

Vergaderjaar 1987–1988

20 665

Archiefbeheer en -behoud van het Rijk

Nr. 2

RAPPORT**Inhoud**

	Blz.
1. Inleiding	5
1.1. Doel en aanleiding van het onderzoek	5
1.2. Werkwijze	5
1.3. Opbouw van het rapport	6
2. Archiefproces	6
2.1. Dynamische fase	6
2.2. Semi-statische fase	7
2.3. Statische fase	7
3. Wettelijk en beleidsmatig kader	7
3.1. Algemeen verbindende voorschriften	7
3.2. Verantwoordelijkheid voor het archiefproces	7
3.3. Beleidsontwikkelingen	8
3.4. Doelstellingenanalyse	9
4. Organisatie van het archiefproces	10
4.1. Dynamische fase	10
4.1.1. Algemene Secretariën bij de departementen en de Hoge Colleges van Staat	10
4.1.2. Minister van Binnenlandse Zaken	10
4.1.2.1. Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging	10
4.1.2.2. Afdeling Coördinatie Documentaire Informatieverzorging	10
4.2. Semi-statische fase	11
4.2.1. Algemene Secretarie (afdeling Semi-statisch archief)	11
4.2.2. Minister van Binnenlandse Zaken	11
4.2.3. Centrale Archief Selectiedienst	11
4.2.4. Archiefraad	11
4.3. Statische fase	11
4.3.1. Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	11
4.3.2. Rijksarchiefdienst	12
4.3.3. Rijksarchiefschool	12
5. Enkele cijfers over de rijksarchieven	13
5.1. Omvang en groei	13
5.1.1. Dynamische en semi-statische fase	13
5.1.2. Statische fase	14
5.2. Financieel belang	14
5.2.1. Dynamische en semi-statische fase	14
5.2.2. Statische fase	14
5.3. Personeel	15
5.3.1. Dynamische en semi-statische fase	15
5.3.2. Statische fase	15

6.	Middelen en instrumenten	15
6.1.	Dynamische en semi-statische fase	16
6.1.1.	Organisatorische eenheden	16
6.1.2.	Bevoegdheden van het hoofd van de Algemene Secretarie	16
6.1.3.	Personeel op de Algemene Secretarie	17
6.1.4.	Opleidingen	17
6.1.5.	Automatisering	17
6.1.6.	Financiering	19
6.1.7.	Huisvesting	19
6.2.	Enkele opmerkingen met betrekking tot de semi-statische fase in het bijzonder	19
6.2.1.	Semi-statische werkeenheden op de departementen	19
6.2.2.	Centrale Archief Selectiedienst	20
6.3.	Statische fase	21
6.3.1.	Organisatorische eenheden	21
6.3.2.	Bevoegdheden van de Algemene Rijksarchivaris en de rijksarchivarissen in de provincie	21
6.3.3.	Personeel bij de Rijksarchiefdienst	22
6.3.4.	Opleidingen voor het archiefwezen	22
6.3.4.1.	Opleidingen verzorgd door de Rijksarchiefschool	22
6.3.4.2.	Opleiding voor restauratoren	22
6.3.4.3.	Opleidingen voor automatiseringswerkzaamheden	22
6.3.5.	Automatisering	23
6.3.5.1.	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	23
6.3.5.2.	Rijksarchiefdienst	24
6.3.6.	Financiering	25
6.3.7.	Huisvesting	26
7.	Besturingsmiddelen	28
7.1.	Dynamische en semi-statische fase	28
7.1.1.	Departementen en Hoge Colleges van Staat	28
7.1.1.1.	Algemene secretarieën	28
7.1.1.2.	Toeziethoudende organen	28
7.1.2.	Minister van Binnenlandse Zaken	29
7.1.2.1.	Afdeling Coördinatie Documentaire Informatieverzorging	29
7.1.2.2.	Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging	29
7.1.2.3.	Coördinatiecommissie Algemene Secretarie-aangelegenheden	30
7.1.3.	Ministerieel overleg over het archiefproces	30
7.2.	Statische fase	31
7.2.1.	Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	31
7.2.1.1.	Directie Musea, Monumenten en Archieven	31
7.2.1.2.	Contractmanagement	31
7.2.1.3.	Accountantsdienst	32
7.2.2.	Rijksarchiefdienst	33
7.2.2.1.	Convent van rijksarchivarissen	33
7.2.2.2.	Centrale directie	33
7.2.2.3.	Rijksarchiefinspectie	34
8.	Activiteiten van de Rijksarchiefdienst op het gebied van de openbaarheid en het gebruik van archieven	36
8.1.	Uitvoering van de activiteiten	36
9.	Planning en realisatie	38
9.1.	Dynamische en semi-statische fase	38
9.2.	Statische fase	39
9.2.1.	Inspectie en acquisitie	40
9.2.2.	Restauratie en conservering	40
9.2.3.	Toegankelijk maken	41
9.2.4.	Dienstverlening	41
9.2.5.	Externe activiteiten	41
10.	Samenvatting en conclusies	41
	Bijlage:	
	Lijst van afkortingen	44

1. INLEIDING

1.1. Doel en aanleiding van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer oefent op grond van de Comptabiliteitswet 1976 (Stb. 671) controle uit op de rechtmatige en doelmatige uitvoering van de begroting. De wetgever gaf haar daartoe de bevoegdheid bij alle onderdelen van de rijksdienst boeken, rekeningen, verantwoordingen, bewijsstukken en verdere bescheiden te onderzoeken voor zover zij een en ander nodig acht voor het uitoefenen van haar taak. De wetgever erkende daarmee hoe belangrijk het is voor een controlerende instantie als de Rekenkamer om inzage te hebben in bescheiden waarin het overheidshandelen is vastgelegd. Voor controle is overigens niet alleen van belang dat de bescheiden worden aangetroffen, maar ook dat zij in een goede en geordende staat zijn en toegankelijk.

In haar verslagen maakte de Rekenkamer er meermalen melding van dat haar controle bemoeilijkt werd door slecht archiefbeheer op de departementen. Er was sprake van zoekgeraakte archiefbescheiden en slechte dossiervorming. Ook de Tweede Kamer wees in het kader van de RSV-enquête op de noodzaak van goed archiefbeheer en -behoud.

Naar aanleiding van het bovenstaande, en de signalen die de Rekenkamer kreeg uit jaarverslagen van de Rijksarchiefdienst en de Centrale Archiefselectiedienst heeft de Rekenkamer besloten een onderzoek naar het archiefproces binnen de rijksdienst in te stellen.

Bij het uitbrengen van dit rapport heeft de overweging meegespeeld dat de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op departementaal niveau een wetsvoorstel tot wijziging van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) laat voorbereiden. De Archiefwet 1962 regelt een groot deel van het archiefbeheer en -behoud bij de rijksoverheid. Ook het feit dat het overheidsinformatie- en automatiseringsbeleid de constante aandacht van de Tweede Kamer heeft, vormde een reden voor het uitbrengen van dit rapport.

Het onderzoek werd in de periode september 1986-april 1987 uitgevoerd bij de departementen van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Binnenlandse Zaken. Deze departementen zijn samen verantwoordelijk voor het beheer en behoud van rijksarchieven in Nederland.

In november 1987 zond de Rekenkamer haar bevindingen aan de betrokken bewindspersonen.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur reageerde in december 1987. In januari 1988 ontving de Rekenkamer de reactie van de minister van Binnenlandse Zaken. Beide bewindspersonen onderschreven in hoofdlijnen de analyses en conclusies van het onderzoek. Op bepaalde punten werden aanvullingen, toelichtingen of beleidsvoornemens weergegeven.

Voor zover de reacties feitelijke correcties betroffen, heeft dit in een aantal gevallen geleid tot aanpassing van de tekst van het rapport.

Het overige commentaar van de bewindspersonen is in dit rapport in de desbetreffende hoofdstukken opgenomen.

