding van de overheid, nog verergerd door de overgang van papier naar digitaal³. Een van de alternatieven voor specifiek toezicht die het kabinet noemde, was een sectorspecifiek beleidskader⁴. De voortschrijdende digitalisering bij de overheid zorgt intussen voor verhoging van de complexiteit bij de overheidsarchivering. In de informatiemaatschappij zijn een goed toegankelijk overheidsarchief, goed en betrouwbaar informatie- en archiefbeheer van de overheid steeds meer bepalend voor de betrouwbaarheid en geloofwaardigheid van die overheid. Op het terrein van de Archiefwet verandert daarnaast veel; in het veld bestaat dan ook grote behoefte aan een leidraad waarin al deze veranderingen met voorbeelden worden weergegeven. Een vierde en laatste reden voor het opstellen van dit aanvullende kader is, dat naast generiek toezicht ook specifiek toezicht in de Archiefwet blijft bestaan.

Omdat de Wet Rgt later in werking treedt dan was voorzien, achtte het kabinet in 2010 inmiddels voldoende gelegenheid te hebben gegeven om de genoemde randvoorwaarden te borgen. De Archiefwet wordt met vele andere wetten in 2012 dan ook aangepast aan de principes van de commissie Oosting, als onderdeel van de Wet Rgt. Daarbij is nog wel een uitzondering gemaakt voor het specifieke toezicht uit artikel 7 van de wet: de machtiging tot vervanging door minister of gedeputeerde staten⁵. Artikel 7 wordt aangepast wanneer er nieuwe regels zijn opgesteld over de kwaliteit van de vervanging, vooral met het oog op duurzaamheid en toegankelijkheid in een digitale omgeving. Tot die tijd fungeren voor gemeenten, waterschappen, politie en Wgr-regelingen de provinciale beleidsregels voor vervanging⁶.

Enkele andere machtigingen door minister en gedeputeerde staten blijven eveneens bestaan. Dit zijn immers geen toezichtsinstrumenten⁷:

³. Zie onder meer *Een dementerende overheid?*, Rijksarchiefinspectie 2005, *Informatie, grondstof met toekomstwaarde*, Raad voor Openbaar Bestuur en Raad voor Cultuur 2008; *Informatiehuishouding van het Rijk*, overzicht van een dynamisch vraagstuk, Algemene Rekenkamer 2010, *iOverheid*, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011.

⁴. Zie de ongenummerde bijlage (onder Maatregelen van OCW) bij de kabinetsreactie, Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61.

⁵. Vervanging wil zeggen: het maken van reproducties van documenten in de vorm van kopieën zoals scans, waarbij de originelen worden vernietigd.

⁶. Beleidsregels vervanging archiefbescheiden, zie www.lopai.nl onder Thema's en de sites van de individuele provincies.

⁷. Zie wetsvoorstel en Memorie van Toelichting, Kamerstukken 32 389, mei 2011.

- de machtiging tot vervreemding van archieven door de minister, Archiefwet artikel 8, lid 1;
- de machtiging door minister of gedeputeerde staten voor opschorting van de overbrenging van archieven ouder dan twintig jaar, artikel 13, lid 3;
- de machtiging door minister of gedeputeerde staten tot beperking van de openbaarheid van archieven langer dan 75 jaar, artikel 15, lid 4.

Wat verandert er?

Uit de Archiefwet vervallen de overige specifieke toezichtbepalingen (artikelen 33, 34, 38 en 39). Uit artikel 45, lid 8 van de Politiewet vervalt de verwijzing naar Archiefwet 33 en 34. Daarmee wordt het interbestuurlijke toezicht van gedeputeerde staten op de archiefzorg van gemeenten, waterschappen en de regiokorpsen van specifiek ook generiek⁸. In plaats van deze vervallen en aangepaste artikelen komen de algemene toezichtbepalingen van de gerevitaliseerde Gemeentewet hoofdstuk XVII en artikelen 123 en 124, waarin de generieke instrumenten schorsing, vernietiging en indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing worden uitgewerkt⁹. Via artikel 40 van de Archiefwet en de Wet gemeenschappelijke regelingen wordt ook het interbestuurlijk archieftoezicht op organen van gemeenschappelijke regeling generiek. Voorbeelden van dergelijke organen zijn regionale milieudiensten, regionale uitvoeringsdiensten (RUD's), recreatieschappen.

Versterking van de horizontale verantwoording

Een noodzakelijke voorwaarde voor het generiek worden van het provinciale interbestuurlijke archieftoezicht is de versterking van de horizontale verantwoording op het terrein van de informatiehuishouding en archivering binnen gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en politie. Dit sluit aan bij de dualisering van het gemeentebestuur. Daarvoor heeft de VNG, in overleg met IPO en betrokken ministeries zogenaamde Kritische Prestatie Indicatoren, Key Performance Indicators of KPI's op het terrein van de Archiefwet ontwikkeld en in juli 2011 per ledenbrief aan de gemeenten toegezonden, zie hiervoor verder hoofdstuk 2.

Verdere wetswijzigingen en ontwikkelingen

In de komende jaren zal, wanneer ervaring is opgedaan met de nieuwe werkwijze in combinatie met verdere wijzigingen van de Archiefwet en de uitwerking van de Archiefvisie¹⁰, dit beleidskader zonodig aangepast worden. Ook de evaluatie van de Wet Rgt, voorzien twee jaar na inwerkingtreding, kan tot aanpassingen leiden.

⁸. Wanneer de landelijke politieorganisatie gestalte krijgt, wordt het archieftoezicht op de politie uiteraard een Rijkstaak. Bij het schrijven van dit kader was de datum van ingang van de landelijke politieorganisatie nog onbekend.

⁹. Bijzonder is, dat het interbestuurlijke archieftoezicht op de waterschappen en de politie niet meer op basis van de Archiefwet, maar ook op basis van de Gemeentewet zal plaatsvinden. Zie hoofdstuk VIII van het wetsvoorstel Rgt.

¹⁰. Een tweede wijziging van de Archiefwet, onder meer in verband met de decentralisatie van de zorg voor de provinciale archieven naar de provincies, is in voorbereiding. In juni 2011 is een Archiefvisie van de minister van BZK en staatssecretaris van OCW aan de Kamer aangeboden waarin een convenant of charter met de provincies, gemeenten en waterschappen in het vooruitzicht wordt gesteld. Onderwerp van dit convenant zal zijn een Innovatieagenda voor de digitale informatiehuishouding en digitaal toegankelijke archieven.

2. Informatie-arrangement, toetsing en taakverwaarlozing

In deze paragraaf worden de volgende vier vragen beantwoord:

- Welke informatie hebben de provincies nodig om generiek toezicht op het terrein van de Archiefwet te kunnen uitoefenen?
- Hoe en hoe vaak willen zij die ontvangen?
- Hoe beoordelen de toezichthouders of de taken van gemeenten, waterschappen, politie en gemeenschappelijke regelingen op het terrein van de Archiefwet goed worden uitgeoefend?
- Wanneer grijpen de provincies in?

Welke informatie hebben de provincies nodig?

In principe gaan de provincies bij het generieke toezicht uit van vertrouwen. De toezichthouders blijven de situatie bij gemeenten, waterschappen, Wgr-regelingen en regiopolitie (voortaan: gemeenten etc.) toetsen aan de Archiefwet en –regelgeving¹¹. Zij hebben dus zodanige informatie nodig, dat daaruit blijkt of een gemeente etc. aan die wet- en regelgeving voldoet. In principe is dit dezelfde informatie, die gemeenten etc. ook nodig hebben voor hun versterkte horizontale verantwoording, dienende voor de verantwoording van B&W aan de raad en van dagelijks bestuur aan algemeen bestuur. Het geheel van de afspraken over de systematische toezichtsinformatie wordt in de terminologie van de commissie Oosting het *informatie-arrangement* genoemd. In de Archiefwet blijven informatieverplichtingen opgenomen, namelijk de toezending door gemeenten etc. van hun verordeningen op de zorg voor en het interne toezicht op de archivering aan gedeputeerde staten¹². Met de Wet Rgt is in artikel 124h van de Gemeentewet een wettelijke basis gecreëerd voor een algemene maatregel van bestuur waarmee regels worden gesteld, die van toepassing zijn bij een verplichting tot verstrekking van systematische informatie. Het provinciebestuur kan deze verplichting bij provinciale verordening vastleggen. Op het terrein van de Archiefwet is, in het kader van het project Versterking van het horizontale toezicht, door de VNG het hulpmiddel van de Kritische Prestatie Indicatoren of KPI's opgesteld. In tien hoofdstukken worden daarin de wettelijke eisen op het terrein van de Archiefwet in vragende vorm gestructureerd weergegeven¹³. De antwoorden op deze vragen moeten de gemeenten inzicht geven of zij voldoen aan de eisen, en vormen tegelijkertijd voor de toezichthouder een informatiebron.

Hoe en hoe vaak krijgen de toezichthouders deze informatie?

In beginsel is via IPO en VNG met de gemeenten de afspraak gemaakt, dat de informatie uit de ingevulde KPI's in de beginfase na invoering van de Wet Rgt jaarlijks aan de raden en aan de provincies wordt toegezonden. Wanneer het nieuwe stelsel is ingeburgerd kunnen eventueel nieuwe afspraken gemaakt worden. Dit is in een ledenbrief van 21 juli 2011 aan de

¹¹. In dit beleidskader wordt uitgegaan van de huidige Archiefwet- en regelgeving, inclusief de wijzigingen die voortvloeien uit het wetsvoorstel Wet Revitalisering generiek toezicht (Wet Rgt) per 2012. Onder 'toezichthouders' wordt in dit beleidskader verstaan: ambtenaren aangesteld in het kader van artikel 124e van de gerevitaliseerde Gemeentewet. Voor toezicht op de politie zie noot 8.

¹². Archiefwet 1995 artikelen 30.1, 32.2, 35.1 en 37.2. Via artikel 40 geldt dit ook voor de gemeenschappelijke regelingen.