1.2. Werkwijze

Het onderzoek behelsde de volgende activiteiten:

- dossieronderzoek;
- interviews met diverse personen uit het onderzoekveld;
- schriftelijke enquête onder de hoofden van de algemene secretarieën van alle departementen;
- mondelinge enquête onder enkele hoofden van algemene secretarieën ten einde de mate van beheersing van het archiefproces na te gaan en

– bezoek aan alle rijksarchieven in de provincie ten einde een onderlinge vergelijking te kunnen maken.

1.3. Opbouw van het rapport

Dit rapport is als volgt ingedeeld: na een beknopte beschrijving van het archiefproces, van het wettelijk en beleidsmatig kader, en van de organisatie (hoofdstukken 2 tot en met 4) volgen in hoofdstuk 5 enkele cijfers over de rijksarchieven.

In hoofdstuk 6 worden vervolgens de middelen en instrumenten uit het archiefproces beschreven, waarbij de Rekenkamer per middel of instrument is nagegaan wat de waarde ervan is voor de beheersing van het archiefproces. In hoofdstuk 7 besteedt de Rekenkamer aandacht aan de mate waarin het archiefproces met de ter beschikking staande instrumenten wordt beheerst, waarbij zij tevens een oordeel geeft over de bruikbaarheid van de diverse middelen als besturingsmiddel voor het archiefproces. Vervolgens worden de activiteiten van de Rijksarchiefdienst (RAD) besproken, waarbij met name aandacht wordt gegeven aan de gebruikerszijde van het archiefproces (hoofdstuk 8). In hoofdstuk 9 komen de huidige planning en realisatie van het archiefproces aan de orde, gevolgd door een slotbeschouwing van de Rekenkamer (hoofdstuk 10).

2. ARCHIEFPROCES

Archieven die worden gevormd door de Hoge Colleges van Staat en door de ministeries en de daaronder ressorterende diensten worden aangeduid als Rijksarchieven. Artikel 1 van de Archiefwet 1962 (Stb. 313) bepaalt onder meer wat wordt verstaan onder archiefbescheiden:

1. bescheiden door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten;
2. bescheiden met overeenkomstige bestemming, ontvangen of opgemaakt door instellingen of personen, wier rechten of functies op enig overheidsorgaan zijn overgegaan;
3. bescheiden, welke ingevolge overeenkomsten met of beschikkingen van instellingen of personen dan wel uit anderen hoofde in de archiefbewaarplaatsen zijn opgenomen om daar te berusten;
4. fotografische reproducties, welke bij of krachtens de wet in de plaats zijn gesteld van de onder 1, 2 of 3 bedoelde archiefbescheiden of welke op grond van het bepaalde in artikel 4 zijn vervaardigd.

Archiefbescheiden zijn niet alleen documenten, doch ook niet-schriftelijke registratievormen zoals beeld- en geluidsopnamen alsook computerbestanden (circulaire minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, nr. MMA/AR 177 507 I, dd. 10 januari 1975).

In het archiefproces onderscheidt men in het algemeen drie fasen:

- de dynamische fase;
- de semi-statische fase en
- de statische fase.

2.1. Dynamische fase

In de dynamische fase ligt de nadruk van de werkzaamheden voornamelijk op vorming en beheer van het archief.

In deze fase, die ook wel de registratiefase wordt genoemd, is vooral de administratieve functie van de archiefbescheiden van belang. De ordening van de archiefstukken is daarop ingericht. De stukken dienen op de eerste plaats voor de vorming van beleid en de realisering van bestuur.

2.2. Semi-statische fase

Als na een aantal jaren dossiers zijn afgesloten of niet meer worden gebruikt, worden ze overgebracht naar de semi-statische afdeling van het archief van de instelling. De termijn waarop dit gebeurt hangt af van de criteria die de overheidsinstelling hanteert. In de semi-statische fase van de archieven dienen deze te worden geschoond, op basis van door de instelling op te stellen vernietigingslijsten. De overgebleven stukken dienen toegankelijk te worden gemaakt met zogenaamde inventarislijsten.

2.3. Statische fase

De statische fase gaat in wanneer de archieven zijn overgebracht naar de statische archieven van de RAD, waar ze als cultuurgood worden beheerd. Op grond van de Archiefwet 1962 dienen archiefbescheiden die ouder zijn dan vijftig jaar binnen een tijdvak van tien jaar naar een dergelijke archiefbewaarplaats te worden overgebracht. «Jongere» documenten kunnen overigens ook naar het statische archief worden gebracht. Raadpleging van de stukken door de archiefvormende instellingen blijft mogelijk.

Voor de overzichtelijkheid zal in dit rapport bovenstaande indeling in fasen zoveel mogelijk worden aangehouden.

3. WETTELIJK EN BELEIDSMATIG KADER

3.1. Algemeen verbindende voorschriften

Het archiefproces wordt – wettelijk gezien – beheerst door de Archiefwet 1962, het Archiefbesluit (Stb. 1968, 200) en het Besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie, ook wel aangeduid met de afkorting KB ASA (Stb. 1980, 182).

In het kader van dit rapport is de bewaarplicht als neergelegd in artikel 2 van de Archiefwet 1962 één van de belangrijkste wettelijke voorschriften. In dit artikel wordt aan alle overheidsorganen uitdrukkelijk de plicht opgelegd de onder hen berustende archiefbescheiden niet alleen te bewaren, maar deze ook in goede en geordende staat te bewaren. Dit laatste impliceert tevens een beheerplicht. Het KB ASA geeft nadere regelen wat de dynamische en semi-statische fase van het archiefproces betreft.

Artikel 5 van de Archiefwet 1962 bepaalt dat archiefbescheiden die ouder zijn dan vijftig jaar binnen een tijdvak van tien jaar naar archiefbewaarplaatsen moeten worden overgebracht. Een en ander betekent dat die archiefbewaarplaatsen een constante stroom van archiefbescheiden voor permanente bewaring krijgen aangeboden. Die stroom wordt alleen ingedamd door de wettelijk gegeven mogelijkheid om bepaalde archiefbescheiden te vernietigen. Voor het overige is er sprake van een constante aanwas van archiefstukken in de archiefbewaarplaatsen. Op grond van artikel 7 van de Archiefwet 1962 zijn de archiefstukken na opneming in de archiefbewaarplaats openbaar voor degene(n) die ze wil(len) raadplegen. Op deze algemene regel kan krachtens de wet een uitzondering worden gemaakt.

3.2. Verantwoordelijkheid voor het archiefproces

Iedere minister is verantwoordelijk voor de juiste uitvoering van bovenstaande regelingen op zijn of haar departement. Verder is het de

taak van iedere minister om bij het archiefbeheer en -behoud binnen het desbetreffende departement regelend en sturend op te treden en over de inzet en toekenning van middelen als personeel, huisvesting, financiën en dergelijke te beslissen. De Hoge Colleges van Staat kennen eenzelfde verantwoordelijkheid.

De minister van Binnenlandse Zaken heeft naast de verantwoordelijkheid voor het eigen departement een coördinerende rol ten opzichte van de diverse departementen. Dit betreft de dynamische en semi-statische fase. Voor het statische archiefbeheer en -behoud, is de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur verantwoordelijk.

3.3. Beleidsontwikkelingen

Ter zake van onder meer het archiefbeheer en -behoud in de dynamische en semi-statische fase heeft de minister van Binnenlandse Zaken in de nota Documentaire informatieverzorging in de rijksdienst (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 693, nrs. 1–2) enige beleidsvoornemens geformuleerd. Hij gaf daarin aan spoedig tot een duidelijke regelgeving op het gebied van documentaire informatieverzorging, waarvan het archiefbeheer deel uitmaakt, te willen komen en een betere samenwerking te willen bewerkstelligen tussen de instanties bij de rijksoverheid die zich met dat terrein bezighouden.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur gaf in zijn nota Archiefbeleid van 28 juni 1985 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19 068, nrs. 1–2) de contouren van het archiefbeleid, voor zover dat onder zijn verantwoordelijkheid valt, aan. Als één van de middelen tot verwezenlijking van zijn beleid noemde hij de bijstelling van de Archiefwet 1962 en haar uitvoeringsbesluiten. Hij stelde onder meer voor de overbrengingstermijn van vijftig naar twintig jaar te verkorten.

Op 15 december 1987 nam de Tweede Kamer de motie-Kohnstamm (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, nr. 20 200, hoofdstuk VII, nr. 20) met algemene stemmen aan. Deze motie verwees onder meer naar de coördinerende taak van de minister van Binnenlandse Zaken. Hierbij werd uitgegaan van de volgende overwegingen:

- het overheidsinformatie- en automatiseringsbeleid behoeft politiek-inhoudelijke sturing met het oog op de gewenste effecten daarvan op het functioneren van de rijksdienst, de verhouding tussen de bestuurslagen en de dienstverlening aan de burgers;
- er bestaat onvoldoende inzicht in inhoud en financiële omvang van het beleid enerzijds en de daarmee te sorteren effecten anderzijds;
- voor die politieke sturing zijn een heldere afbakening en omschrijving van verantwoordelijkheden en versterking van de bevoegdheden van de coördinerend minister absolute randvoorwaarden.

De motie sluit af met het verzoek aan de regering om de Tweede Kamer vóór 1 mei 1988 ter zake van deze materie een notitie te doen toekomen.

Door de minister van Binnenlandse Zaken is op 13 juli 1988 die notitie Informatievoorziening Openbare Sector aan de voorzitter van de Tweede Kamer aangeboden (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 644, nrs. 1–2). Deze notitie bevat echter geen substantiële informatie over het beleid ten aanzien van de automatisering van archieven.

Wat de statische fase van het archiefproces betreft, zal de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur nog informatie aan de Tweede Kamer doen toekomen naar aanleiding van de op 4 maart 1986 aangenomen motie Poppe/Dijkstal (Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19 068, nr. 4). In deze motie werd aangegeven dat op grond van de nota Archiefbeleid vraagpunten waren gerezen met betrekking tot:

a. de wijze waarop een eenduidig beleid vanuit diverse ministeries kan worden gevoerd inzake de kwaliteit van archiefbescheiden en de wijze van archivering en

b. de financiering van een aantal beleidsvernieuwingen die in de nota Archiefbeleid zijn aangekondigd.

Met dit laatste wordt met name bedoeld op de financiële gevolgen van de verkorting van de overbrengingstermijn.

De aan de Tweede Kamer te verstrekken informatie wordt op dit moment (eind augustus 1988) departementaal voorbereid.

3.4. Doelstellingenanalyse

Uit met name artikel 2, lid 1, van de Archiefwet 1962 dat overheidsorganen verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede en geordende staat te bewaren, en de hiervoor genoemde beleidsontwikkelingen volgt dat het archiefbeleid in de eerste plaats gericht moet zijn op het scheppen van voorwaarden waaronder het mogelijk is archieven in goede en geordende staat te beheren.

De Rekenkamer beschouwt dit als het hoofddoel van het archiefbeleid, waarvan de volgende subdoelen kunnen worden afgeleid:

- a. het beheer van archieven;
- b. het behoud van archieven;
- c. de openbaarheid van archieven.

Bij het onderzoek is nagegaan in hoeverre de minister van Binnenlandse Zaken, als coördinerend minister voor het archiefbeheer en – behoud in de dynamische en semi – statische fase, en de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, als verantwoordelijk minister in de statische fase, erin slagen bovenstaande doelstellingen te realiseren.

De minister van Binnenlandse Zaken onderschreef in zijn algemeenheid de bevindingen van de Rekenkamer voor zover ze het beleidsterrein van Binnenlandse Zaken betreffen. Hij achtte het evenwel een probleem dat uitgegaan is van het doel de «goede en geordende staat van archieven» mogelijk te maken en betreurde het dat het onderzochte doel zo eng is geformuleerd.

Hij had de indruk dat een groot deel van de knelpunten die de Rekenkamer in de dynamische en semi-statische fase signaleerde, veroorzaakt wordt doordat archiefvorming en -beheer gezien worden als een doel op zich en niet in relatie worden gebracht tot de doelstelling en taken van de rijksoverheid zelve. Door het uit het zicht raken van die relatie heeft archiefvorming en -beheer de band met de administratieve werkprocessen verloren met als gevolg, dat het nut van archiefvorming en -beheer door velen niet meer wordt gevoeld.

Hij was van mening dat de door de Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in de archiefzorg pas opgelost kunnen worden wanneer de vraag «waarom vormen we überhaupt archieven» weer centraal geplaatst wordt; het bevorderen van het goed functioneren van de overheidsadministratie wordt dan het uitgangspunt. Dit zou kunnen leiden tot een fundamenteel andere aanpak van de totale archiefproblematiek. Hierbij moet gerealiseerd worden, aldus de minister, dat de doelstelling van de Archiefwet 1962 is het verzekeren van de openbaarheid van overheidsarchiefbescheiden en daartoe regels geeft voor het archiefbeheer. Als doelstelling voor de documentaire informatieverzorging alleen is dat volgens hem echter te mager.

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van het ruimere kader, waarin de minister – vanuit zijn positie van verantwoordelijk bewindspersoon voor de documentaire informatieverzorging – de archiefvorming en het archiefbeheer plaatst. Zij merkt op dat hij wel

oorzaken van de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten aanduidt en aangeeft in welke richting de oplossing gezocht moet worden, maar geen concrete maatregelen in het vooruitzicht stelt.

4. ORGANISATIE VAN HET ARCHIEFPROCES

4.1. Dynamische fase

4.1.1. Algemene Secretarieën bij de departementen en de Hoge Colleges van Staat

Bij elk ministerie is de Algemene Secretarie op grond van artikel 7 KB ASA met de uitvoering van de werkzaamheden in de dynamische fase belast. Voor de onder een departement ressorterende diensten, instellingen en bedrijven is bepaald dat de werkzaamheden door de diensthoofden geregeld worden, onder goedkeuring van de secretaris-generaal van het departement. Deze geeft hen op grond van artikel 9 Koninklijk besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie (KB ASA) aanwijzingen, opdat geen afbreuk wordt gedaan aan de eenheid van werkwijze binnen een departement. De Hoge Colleges van Staat kennen eenzelfde structuur.

4.1.2. Minister van Binnenlandse Zaken

Artikel 3 KB ASA voorziet erin dat de minister van Binnenlandse Zaken zich op de hoogte laat houden van de wijze waarop de departementen aan het KB ASA uitvoering geven. Datzelfde artikel bepaalt verder dat de minister van Binnenlandse Zaken een zoveel mogelijk gelijkvormige werkwijze bij de departementen bevordert, zulks met inachtneming van de bijzondere aard van elk departement.

4.1.2.1. Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging

Voor het bereiken van het vorenstaande is bij Koninklijk besluit van 2 oktober 1981 (Stb. 1981, 662) de Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging (PC DIN) ingesteld, die tot taak kreeg de minister van Binnenlandse Zaken – als coördinerend minister – en de overige ministers te adviseren omtrent aangelegenheden op het gebied van documentaire informatieverzorging. De PC DIN bestaat uit vertegenwoordigers van alle departementen op een in principe zo hoog mogelijk ambtelijk niveau. De PC DIN heeft drie vaste subcommissies, waarvan er twee in het kader van dit onderzoek van belang zijn, te weten de Coördinatiecommissie Algemene Secretarie-aangelegenheden (CC ASA) en de Werkgroep Automatisering Documentaire Informatiesystemen.