¹³. De KPI's op het terrein van de Archiefwet zijn per ledenbrief van 21-7-2011 aan de gemeenten toegezonden. De archiefsector is de eerste waarvoor KPI's zijn opgesteld. Zie www.vng.nl

gemeenten meegedeeld. Ook de waterschappen, politie en Wgr-regelingen kunnen gebruik maken van de KPI's of eigen instrumenten opstellen. Wanneer de KPI's op de juiste wijze worden ingevuld, voldoet een overheid aan de informatieverplichting. Aanvullend of in de plaats van kan de informatie ook op andere wijze aan de toezichthouders worden toegezonden. Bijvoorbeeld in de vorm van de verslagen van de gemeente-, waterschaps- of regionale archivaris aan het college of dagelijks bestuur over het toezicht op de naleving van de Archiefwet en over het beheer en toegankelijkheid van de historische archieven. Ook begrotingen, jaarverslagen en rapportages van andere interne en/of externe auditors en toezichthouders kunnen voor de interbestuurlijke toezichthouder van (aanvullend) belang zijn¹⁴. Al deze systematische informatieverstrekking, in principe opgesteld voor de horizontale verantwoording aan de raden of algemene besturen, kan tegelijkertijd dienen voor het interbestuurlijk toezicht en hoort als zodanig dan ook tot het informatie-arrangement. In een latere fase kan de toezichtsinformatie mogelijk (deels) uit een landelijk openbaar systeem of systemen, bijvoorbeeld Waarstaatjegemeente.nl worden verkregen. Naast deze systematische informatie die door de gemeenten etc. wordt toegezonden of uit openbare systemen is te verkrijgen, kunnen de provinciale toezichthouders via zogenaamde *reality checks* of steekproeven incidenteel eigen informatie verzamelen. De *reality checks* bestaan naast het informatie-arrangement en zijn bedoeld om te zien of de papieren en digitale werkelijkheid uit de toezichtsinformatie ook in de praktijk zo werkt. De *reality checks* staan los van de interventieladder of van het vermoeden van taakverwaarlozing. Zij kunnen bestaan uit gesprekken en/of het ter plekke bezien van de situatie. Ook van dit middel zal proportioneel gebruik gemaakt worden, ter beoordeling door de provincies¹⁵. Uit het geheel van alle in het kader van het informatie-arrangement en de *reality checks* toegezonden en vergaarde informatie moet uiteindelijk voldoende blijken of een overheid aan de wet- en regelgeving voldoet.

Rol van de gemeente- waterschaps- of regionale archivaris.

De gemeente- waterschaps- of regionale archivaris legt op basis van de Archiefwet rechtstreeks verantwoording af aan het college of dagelijks bestuur en is in het bezit van een diploma archivistiek. Hij heeft twee wettelijke taken: het beheer en het beschikbaar stellen van de openbare, overgebrachte historische archieven van twintig jaar en ouder, en het toezicht op de naleving van de Archiefwet als het gaat om de niet overgebrachte, recente archieven, zowel digitaal als papier. In veel regio's werken gemeenten en waterschappen samen in regionale archiefdiensten of Regionaal Historische Centra, die deze taken voor alle aangesloten gemeenten en andere overheden uitoefenen. Deze samenwerkingsverbanden zijn en worden sterk door de provincies gestimuleerd.

In de lokale Archiefverordeningen is meestal de verplichting voor de archivaris opgenomen, (twee)jaarlijks verslag uit te brengen aan B&W of het dagelijks bestuur over zowel zijn beheertaak als zijn toezichtstaak. Het college of DB legt deze verslagen op zijn beurt voor aan de raad of het AB. Vanwege de professionaliteit en rechtstreekse lijn van de archivaris met B&W, waaraan hij langs de ambtelijke hiërarchie kan rapporteren, achten de provincies deze verslagen van grote waarde voor hun beoordeling van de stand van zaken bij een gemeente, waterschap of orgaan van gemeenschappelijke regeling. De Archiefwet stelt de benoeming

¹⁴. Sinds de inwerkingtreding van de Archiefregeling per april 2010 is het voor overheden verplicht, aan toetsbare eisen van een door die overheid toe te passen kwaliteitssysteem voor het beheer van digitale en papieren archieven te voldoen. Ook daaruit kunnen in- en externe auditrapportages voortkomen (Archiefregeling, Stcrt 17 nov 2010, nr. 17967, artikel 16).

¹⁵. De reality checks zijn gebaseerd op artikel 124E van de gewijzigde Gemeentewet.

van een gemeente- of waterschapsarchivaris echter niet verplicht¹⁶. Ook de bepalingen in de lokale Archiefverordeningen over de verslaglegging door de archivaris zijn geen wettelijke voorschriften en dus, hoe wenselijk de uitvoering ervan ook is, is het ontbreken ervan geen taakverwaarlozing in de zin van de gerevitaliseerde Gemeentewet.

Hoe beoordelen de toezichthouders deze informatie? Wanneer grijpen de provincies in?