4.1.2.2. Afdeling Coördinatie Documentaire Informatieverzorging

Op 28 april 1983 stelde de minister van Binnenlandse Zaken formeel de afdeling Coördinatie Documentaire Informatieverzorging (CDI) in die hem bij de uitvoering van zijn coördinerende taak moet bijstaan, onder meer door de PC DIN in haar werkzaamheden te ondersteunen. Voorts draagt de afdeling zorg voor de beleidsvoorbereiding en uitvoering met betrekking tot de semi-statische archieven en geeft adviezen betreffende de documentaire informatieverzorging voor zover deze in de dynamische fase plaatsvindt.

Tenslotte is het de taak van deze afdeling om de samenwerking en de uitwisseling van ervaringen tussen instellingen, werkzaam op het gebied van de documentaire informatieverzorging, te bevorderen en algemeen toepasbare geautomatiseerde documentaire informatiesystemen en -verzamelingen tot stand te brengen.

4.2. Semi-statische fase

4.2.1. Algemene Secretarie (afdeling Semi-statisch archief)

Ook de werkzaamheden in de semi-statische fase worden op de ministeries door de Algemene Secretarie uitgevoerd, veelal door een aparte werkeenheid, de afdeling Semi-statisch archief. Wat de Hoge Colleges van Staat betreft is een dergelijke onderverdeling bij de Staten-Generaal en de Raad van State gerealiseerd.

4.2.2. Minister van Binnenlandse Zaken

Ook in de semi-statische fase voorziet het KB ASA in een coördinerende rol van de minister van Binnenlandse Zaken tussen de departementen.

De werkzaamheden van de PC DIN en de afdeling CDI betreffen eveneens de semi-statische fase.

4.2.3. Centrale Archief Selectiedienst

De Centrale Archief Selectiedienst (CAS) is gevestigd in Winschoten en ressorteert onder het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De taken van de CAS zijn schoning en inventarisatie van departementale archieven die moeten worden overgedragen aan de RAD. Taken die, gelet op de artikelen 22 en 27 KB ASA, worden uitgevoerd onder verantwoordelijkheid van de algemene secretarieën van de departementen en de Hoge Colleges van Staat.

De CAS is opgericht in 1981, ten einde de achterstanden bij de departementen in de schoning van hun archieven weg te werken. De achterstanden werden toen op circa 300 kilometer geschat. De vestiging in Winschoten geschiedde vanuit het oogpunt van het scheppen van werkgelegenheid in het noorden van het land.

De dienst heeft ongeveer 170 personen in dienst.

4.2.4. Archiefraad

De Archiefraad is ingesteld bij de Archiefwet 1962. De raad heeft tot taak de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur – desgevraagd of uit eigen beweging – voor te lichten over op het archiefwezen betrekking hebbende zaken. De raad is hierbij een van de minister onafhankelijk adviesorgaan. Daarnaast kunnen de regering of de ministers werkzaamheden aan de Archiefraad opdragen.

De raad heeft elf leden, van wie één (de Algemene Rijksarchivaris (ARA)) ambtshalve. De overige leden zijn gebruikers van archieven, personen uit het veld of personen uit de bestuurlijke sfeer.

Op grond van artikel 3 van het Archiefbesluit moet de Archiefraad gehoord worden door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur alvorens de door de departementen en Hoge Colleges van Staat opgestelde vernietigingslijsten als basis voor vernietiging kunnen dienen.

Een voorstel van wet om de Archiefraad op te nemen in een op te richten Raad voor het Cultuurbeheer is op 12 januari 1988 bij de Tweede Kamer ingediend (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987–1988, 20 406, nrs. 1–2).

4.3. Statische fase

4.3.1. Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is verantwoordelijk voor het beleid inzake de archieven, die in deze fase een (cultuur)historische waarde hebben gekregen. Zijn belangrijkste steunpunt hierbij is de al eerder genoemde Archiefwet uit 1962.

De in onderdeel 4.2.4 genoemde Archiefraad licht de minister voor over de op het archiefwezen betrekking hebbende zaken.

De voorbereiding en uitvoering van het beleid voor statische archieven op het ministerie berust onder verantwoordelijkheid van de directie Musea, Monumenten en Archieven (MMA). De directie onderhoudt, via overlegstructuren, de contacten met de bij het archiefwezen betrokken instellingen. De directie MMA is al geruime tijd in reorganisatie. Naar verwachting zullen omvang en takenpakket van de directie na de reorganisatie ingrijpend gewijzigd zijn.

4.3.2. *Rijksarchiefdienst*

De Rijksarchiefdienst (RAD) is op grond van artikel 11 van de Archiefwet 1962 ingesteld en ressorteert onder de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De RAD is verantwoordelijk voor het beheer van alle overgedragen rijks- en provinciale archiefbescheiden. Daarnaast dient de RAD toezicht te houden op de zorg voor de archiefbescheiden van de rijksorganen.

Aan het hoofd van de RAD staat de Algemene Rijksarchivaris (ARA). Hij is belast met de leiding en beleidsvoering van de dienst, alsmede met het beheer van de algemene rijksarchiefbewaarplaats in 's-Gravenhage.

Hij wordt hierin ondersteund door een centrale directie. Deze directie bestaat onder andere uit een algemeen wetenschappelijk medewerker; een afdeling Bedrijfsvoering; een afdeling Rijksarchiefinspectie (RAI) en een hulpdepot in Schaarsbergen. Dit depot voorziet in extra opslagcapaciteit voor de rijksarchieven. De centrale directie heeft circa twintig mensen in dienst. Daarnaast maken de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies deel uit van de RAD. Deze ressorteren rechtstreeks onder de ARA, en zijn zelfstandig belast met het beheer van en toezicht op de archiefbescheiden van de rijksorganen in de eigen provincie (artikel 12, tweede lid, Archiefwet 1962). Als rijksarchief voor de provincie Flevoland dient het rijksarchief Overijssel. Aan het hoofd van een rijksarchief in de provincie staat een rijksarchivaris. Deze wordt ondersteund door de afdelingen Algemene Zaken, Inventarisatie en Externe Dienstverlening. Het aantal formatieplaatsen per rijksarchief varieert van 15,5 tot 21. Deze structuur is in elke provincie identiek. Alleen in de provincie Zuid-Holland bestaat een afwijkende structuur. Het Algemeen Rijksarchief in 's-Gravenhage is voor de provincie Zuid-Holland aangewezen als rijksarchief van de provincie. Het Algemeen Rijksarchief bestaat uit vier afdelingen. De eerste afdeling beheert de rijksarchiefbescheiden van vóór 1795, de tweede afdeling die van ná 1795 tot heden. De derde afdeling is het rijksarchief Zuid-Holland. Deze drie afdelingen hebben elk een rijksarchivaris aan het hoofd. Daarnaast is er een vierde onderdeel, de kaartenafdeling, die het gezamenlijke kaartenmateriaal beheert.

In totaal ressorteren onder de ARA 13 rijksarchivarissen.

4.3.3. *Rijksarchiefschool*

Voor de opleiding tot archiefambtenaar bestaan diverse mogelijkheden. Voor de vorming en het beheer van dynamische en semi-statische archieven zijn er:

- de opleidingen van de Vereniging voor Documentaire Informatievoorziening en Administratieve Organisatie (SOD);
- de Gemeenschappelijke Opleiding voor Archieven, Bibliotheek, Documentatie en Informatie (GO).

De opleidingen voor de statische archieven worden verzorgd door de Rijksarchiefschool (RAS). Deze school is in hetzelfde gebouw als de RAD gehuisvest en onderhoudt daarmee nauwe contacten. De school leidt op

tot middelbaar en hoger archiefambtenaar. De opleidingen duren beide één jaar.

De formatie van de RAS is 2,5 plaats. Daarnaast wordt gewerkt met externe docenten die op uurbasis werken. Hun aantal varieert rond de 35.