De toezichthouder verzamelt de verkregen informatie en kan deze bijvoorbeeld opnemen in informatiesystemen. Op basis van de informatie beoordeelt de toezichthouder of een overheid aan wet- en regelgeving op het terrein van de Archiefwet voldoet of dat er sprake is van taakverwaarlozing. Wanneer de informatie niet toereikend is om dit te beoordelen, kan de toezichthouder aanvullende informatie opvragen. Dit opvragen vormt al de eerste trede op de interventieladder, zie het voorbeeld hieronder en de volgende paragraaf. Van taakverwaarlozing is in het algemeen sprake, wanneer een overheid niet, niet naar behoren of niet tijdig een gevorderde beslissing neemt, een gevorderde handeling verricht of een gevorderd resultaat tot stand brengt¹⁷. Taakverwaarlozing kan een structurele situatie betreffen of één enkel incident. De wettelijke verplichtingen zijn helder gesteld in de Archiefwet en -regelgeving. Omwille van de transparantie van het toezicht zijn deze vertaald in zeventien toezichtcriteria op het terrein van de Archiefwet (zie Bijlage). Bij elk criterium is vermeld, wat het bijbehorende toezichtmiddel is: schorsen/vernietigen (S/V) of Indeplaatsstelling(I). Elk toezichtcriterium in de tabel verwijst ook naar de bijbehorende Kritische Prestatie Indicator, en vice versa is bij elke KPI weer vermeld, of sprake is van taakverwaarlozing bij het niet voldoen daaraan¹⁸.

Op basis van wetgeving en Taakverwaarlozingscriteria speelt het professionele oordeel van de toezichthouder een belangrijke rol in de bepaling of er al of niet sprake is van taakverwaarlozing in een concrete situatie.

Voorbeeld I

Een waterschap heeft geen Archiefverordening aan de provincie toegezonden. Er is wel een waterschapsarchivaris benoemd, maar deze heeft recent geen verslagen aan het dagelijks bestuur aangeboden. Er zijn wel KPI's ingevuld en toegezonden. Daaruit blijkt, dat bij het waterschap de papieren archivering aan de normen voldoet, maar de digitale archivering van vergunningen te wensen overlaat. Hiermee zouden de Toezichtscriteria nrs. 1a, 9 en 10 (zie de Bijlage) gelden.

De provinciale toezichthouder pakt de telefoon en verneemt, dat er wel degelijk een Archiefverordening is vastgesteld. Deze wordt alsnog toegezonden. Ook vraagt de provincie bij de waterschapsarchivaris meer gegevens op over de digitale archivering. Deze heeft geconstateerd, dat alle gegevens uit het digitale systeem ook nog worden bewaard in de papieren vergunningdossiers, die als het officiële archief worden beschouwd. Als het waterschap geheel overgaat op het digitale systeem, onder vernietiging van de papieren stukken, zal het een machtiging voor vervanging aanvragen. De toezichthouder verwijst naar de beleidsregel vervanging op de provinciale site en naar de rol van de archivaris daarin. Hiermee eindigt voor dit moment het contact.

¹⁶. Archiefwet artikelen 32 en 37. Via artikel 40 van de Archiefwet en artikel 45 van de Politiewet geldt dit ook voor Wgr-regelingen en politieregio's. De archivaris heeft op grond van de wet een diploma archivarietiek. In de praktijk is bij circa 110 gemeenten en 10 waterschappen geen archivaris benoemd. Provincies voerden en voeren nog steeds actief beleid om deze 'witte plekken' in te vullen en samenwerkingsverbanden te stimuleren.

¹⁷. Zie het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, IPO 2010, pp 4-5.

¹⁸. De Toezichtscriteria van de Bijlage zijn in goed overleg tussen IPO, VNG en de betrokken ministeries op elkaar afgestemd. Daarbij is rekening gehouden met de Kritische Prestatie Indicatoren van de VNG, zie noot 13.

3. Wijzen van interventie en de interventieladder

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende vragen:

- Hoe grijpen de provincies in?
- Welke risicofactoren wegen de toezichthouders af?

Hoe grijpen de provincies in?

In principe gaan de provincies in de nieuwe toezichtssituatie uit van vertrouwen in de uitvoering door de gemeenten etc. en in de werking van de horizontale verantwoording bij gemeenten. Mocht echter blijken, dat een gemeente toch niet aan Archiefwet- en regelgeving voldoet, dan heeft de provincie een beginselplicht om in te grijpen met behulp van de middelen¹⁹:

- voordracht tot schorsing of vernietiging van een besluit wegens strijd met het recht of het algemeen belang;
- in de plaats treden bij taakverwaarlozing van een overheid.

Schorsing of vernietiging van een besluit.

Omdat de wettelijke verplichtingen op het terrein van de Archiefwet meestal feitelijk handelen betreffen en niet vaak het nemen van besluiten in de zin van de Awb, zal vaker sprake zijn van indeplaatsstelling dan van schorsen of vernietigen. Toch kan schorsing of vernietiging, nader geregeld in het genoemde Algemeen beleidskader schorsing en vernietiging, wel voorkomen. Algemeen uitgangspunt is, dat een besluit niet zonder nader overleg met de betrokken overheid wordt voorgedragen voor schorsing of vernietiging, met een uitzondering voor spoedeisende gevallen²⁰.

Voorbeeld II

Zes gemeenten en een waterschap, die gezamenlijk een regionaal historisch centrum (RHC) besturen, hebben plannen ontwikkeld voor nieuwbouw, samen met een regionaal museum en de lokale kunsttuinen. In de nieuwbouw is ook een archiefbewaarplaats voorzien voor de archieven van het RHC. De provincie signaleert dat er plannen voor nieuwbouw van een bewaarplaats zijn, vraagt deze op en stelt vooroverleg met het bestuur van het RHC voor, met het oog op de wettelijke normen en in het belang van de veiligheid van de archieven. Concrete informatie blijft echter uit en het overleg komt niet tot stand. Het bestuur van het RHC blijkt niet goed op de hoogte van de regelgeving en vraagt ook onvoldoende deskundig advies. Toch start de bouw.

De nieuwe bewaarplaats blijkt niet brandveilig genoeg en niet bestand tegen wateroverlast zoals de Archiefwet en –regelgeving voorschrijven. De provincie overlegt met het bestuur van het RHC, en geeft aan dat als de gebreken niet worden hersteld, in laatste instantie het besluit tot aanwijzing van de bewaarplaats (Archiefwet art 31 en 36) voor schorsing of vernietiging zal worden voorgedragen. Daarop worden de gebreken alsnog hersteld. Dit tegen hogere kosten dan wanneer de wettelijke normen in eerste instantie al zouden zijn verwerkt in de bouwplannen en bouw.

¹⁹. Over het imperatieve (verplichte) karakter van interventie in het interbestuurlijk toezicht zie de Memorie van Toelichting op de Wet Rgt onder 17 en de Nota naar aanleiding van het verslag, Kamerstukken 32 389 nr. 7, punt 7, mei 2011. Zie over de beginselplicht tot ingrijpen ook het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling onder 4.2.2.

²⁰. Zie het Algemeen beleidskader schorsing en vernietiging, IPO 2010.

Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing

Wanneer uit de verzamelde informatie van de toezichthouder²¹ blijkt, dat er (mogelijk) sprake is van taakverwaarlozing, moet de provincie ingrijpen via de zogenaamde *interventieladder*, beschreven in de MvT op het wetsvoorstel Rgt en in het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing. Voor het betreden van de ladder maakt de toezichthouder een risicoanalyse. Op de achtergrond spelen steeds de *maatschappelijke* risico's mee die niet op orde zijnde overheidsarchieven met zich meebrengen. Dat zijn: het risico op schade voor de bedrijfsvoering bij een gebrekkig geheugen van die overheid en daarmee risico op maatschappelijke schade, het niet transparant zijn, het zich niet kunnen verantwoorden van die overheid en het op termijn ontbreken van historische informatie.

Factoren bij de risicoanalyse door de provincie als toezichthouder
1. De recente eigen ervaringen, die de provincie heeft opgedaan met een specifieke gemeente, waterschap, gemeenschappelijke regeling of politiekorps.
2. Het al of niet functioneren van de horizontale verantwoording bij een specifieke overheid, blijkend uit de toegezonden informatie of het ontbreken daarvan.
3. Voor het archief- en informatiebeheer risicovolle gebeurtenissen en omstandigheden, zoals fusie, herindeling, overgang naar digitale archivering en bouw of verbouw van een archiefruimte of -bewaarpplaats.
4. Klachten en/of signalen ontvangen van andere toezichthouders, burgers, bestuurders of andere derden en de pers.

Waar de risico's op het niet voldoen aan wet- en regelgeving hoog zijn, zullen de provincies intensiever toezicht (moeten) houden dan op plaatsen of terreinen, waar de risico's laag of niet aanwezig zijn. De bovenstaande factoren worden meegewogen bij elke trede op de *interventieladder*. Eén enkele factor kan niettemin voldoende zijn voor interventie:

Voorbeeld III

De toezichthouder ontvangt een telefoontje van een bejaarde dame, die geëmotioneerd vertelt, dat zij op zoek is naar gegevens over haar in de Tweede Wereldoorlog omgekomen familie. Het gemeentearchief, waarin zij die informatie denkt te kunnen vinden, is echter met een beroep op één van de uitzonderingsgronden van de Archiefwet, de privacybescherming, nog niet openbaar. De gemeente in kwestie doet het in alle opzichten goed op het terrein van de Archiefwet. Ook zijn geen risicovolle omstandigheden aan de orde. De provincie wijst de dame op de mogelijkheid tot indienen van een beroepschrift bij de gemeente. Tegelijkertijd vraagt de provincie naar aanleiding van dit signaal toch nadere informatie op. Het blijkt, dat de gemeente geen regels heeft opgesteld voor omgang met niet-openbare archieven en dat aan de bezoeker niet is meegedeeld, dat een beheerder een niet-openbaar archief wel aan een verzoeker beschikbaar kan stellen, als diens belang opweegt tegen dat van de beperking van de openbaarheid van het archief (Archiefwet 15.3). De toezichthouder wijst de gemeente daarop en stuurt een brief rond aan alle gemeenten waarin nogmaals de regels rond niet-openbare archieven worden uitgelegd. Hiermee eindigt de interventie van de provincie. Nu is de gemeente aan zet. De archivaris beoordeelt het verzoek van de klaagster opnieuw, en zij krijgt na een beoordeling door de archivaris alsnog toegang tot de geschiedenis van haar familie.