5. ENKELE CIJFERS OVER DE RIJKSARCHIEVEN

Om een indicatie te geven van de omvang, groei en het financieel belang van de rijksarchieven in de drie onderscheiden fasen, zijn hieronder diverse kengetallen (waar mogelijk over een reeks van jaren) bij elkaar gebracht.

5.1. Omvang en groei

5.1.1. *Dynamische en semi-statische fase*

Over de omvang en de groei van de archiefbestanden in deze fasen zijn niet veel cijfers bekend. Soms weten de algemene secretarieën van de ministeries zelf de precieze omvang van hun archieven niet. De volgende cijfers zijn ontleend aan het eindrapport van de werkgroep «Kwantificering van de verkorting van de overbrengingstermijn» (oktober 1986). Deze werkgroep, bestaande uit medewerkers van de RAD, was ingesteld om inzicht te geven in de gevolgen van de voorgenomen verkorting van de overbrengingstermijn voor de RAD. Op jaartallen gerangschikt komt ten aanzien van de omvang van geschoonde archieven het volgende beeld naar voren:

Overzicht 1. Dynamische en semi-statische archieven in strekkende kilometers

1950	1968	1975	1986
53	137	232	400

Hierbij moet worden aangetekend dat de cijfers zijn samengesteld op basis van steekproeven.

In 1985 werd in «De achterstand vooropgezet» (rapport van de projectgroep Criteria prioriteiten, december 1985) de totale omvang van de achterstand aan dynamisch en semi-statistisch archief op 300 tot 600 strekkende kilometers geschat.

Over de groei van de rijksarchieven zijn evenmin exacte cijfers bekend. De werkgroep «Kwantificering van de verkorting van de overbrengingstermijn» heeft, ook hier op basis van steekproeven, cijfermateriaal over de jaarlijkse groei van archieven tussen 1930 en 1986 verzameld.

Uit dit cijfermateriaal blijkt dat de omvang van het jaarlijks door de RAD over te nemen geschoond archiefmateriaal sterk zal toenemen. Bij verkorting van de overbrengingstermijn komt deze toename twintig tot dertig jaar eerder tot uiting.

Daarnaast zal bij verkorting van de overbrengingstermijn in een korte tijd door middel van een inhaalactie een eenmalige hoeveelheid in ontvangst moeten worden genomen. Op grond van het eindrapport van de werkgroep «Kwantificering van de verkorting van de overbrengingstermijn» zal deze eenmalige hoeveelheid naar schatting circa 260 kilometer belopen.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur merkte op dat de RAD functioneert als centraal statisch depot voor de rijksadministratie.

Hij achtte de hoeveelheden dynamische en semi-statische archieven bij de ministeries en de rijksdiensten zorgwekkend. Slechts door de geïntegreerde aanpak is, aldus de minister, een hoog vernietigingspercentage bereikbaar en kan veel informatie efficiënt aan administratie en burger worden geleverd.

5.1.2. Statische fase

Aan de jaarverslagen van de RAD zijn de volgende cijfers over de omvang van het daar bewaarde archievenbestand ontleend:

Overzicht 2

	kilometers
1980	126
1981	135
1982	141
1983	144
1984	146
1985	148
1986	152

Daarnaast geven de jaarverslagen van de RAD de volgende vergelijkende cijfers over aantallen bezoekers, bezoeken en aanvragen:

Overzicht 3

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
– aantal bezoekers RAD in indices. 1980: 20.652	100	120	134	141	145	137	144
– aantal bezoeken RAD in indices. 1980: 77.012	100	121	135	148	148	140	148
– aantal aanvragen in indices. 1980: 546.658	100	120	117	121	123	88	62

Het aantal aanvragen is na 1984 sterk afgenomen door de voor zelfbediening gereedgekomen films van de Burgerlijke Stand.

5.2. Financieel belang

5.2.1. Dynamische en semi-statische fase

De begrotingen van de departementen en de Hoge Colleges van Staat bieden geen inzicht in de personele en materiële budgetten van de algemene secretarieën. Deze budgetten maken namelijk onderdeel uit van de meer omvattende begrotingsposten «Centrale diensten van algemene aard» en «Uitgaven van algemene aard» van de departementen. Voor de Algemene Secretarie worden de benodigde uitgaven door de centrale directie Algemene Zaken of het onderdeel Financieel-Economische Zaken verzorgd.

5.2.2. Statische fase

De kosten van deze fase van het rijksarchiefwezen in Nederland drukken op de begroting van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Dit ministerie bekostigt de RAD, de RAS, de Archiefraad en subsidies ten behoeve van het archiefwezen.

Het financieel belang is relatief gering te noemen: de uitgaven voor 1987 en 1988 worden op ruim f 24 miljoen begroot.

Ongeveer 85% van de totale uitgaven komen voor rekening van de RAD. De kosten van deze dienst bestaan voornamelijk uit personele lasten. De ontvangsten voor de RAD (uit betalingen van het publiek voor het gebruik van onder andere de microfilm- leesapparaten) worden jaarlijks door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op f 200 000 geraamd.

5.3. Personeel

5.3.1. Dynamische en semi-statische fase

De personeelsomvang van de archiefvormende en beherende onderdelen op de departementen is afhankelijk van de omvang van een departement. Uit het onderzoek bleek dat de gemiddelde personeelsformatie 167 plaatsen is.

In zijn reactie voegde de minister van Binnenlandse Zaken aan deze opmerking toe dat de gemiddelde formatie inclusief reprografie en tekstverwerking is, en dat deze formatie sterk aan afslanking, decentralisatie en privatisering onderhevig is.

De personeelsformatie van de CAS bedroeg bij de oprichting in 1981 200 plaatsen. Deze formatie is in de loop der jaren voor 85% ingevuld.

5.3.2. Statische fase

De personeelsformatie van de RAD over de laatste jaren bedroeg:

Overzicht 4

1983	331,5
1984	298
1985	294
1986	291,5

De totale personeelskosten in de statische fase bedroegen in 1985 en 1986 ongeveer f 18 respectievelijk f 19 miljoen.

Naast de officiële personeelsformatie kent de RAD nog een groot aantal niet-formatieve personeelsleden. Dit zijn onder andere in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (WSW) tewerkgestelden, vrijwilligers, erkend gewetensbezwaarden enz. Het totale aantal niet-formatieve personeelsleden bedraagt voor de gehele RAD circa 130.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur merkte hierover op dat het totale aantal niet-formatieve personeelsleden voor de RAD circa 390 bedraagt, van wie er circa 130 bij de afzonderlijke rijksarchieven werkzaam zijn.

De Rekenkamer heeft de indruk dat de minister tot het door hem genoemde aantal niet-formatieve medewerkers komt door het meetellen van medewerkers in de sociale werkplaatsen die weleens werk voor de RAD verrichten (bijvoorbeeld bindwerk).

6. MIDDELEN EN INSTRUMENTEN

In dit hoofdstuk worden de middelen en instrumenten inzake het archiefbeleid beschreven. Per middel of instrument is nagegaan wat de waarde ervan voor de beheersing van het archiefproces is.

6.1 Dynamische en semi-statische fase

6.1.1. Organisatorische eenheden

In het onderzoek is door middel van een mondelinge enquête bij vijf departementen en een Hoog College van Staat nagegaan hoe de organisatorische eenheden in de dynamische en semi-statische fase van het archiefproces waren opgebouwd. Er blijkt nu eens sprake te zijn van een centraal archief en dan eens van diverse subbureaus over de gehele instelling verspreid. De variaties in indeling worden bepaald door het specifieke karakter van de instelling.