²¹. In de MvT bij het wetsvoorstel Rgt is vermeld, dat het voor de hand ligt, dat de provinciale archiefinspecteur uit art. 28 van de Archiefwet het interbestuurlijk toezicht op dit terrein in de praktijk blijft uitoefenen op basis van Gemeentewet art. 124E. Wanneer artikel 28 verandert, zal dit aangepast moeten worden. De uitvoering van het toezicht op dit terrein door een gediplomeerd archivaris blijft in elk geval noodzakelijk.

De interventieladder voorafgaand aan indeplaatsstelling

Uitgangspunt bij elke interventie is steeds dat de in gebreke blijvende overheid de kans krijgt, de gebreken te herstellen en de uiteindelijke interventie pas plaatsvindt nadat ambtelijk en/of bestuurlijk overleg niet tot het gewenste resultaat heeft geleid. De ladder bestaat uit de volgende treden:

1. signaleren
2. informatie opvragen en valideren
3. afspraken over acties en termijnen
4. vooraankondiging juridische interventie, waarschuwing
5. besluit tot indeplaatsstelling (met beroepsmogelijkheid)
6. sanctie uitvoeren.

Zie voor de uitwerking van de interventieladder de MvT bij het wetsvoorstel en het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing²².

Praktijk op het terrein van de Archiefwet

Een signaal (stap 1) kan bijvoorbeeld zijn dat de toegezonden informatie te summier is, dat uit de toegezonden informatie blijkt dat een gemeente bij een onderdeel slecht scoort en/of dat een gemeente in het recente verleden in gebreke bleef. Andere signalen kunnen mededelingen zijn van de gemeentearchivaris, klachten van bezoekers over de openbaarheid of toestand van het archief, meldingen in de pers van verwaarlozing van een archief, of meldingen van collega's. Bijvoorbeeld door milieutoezichthouders, dat de milieudossiers niet in orde waren. Ook nieuwbouw van een bewaarplaats of herindelingspannen zijn signalen. Dergelijke signalen kunnen redenen zijn om nadere informatie op te vragen (stap 2).

Wanneer uit de nieuw verkregen informatie voldoende blijkt, dat aan wet- en regelgeving wordt voldaan, eindigt hier de interventie. Zo niet, dan volgt ambtelijk en/of bestuurlijk overleg met de betrokken gemeente of andere overheid en worden afspraken gemaakt over verbeteracties en termijnen waarbinnen de verbeteringen gerealiseerd moeten zijn (stap 3). Op het terrein van de Archiefwet bijvoorbeeld: het volgens de wet openbaar stellen van het archief, het verbeteren van de toegankelijkheid van het digitale archief, de vervanging met juiste en volledige weergave van de bewuste gegevens, het aanpassen van de archiefruimte, een en ander binnen een af te spreken termijn. De afspraken worden schriftelijk vastgelegd. Bij spoed, zoals bij een (dreigende) calamiteit als brand of wateroverlast, gebeurt dit schriftelijk vastleggen desnoods achteraf.

Wanneer het maken van afspraken niet mogelijk blijkt, of de termijnen niet worden gehaald, eindigt het ambtelijke en bestuurlijke traject en begint de juridische interventie. De uiteindelijke interventie, die wordt voorafgegaan door een waarschuwing (stap 4), kan bijvoorbeeld bestaan uit bewerking van een archief op kosten van de betrokken gemeente, plaatsen van een archief in een goede ruimte of bewaarplaats, eveneens op kosten van de in gebreke blijvende gemeente (stap 5, als op dat moment nog steeds niet in het gebrek wordt voorzien en geen beroep wordt ingesteld, gevolgd door stap 6).

²². Zie het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht, Memorie van Toelichting pp. 29-36 en het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing, IPO 2011.

De betrokken gemeente etc. heeft ook in de laatste fase nog de kans in het gebrek te voorzien. Uit de praktijk onder de huidige Archiefwet blijkt tot nu toe, dat in verreweg de meeste gevallen afspraken over verbeteringen binnen bepaalde termijnen, en als dat niet helpt een waarschuwing, voldoende zijn om een nalatige overheid in beweging te krijgen.

Voorbeeld IV

Een gemeente zendt voorjaar 2013 onvolledige informatie aan de provincie (stap 1). Na het opvragen van meer informatie ontstaat twijfel over de kwaliteit van het informatie- en archiefbeheer. Deze twijfel wordt versterkt door klachten van bezoekers over de toegankelijkheid van het gemeentelijk archief (stap 2). De gemeente heeft geen archivaris benoemd.

De toezichthouder bezoekt de gemeente. Dan blijkt, dat onjuist en onvolledig is vervangen. De papieren originelen van de bouwvergunningen en –tekeningen vanaf 1900 zijn vernietigd, maar de digitale kopieën zijn deels onleesbaar en incompleet. De machtiging voor vervanging is inmiddels vervallen, maar de nieuwe regeling voor vervanging is niet goed toegepast. Bovendien zijn er problemen met de klimaatbeheersing in de archiefbewaarpplaats, zodat er een actieve uitbraak van schimmel is geconstateerd. Ook zijn er achterstanden in de overbrenging en het openbaarstellen van archieven ouder dan twintig jaar.

Er worden afspraken met de gemeente gemaakt met termijnen, waarbinnen deze zaken hersteld moeten worden (stap 3). De gemeente maakt hiervoor een plan van aanpak, dat aan de raad wordt voorgelegd en goedgekeurd. De raad wil halfjaarlijks op de hoogte worden gehouden van de voortgang.

Per 2014 zijn de problemen met de klimaatbeheersing opgelost en is de ruimte ontsmet. Met het inlopen van de achterstanden schiet het echter niet op. Nadat de provincie nog twee keer uitstel heeft verleend tot 1 juni 2014 en 1 september 2014 zijn er nog steeds aanzienlijke achterstanden. De provincie gaat naar stap 4 en kondigt een juridische interventie aan, met kopie naar de raad en een persbericht. Na een raadsvergadering waarbij veel bezoekers van het archief inspreken, wordt besloten dat de gemeente zich aansluit bij de naburige regionale archiefdienst. Deze begeleidt de bewerking van de achterstanden intensief, zodat deze volgens nieuwe afspraak met de provincie per 1 januari 2015 zijn weggewerkt. Hiermee stopt de interventie.

Dit voorbeeld toont aan, dat ingrijpen achteraf door de toezichthouder in sommige opzichten te laat kan zijn. Wanneer de machtiging tot vervanging vooraf is vervallen, kan een verkeerd uitgevoerde vervanging achteraf niet meer worden hersteld. De originele bouwvergunningen en –tekeningen in dit voorbeeld zijn deels onherroepelijk verloren gegaan.

Onderscheid tussen beleidsdoelen en toezicht

De indeplaatsstelling mag niet worden gebruikt om eigen beleidsdoelen van de provincie te bereiken. Bijvoorbeeld: de provincies stimuleren actief de benoeming van een archivaris en/of de aansluiting van gemeenten en waterschappen bij een regionale archiefdienst. Omdat dit geen wettelijke verplichting is, kan dit via de indeplaatsstelling niet worden afgedwongen, wel de uitvoering van wettelijke taken.

Bijlage. Toezichtcriteria op het terrein van de Archiefwet

Bijlage bij Aanvullend beleidskader voor het interbestuurlijk archieftoezicht *Nieuwe schoenen*, februari 2012.

Vorm van taakverwaarlozing op grond van de Archiefwetgeving	Wettelijke basis ²³	Welke informatie heeft toezichthouder nodig? Waar blijkt dit uit? Key Performance Indicators ²⁴	Mogelijke vorm van ingrijpen I=Indeplaatsstellen S/V=voordragen voor Schorsen/vernietigen van een besluit ²⁵
1a. De Archiefverordening of, bij Wgr-regelingen, de voorziening betreffende de zorg voor de archiefbescheiden ²⁶ ontbreekt en/of is niet gemeld aan GS.	AW 30.1, 32.1, 35.1, 37.2 en 40, Politiewet 45.1, 45.8 en Besluit beheer regionale politiekorpsen ²⁷ .	1.1 1.2 1.5	I
1b. De vastgestelde Archiefverordening is strijdig met wet- en regelgeving of het algemeen belang ²⁸ .	AW 30.1, 32.1, 35.1, 37.2 en 40, Politiewet 45.1, 45.8 en Besluit beheer regionale politiekorpsen	1.1 1.2 1.5	S/V
2. Er is geen voorziening getroffen betreffende de archiefbescheiden (de informatiehuishouding) bij opheffing, samenvoeging, splitsing van overheidsorganen, bij (gedeeltelijke) overdracht van taken aan een ander overheidsorgaan, of oprichting van een tijdelijk overheidsorgaan.	AW 4	1.4	I
3. Het beheer van archiefbescheiden voldoet niet aan toetsbare eisen van een door de zorgdrager ²⁹ toegepast kwaliteitssysteem of de zorgdrager past geen	AW 3, AB 11 en 12, Archiefregeling 16	2.1	I

²³. AW=Archiefwet, AB=Archiefbesluit. Kortheidshalve zijn niet altijd de *volledige* artikelen uit wet- en regelgeving opgenomen, maar uiteraard gelden de volledige teksten.

²⁴. Zie voor de Key Performance Indicators www.vng.nl.

²⁵. Zie de algemene beleidskaders 'Indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' en 'Schorsing en vernietiging', beide vastgesteld door het kabinet in 2010. Alleen besluiten in de zin van de Awb, die strijdig zijn met wet- en regelgeving of het algemeen belang komen in aanmerking voor schorsing/vernietiging door de naasthogere overheid. Voor de uitwerking van het begrip *besluit* voor de Archiefwet zie: J.R. Lautenbach en I.C. van der Vlis, *Uitbesteding van archiefwettelijke werkzaamheden*, Universiteit van Amsterdam 2006.

²⁶. Met de wettelijke term 'archiefbescheiden' worden bestanden ongeacht hun vorm bedoeld: papier, digitaal, audiovisueel enzovoort

²⁷. Politiewet artikel 45 en Besluit beheer regionale politiekorpsen gelden voor alle hieronder genoemde vormen en worden niet steeds apart vermeld. Een voorziening bij Wgr-regelingen kan vervat zijn in de gemeenschappelijke regeling zelf.