Omdat het onderzoek zich alleen richtte op de voorwaardenscheppende rol van de minister van Binnenlandse Zaken en van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, is niet per departement nagegaan of de gekozen indeling doelmatig is. De in het kader van het onderzoek bezochte departementen zijn:

- Binnenlandse Zaken;
- Buitenlandse Zaken;
- Justitie;
- Verkeer en Waterstaat en
- Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Het Hoge College van Staat was de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

6.1.2. Bevoegdheden van het hoofd van de Algemene Secretarie

Bij alle in het onderzoek betrokken departementen is het hoofd van de Algemene Secretarie degene die met de uiteindelijke leiding van de werkzaamheden belast is.

Conform het bepaalde in artikel 8 van het KB ASA is het hoofd binnen de departementale organisatie zo dicht mogelijk onder de secretaris-generaal gesteld. Bij het bezochte Hoge College van Staat is er eveneens sprake van plaatsing onder de hoogste ambtelijke leiding.

De bevoegdheden en instrumenten die het hoofd van de Algemene Secretarie ter beschikking staan ten einde het archiefproces te beheersen zijn in het KB ASA als volgt omschreven:

- hij dient de secretaris-generaal van Raad in alle aangelegenheden de Algemene Secretarie betreffende (artikel 8, tweede lid, KB ASA);
- hij stelt zich op de hoogte van de wijze waarop bij de onder het departement ressorterende diensten, instellingen en bedrijven aan de archiefvoorschriften uitvoering wordt gegeven en brengt van zijn bevindingen regelmatig verslag uit aan de secretaris-generaal (artikel 9, derde lid, KB ASA) en
- hij voert overleg met de secretarissen van raden en commissies inzake het door hen beheerde archief (artikel 9, vierde lid, KB ASA).

Uit de mondelinge enquête kwam naar voren dat de bevoegdheden en instrumenten van een hoofd van de Algemene Secretarie in de praktijk niet toereikend zijn om het archiefproces optimaal te beheersen. De hoofden van de algemene secretarieën waren eenstemmig in hun kritiek op de slechte ambtelijke discipline inzake de archiefvorming. Met name de verschijnselen van persoonlijke archieven van ambtenaren en van de nalatigheid in het deponeren van originele archiefstukken in de daarvoor bestemde departementale archieven kwamen aan de orde. Verschijnselen die de Rekenkamer uit haar controlewerk van de afgelopen jaren niet onbekend zijn en ook haar werk bemoeilijken. Niet onvermeld mag blijven dat de genoemde verschijnselen nadelige gevolgen voor de werkzaamheden binnen het departement kunnen hebben.

Bij het vorenstaande moet aangetekend worden dat de bevoegdheden van het hoofd van de Algemene Secretarie en zijn medewerkers niet van

dien aard zijn dat zij bij de desbetreffende ambtenaren een andere houding ten aanzien van archiefvorming kunnen afdwingen.

Verder bleek uit de enquête dat niet alle hoofden van de algemene secretarieën door middel van een standaardprocedure over wijzigingen of reorganisaties van departementsonderdelen op de hoogte worden gesteld. Een dergelijke standaardprocedure gold evenmin in alle gevallen met betrekking tot informatie over de instelling van raden en commissies. De indeling van het archief sloot daardoor niet steeds op de meest recente indeling van de organisatie aan, hetgeen het terugvinden van archiefstukken nadelig kan beïnvloeden.

6.1.3. Personeel op de Algemene Secretarie

In de nota Documentaire informatieverzorging in de rijksdienst (Tweede Kamer, zitting 1980–1981, 16 693, nrs. 1–2) constateerde de minister van Binnenlandse Zaken dat het ambtelijk apparaat dat met de documentaire informatieverzorging belast is, zowel kwantitatief als kwalitatief niet (meer) aan de eisen voldoet die heden ten dage gesteld mogen worden. Diverse hoofden van de algemene secretarieën hebben in hun jaarverslagen of rapporten aan de departementsleiding gelijklopende signalen gegeven.

Uit een vergelijking tussen vacatures bij de rijksdienst en de andere overheden bleek dat het archiefpersoneel bij de rijksoverheid in het algemeen lager gewaardeerd wordt dan het archiefpersoneel bij de andere overheden. Een constatering die tijdens het onderzoek bevestigd werd door de directeur van de directie Formatiezaken van het Ministerie van Binnenlandse Zaken.

De relatief lagere inschaling heeft tot gevolg dat het meer gekwalificeerde archiefpersoneel vanuit de rijksdienst naar de andere overheden overgaat en dat de rijksdienst minder gekwalificeerd personeel kan werven dan gewenst is. Deze gang van zaken komt het archiefbeheer in deze fasen niet ten goede.

De Rijksarchiefinspectie (zie onderdeel 7.2.2.3) bracht een en ander eveneens in haar inspectierapporten te berde. Aangegeven werd dat het personele knelpunt opgelost kan worden door het archiefpersoneel een hogere inschaling te bieden en de opleidingsmogelijkheden voor dat personeel te verbeteren.

6.1.4. Opleidingen

Inzake de opleidingsmogelijkheden voor het archiefpersoneel wordt door Binnenlandse Zaken, RAS, Rijksopleidingsinstituut (ROI) en de Vereniging voor Documentaire Informatievoorziening en Administratieve Organisatie (SOD) gewerkt aan een herdefiniëring van de te stellen eisen. De nadere uitwerking van de plannen en voorstellen hieromtrent zijn op dit moment (eind augustus 1988) nog onderwerp van (inter)departementale bespreking.

6.1.5. Automatisering

Automatisering is een relatief nieuwe ontwikkeling binnen de archiefwereld. Sturing en coördinatie hiervan in de dynamische en semi-statische fase is op grond van de nota Organisatie en Informatievoorziening: instrumenten van bestuur (Tweede Kamer, zitting 1979–1980, 15 845, nrs. 1–2) bij de minister van Binnenlandse Zaken gelegd. Het doel van deze coördinatie dient te zijn het bereiken van de nodige uniformiteit in te ontwikkelen informatiesystemen om de onderlinge communicatie te verbeteren.

De algemene secretarieën kunnen CDI bij automatiseringsprojecten om advies vragen. Daarnaast houdt CDI zich bezig met het (laten) ontwikkelen van archiefsystemen of -programma's en met het entameren van onderzoek. De bevoegdheden van CDI zijn gering. Concrete mogelijkheden tot sturing of uniformering zijn niet aanwezig. Bij de algemene secretarieën van de tijdens het onderzoek bezochte departementen bleek over veel in gang zijnde automatiseringsprojecten inzake het archiefbeheer geen contact met CDI te bestaan. Als redenen daarvoor werden aangevoerd dat aan sturing noch coördinatie behoefte bestaat als gevolg van de specifieke situaties op departementen of omdat door automatiseringsbedrijven ondersteuning wordt gegeven.

Een ander knelpunt voor de taakuitoefening van CDI is de onderbezetting, ontstaan doordat automatiseringsdeskundigen elders beter betaalde betrekkingen vinden. Volgens een door CDI uitgevoerde inventarisatie is de afdeling betrokken bij 18 verschillende informatiesystemen, waaronder bibliotheeksystemen, verdeeld over diverse departementen.

In een door de PC DIN (zie onderdeel 4.1.2.1) in juli 1986 opgestelde nota, het Documentaire Informatie Systemen (DIS)plan, wordt het gebrek aan substantiële invloed ookesignaleerd. Tevens werd vermeld dat vanuit de departementen geen enkele aanwijzing met betrekking tot de behoefte aan centrale sturing kwam. Wat bij de departementen wel welkom zou zijn, was onder meer subsidiëring. Hiervoor hanteerde CDI het zogenaamde cadeaustelsel. Departementen die mee willen werken aan de opzet van een bepaald systeem krijgen bijvoorbeeld de programmatuur gratis door Binnenlandse Zaken geleverd. CDI had daartoe bij de minister een budget van f 36 miljoen voor vier jaar aangevraagd. Op het moment van afsluiten van het onderzoek was f 2,1 miljoen per jaar beschikbaar gesteld. Verdere besluitvorming was nog gaande. De plannen van CDI konden door gebrek aan middelen vooralsnog niet worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van voorgaande bevindingen deelde de minister van Binnenlandse Zaken mee dat 1987 voor de afdeling CDI een belangrijk overgangsjaar is geweest. Onder invloed van de PC DIN (als verwoord in het DIS-plan) heeft CDI de lopende automatiseringsprojecten afgerond en uitgesproken dat zij niet meer sturend op zal treden ten aanzien van de functionaliteit van systemen die intradepartementaal gebruikt worden. Van sturing zal, volgens de minister, alleen dan sprake zijn wanneer dat voor de interdepartementale communicatie noodzakelijk is. Wel kan op basis van aanwezige deskundigheid in voorkomende gevallen aan departementen geadviseerd worden. De mogelijkheid is opengelaten, dat wanneer meerdere ministeries gezamenlijk, in beginsel intradepartementaal te gebruiken, software willen ontwikkelen, dat Binnenlandse Zaken dan om medefinanciering kan worden gevraagd.

De bewindsman gaf aan dat de in de instellingsbeschikking genoemde taak, namelijk de totstandkoming van algemeen toepasbare geautomatiseerde documentaire informatiesystemen binnen de rijksoverheid te bevorderen, gebleven is. Lag het accent volgens de minister voorheen echter op de ontwikkeling van intradepartementaal te gebruiken systemen, nu is het accent komen te liggen bij systemen die de interdepartementale informatie-uitwisseling bevorderen. De Rekenkamer merkt op dat de concrete uitwerking nog ontbreekt.

Hij vermeldde dat deze accentverschuiving met onderbouwing recent door de ministerraad is geaccordeerd.

De minister stelde ook de financiering van het DIS-plan aan de orde. Hij deelde mee dat het geschatte totaal benodigde budget op f 36 miljoen met een beslag van f 16 miljoen voor de jaren 1988, 1989 en 1990 gehandhaafd blijft. De financiering in de lopende kabinetsperiode vindt plaats voor een bedrag van f 6 miljoen uit de meerjarenbegroting van Binnenlandse Zaken, f 6,5 miljoen van Economische Zaken (SPIN-OV) en

voor f 3,5 miljoen van de bij de projecten betrokken departementen. De bewindsman wees er op dat het door de Rekenkamer genoemde cadeaus-telsel daarmee tot het verleden behoort.

De minister erkende dat de formatieve omvang van CDI aan de krappe kant is en dat het bovendien niet gelukt is de beschikbare formatie geheel in te vullen. Het aantrekken en behouden van automatiseringsdeskundigheid is voor hem een blijvende zorg. Hij gaf aan dat dit er voor de CDI-activiteiten toe heeft geleid dat, overigens conform de aanbevelingen van onder andere de commissie Pannenburg, waar mogelijk externe deskundigen op projecten worden ingezet.

6.1.6. *Financiering*

Zoals in onderdeel 5.2.1 is vermeld, bieden de begrotingen van de departementen geen inzicht in de budgetten van de algemene secretarieën op de departementen. Tijdens het onderzoek werden geen signalen ontvangen over eventuele ontoereikendheid van de budgetten. Wel is op diverse plaatsen bezorgdheid geuit over de gebrekkige mogelijkheden tot adequate salariëring van het personeel. Zie hiervoor onderdeel 6.1.3.

6.1.7. *Huisvesting*

De huisvestingssituatie bij de dynamische en semi- statische archieven van de in het kader van de mondelinge enquête bezochte algemene secretarieën is over het algemeen goed. Meestal is de archiefopslag voor het ministerie centraal geregeld, dat wil zeggen in hetzelfde gebouw. Daarnaast beschikken buitendiensten over een eigen archiefopslag. De kwaliteit daarvan is niet steeds optimaal.

Bij sommige algemene secretarieën klonk bezorgdheid door over de opslagcapaciteit in de nabije toekomst, gezien de toenemende stroom archiefmateriaal, en de toenemende achterstanden in schoning en verwerking daarvan. Oplossingen voor deze problematiek waren meestal nog niet gevonden.

Enkele algemene secretarieën hebben getracht een kostprijs per opgeslagen meter archief te berekenen. De uitkomsten hiervan waren zeer verschillend: van f 25 tot f 300 per strekkende meter.

De verschillen zijn te verklaren uit het al of niet meeberekenen van buitendiensten, overhead etc. Sommige algemene secretarieën konden geen kostprijs per meter berekenen.

6.2. Enkele opmerkingen met betrekking tot de semi- statische fase in het bijzonder

6.2.1. *Semi-statische werkeenheden op de departementen*

Bij alle in het onderzoek betrokken instanties is een scheiding tussen de dynamische en semi-statistische fase aangebracht. Deze scheiding vindt zijn oorsprong in een in augustus 1979 gezamenlijk gesteld verzoek van de minister van Binnenlandse Zaken en diens ambtgenoot van (destijds) Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk om, gelet op het nijpende tekort aan ruimte door de hand over hand toenemende stroom van archiefbescheiden, bij elk departement «vaste kernen» in te stellen die zich uitsluitend met de zuivering en vernietiging van archiefdelen zouden bezig houden: de semi-statische werkeenheden.

ij de afweging van de inzet van het personeel van een algemene secretarie ofwel in de dynamische fase, ofwel in de semi-statische fase, bleek deze steeds ten nadele van de semi-statische fase uit te vallen. De verwerking van de binnenkomende en uitgaande post, alsook van de interne nota's, heeft bij de betrokken instellingen de hoogste prioriteit.

Hoewel begrip voor deze beleidskeuze opgebracht kan worden, meent de Rekenkamer dat een oplossing voor het werken aan het semi-statische archief gevonden zal moeten worden. Zeker waar de achterstand structurele vormen aan dreigt te nemen, zal op departementaal niveau aan een structurele oplossing aandacht moeten worden besteed.

6.2.2. Centrale Archief Selectiedienst

De speciaal ingerichte semi-statische werkeenheden ten spijt liep de achterstand in vernietiging en inventarisatie dermate op dat in 1981 de CAS werd opgericht om dat probleem binnen een termijn van circa tien jaar het hoofd te bieden (nota van toelichting bij instellingsbesluit CAS dd. 24 maart 1981, Stb. 186).

De produktie van deze dienst kwam moeizaam op gang. Reden waarom in 1983 een organisatie-onderzoek bij de dienst werd ingesteld. De jaarverslagen die de dienst nadien heeft uitgebracht, bieden enig inzicht in de produktie die ingevolge artikel 3 van het instellingsbesluit is geleverd.

Overzicht 5

jaar	taakstelling	selectie	taakstelling inventarisatie
1985	aangevoerd	4.673 meter	16 inventarissen
	vernietigd		
	na schoning geïnventariseerd	1.439,5 meter 3.147,2 meter	
1986	aangevoerd	3.661 meter	9 inventarissen
	vernietigd		
	na schoning geïnventariseerd	1.847 meter 4.116,5 meter	

De produktie over de voorgaande jaren was niet exact aangegeven. De jaarverslagen bevatten daaromtrent alleen enkele schattingen. Zij bieden geen inzicht in de voorraad te verwerken archiefbestanden.

In dit rapport is reeds geconstateerd dat er over de exacte omvang van te verwerken archiefbestanden geen duidelijkheid bestaat (zie paragraaf 5.1). De indicatie van de achterstand belooft echter volgens het «Advies inzake het functioneren van de CAS van het Ministerie van Binnenlandse Zaken» (oktober 1980) tenminste circa 300 kilometer aan archiefbestanden. Derhalve kan worden geconcludeerd dat de CAS met een verwerkingsmogelijkheid van ruim zes kilometer per jaar (volgens het jaarverslag van de CAS over 1986) als instrument om de achterstand van ten minste circa 300 kilometer binnen de daartoe gestelde termijn van tien jaar weg te werken, niet kan voldoen.