²⁸. Zie voor het begrip 'algemeen belang' als grond voor schorsing of vernietiging de memorie van toelichting op het wetsvoorstel Rgt.

²⁹. Met de wettelijke term 'zorgdrager' wordt de bestuurlijk verantwoordelijke bedoeld: het college van B&W, het dagelijks bestuur van het waterschap of van de gemeenschappelijke regeling, de korpsbeheerder van de politieregio.

kwaliteitssysteem toe.			
4. Een in gebruik zijnde archiefruimte of archiefruimten voldoet/voldoen niet aan wettelijke normen.	AW 21, AB 13, Archiefregeling hoofdstukken 4 t/m 7 en art. 59	7.3	I
5a. Een in gebruik zijnde archiefbewaarplaats of archiefbewaarplaatsen voldoet/voldoen niet aan wettelijke normen.	AW 21, AB 13, Archiefregeling hoofdstukken 4 t/m 7 en art. 59	7.2	I
5b. De zorgdrager neemt een besluit tot aanwijzing van een archiefbewaarplaats die niet aan wet- en regelgeving voldoet	AW 21, AW 31, 36	7.2	S/V
6. Er is geen archiefbewaarplaats aangewezen door de zorgdrager.	AW 31, 36	7.2	I
7. De door de zorgdrager benoemde archivaris is niet in bezit van het diploma archivistiek.	AW 32.1 en 37.1	2.2 10.3	S/V van benoemingsbesluit.
8. De archieven, ongeacht hun vorm, bevinden zich niet in goede materiële staat conform de Archiefwet- en regelgeving. Ten aanzien van niet vernietigbare (permanent te bewaren) archieven, digitaal of papier, zijn niet zodanige maatregelen getroffen, dat bij het raadplegen na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren.	AW 1, 3 en 21, AB 11, Archiefregeling hoofdstuk 2.	3.4, 3.5, 3.6 4.4, 4.5 en 4.6 2.3 2.5	I
9. De archieven, ongeacht hun vorm, zijn niet geordend en toegankelijk conform de Archiefwet- en regelgeving.	AW 1, 3 en 21, AB 12, Archiefregeling hoofdstuk 3.	3.1, 3.2 en 3.3 4.2 t/m 4.6	I
10. De authenticiteit en/of context van de archiefbescheiden is onvoldoende gewaarborgd; een samenhangend overzicht van archiefbescheiden, ongeacht hun vorm, ontbreekt; een metadataschema conform de Archiefregeling ontbreekt.	Archiefregeling 17 t/ m 19, 23 en 24.	3.1, 3.2	I
12. De zorgdrager heeft archiefbescheiden, ongeacht hun vorm, die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar, niet naar een archiefbewaarplaats overgebracht; er is geen verklaring van overbrenging opgesteld en/of de overbrenging is opgeschort zonder dat gedeputeerde staten machtiging hebben verleend.	AW 12 t/m 16, AB 9 en 10.	6.1 6.2 6.3	I
13a. De overgebrachte archieven zijn niet openbaar, buiten het bepaalde in artikelen 15 t/m 17 van de wet. De	AW 12 t/m 18.	8.1 t/m 8.5	I

beperking van de openbaarheid is niet opgenomen in de verklaring van overbrenging. De overgebrachte archieven zijn niet voor ieder kosteloos raadpleegbaar, en/of niet reproduceerbaar door ieder. De openbaarheid is op onterechte gronden beperkt. De openbaarheid is langer dan 75 jaar beperkt zonder verkregen machtiging van gedeputeerde staten.			
13b. Een of meer van de volgende besluiten van algemene strekking van zorgdragers zijn strijdig met wet- en regelgeving of het algemeen belang: - Besluit tot openbaarheidsbeperkingen inclusief het ter beschikking stellen van reproducties vanwege de materiële staat der archiefbescheiden, en - Besluiten tot het regelen van kosten van reproducties en uitleningen.	AW 15, 18.6 en 19		S/V
14. De vervanging van archiefbescheiden door reproducties, onder vernietiging van het origineel, is onjuist en/of onvolledig gebeurd. Archieven die niet als te vernietigen zijn aangemerkt (dus permanent te bewaren archieven) zijn vervangen zonder machtiging van gedeputeerde staten. Er is geen verklaring van vervanging opgesteld.	AW 7, AB 6 en 8, provinciale beleidsregels vervanging 2008/2009 ³⁰ .	5.3	I
15. Archiefbescheiden zijn vernietigd in strijd met het bepaalde in Archiefwet – en regelgeving, selectie en vernietiging vindt niet plaats en/of er worden geen verklaringen van vernietiging opgesteld conform de wet- en regelgeving.	AW 3, 5, 9, AB 2 t/m 5 en 8.	5.1 5.2	I
16. Archiefbescheiden zijn vervreemd in strijd met het bepaalde in Archiefwet- en regelgeving; er is geen verklaring van vervreemding opgesteld.	AW 3, 8, 10, AB 7 en 8.	5.4	I
17. Archiefbescheiden zijn uitgeleend in strijd met het bepaalde in Archiefwet- en regelgeving.	AW 3, 18 en 19	8.5	I

³⁰. Zie www.lopai.nl en de websites van de individuele provincies.