De Rekenkamer tekende hierbij aan dat de CAS in het kader van de afslankingsoperatie bij de rijksdienst 15% van de formatieplaatsen zal inleveren. Dit gebeurt door de invulling van de beoogde formatie stop te zetten wat de produktie naar verwachting niet positief zal beïnvloeden.

De Rekenkamer meent dat het uitgangspunt om door middel van de CAS werkgelegenheid te scheppen in de noordelijke regio op gespannen voet staat met deze personeelsafslanking. Om de garantie voor de werkgelegenheid in de regio ook na de in het instellingsbesluit bedoelde tien jaar, derhalve na 1991 te kunnen waarborgen, heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken overigens een onderzoek naar de toekomstige positie van de CAS laten instellen met het doel om na te gaan of de CAS

meer marktgericht kan gaan werken. De kosten van de CAS komen nu ten laste van de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. Nagegaan wordt of er voortaan verrekening kan plaatsvinden voor de werkzaamheden die de CAS voor de departementen verricht.

De minister van Binnenlandse Zaken merkte in zijn antwoord naar aanleiding van de bevindingen van de Rekenkamer ten aanzien van de CAS op, dat één van de uitgangspunten bij de oprichting van de CAS is geweest, dat de ministeries structurele maatregelen zouden nemen die het opnieuw doen ontstaan van achterstand voorkomen. Hij stelde dat niet alleen de achterstand nog steeds blijkt te groeien, maar dat het bestaan van de CAS wordt beschouwd als een alternatief voor de uitvoering van de eigen taken van de ministeries; bij verschillende ministeries wordt bezuinigd op personeel voor de semi-statische archiefzorg, zonder dat afdoende maatregelen worden genomen om nieuwe achterstanden te voorkomen. Dit is volgens de minister in strijd met genoemd uitgangspunt.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur onderschreef de opmerking van de Rekenkamer dat het bestaan van de CAS een voorwaarde is voor het wegwerken van bestaande achterstanden. Hij bracht in herinnering dat het oprichten van de CAS een resultaat was van het besef dat alleen een gecoördineerde aanpak een onaanvaardbaar kwaliteitsverlies van de administratieve geheugens kan voorkomen. De bewindsman deelde mee inmiddels reeds enige tijd overleg te hebben met het Ministerie van Binnenlandse Zaken over de (toekomstige) taken en positie van de CAS.

6.3 Statistische fase

6.3.1. Organisatorische eenheden

Artikel 12 van de Archiefwet 1962 schrijft voor dat de inrichting van de RAD door de Kroon moet worden vastgesteld. De dienst is wel in bepaalde organisatorische eenheden ingedeeld, doch dit is niet gebaseerd op een formele vaststelling.

Het ontbreken van een vastgestelde inrichting van de dienst heeft – zo bleek uit het onderzoek – invloed op het functioneren van de dienst. Voor een nadere uitwerking van deze constatering wordt verwezen naar onderdeel 6.3.2 (Bevoegdheden) en hoofdstuk 7 (Besturingsmiddelen) van dit rapport.

6.3.2. Bevoegdheden van de Algemene Rijksarchivaris en de rijksarchivarissen in de provincie

Onder het regime van de inmiddels vervallen Archiefwet 1918 (Stb. 378) waren de rijksarchivarissen in de provincie zelfstandig diensthoofd over een rijksarchiefbewaarplaats in de provincie. Thans is de algemene rijksarchivaris op grond van artikel 11 van de Archiefwet 1962 diensthoofd van de gehele RAD. De medewerkers van die dienst moeten zich bij hun werkzaamheden naar zijn richtlijnen richten.

De rijksarchivarissen in de provincie zijn krachtens artikel 12 van de Archiefwet 1962 beheerder van de rijksarchiefbewaarplaats waarvan zij de leiding hebben. Ten aanzien van grote projecten wordt een centrale aanpak nagestreefd; daarnaast kunnen rijksarchivarissen op eigen initiatief handelen. Men kan gebruik maken van de centrale inkoop van materiaal.

De Rekenkamer heeft niet de indruk dat de mate van coherent handelen door de diverse onderdelen van de RAD te wensen overlaet.

6.3.3. *Personeel bij de Rijksarchiefdienst*

De personeelsformatie van de RAD is in het kader van de afslanking bij de rijksdienst sedert 1983 van 331,5 formatieplaatsen tot 291,5 plaatsen in 1986 gereduceerd. De RAD geeft in zijn jaarverslagen aan, de werkzaamheden van de dienst niet met het formatieve personeel te kunnen verrichten. De dienst moet in sterke mate een beroep doen op niet-formatief personeel. Dit personeel bestaat voornamelijk uit tewerkgestelden in het kader van de WSW, erkende gewetensbezwaarden, stagiaires en vrijwilligers.

De werkzaamheden die dit personeel verricht, liggen op alle terreinen van de RAD, namelijk inventarisatie, externe dienstverlening (studiezaal-hulp en depotwerk) en werk op het terrein van de sector algemene zaken. Verder wordt een deel van het restauratiewerk en de substitutiefotografie door dit personeel verricht.

Overigens is het aantal niet-formatieve personeelsleden voor de totale MMA-sector dat krachtens de WSW te werk is gesteld, afgenomen. Dit houdt onder meer verband met het standpunt van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, die de uitkeringen krachtens de WSW fourneert. Hij stelt zich namelijk op het standpunt dat de WSW-medewerkers formatief werk verrichten en is op grond daarvan van mening dat de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur voor deze werkzaamheden betalingen moet verrichten. Inmiddels is overeengekomen dat de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur met ingang van 1988 in de kosten voor WSW-medewerkers zal bijdragen tot een maximum van f 1,4 miljoen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19 068, nr. 8).

6.3.4. *Opleidingen voor het archiefwezen*

6.3.4.1. *Opleidingen verzorgd door de Rijksarchiefschool*

De opleiding tot hoger en middelbaar archiefambtenaar wordt krachtens het Archiefbesluit door de RAS verzorgd. Het vakkenpakket voor deze opleidingen is in artikel 28 van dat besluit vastgesteld en wordt voor tweederde deel door historische vakken gekenmerkt.

Een en ander leidt ertoe dat de aan de RAS opgeleide archiefambtenaren hun vaardigheden niet op optimale wijze voor de moderne archieven kunnen inzetten.

De directeur van de RAS deelde tijdens het onderzoek mee dat het vakkenpakket van de school aan de moderne ontwikkelingen zal worden aangepast. Met name zal meer aandacht worden besteed aan het onderwerp automatisering.

6.3.4.2. *Opleiding voor restauratoren*

De restauratie-afdelingen van de rijksarchieven in de provincies zijn ontstaan uit de boekbindafdelingen. De restauratieve werkzaamheden vergen een grote vakkennis. Die vakkennis kan de laatste jaren door het volgen van de middelbare en hogere beroepsopleiding voor restauratoren verworven worden.

Over de kwaliteit van deze opleidingen kan, vanwege de korte tijd dat deze bestaan, nog geen gefundeerd oordeel gegeven worden.

6.3.4.3. *Opleidingen voor automatiseringswerkzaamheden*

In het kader van de invoering van automatisering bij de RAD (zie hiervoor verder onderdeel 6.3.5), kon het personeel van de RAD enige

cursussen volgen. De meningen over de kwaliteit van de cursussen liepen uiteen.

De Rekenkamer constateerde dat het meer dan eens voorkwam dat medewerkers de tijdens een cursus verworven vaardigheden niet konden toepassen omdat de daarvoor vereiste programmatuur en apparatuur pas na enige tijd bij de rijksarchieven in de provincie geïnstalleerd kon worden. Deze gang van zaken achtte zij weinig gelukkig.

In dit verband merkte de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur op dat opleidingen en werkmethoden moeten worden gemoderniseerd. Hij voegde daaraan toe dat het Congres Documentaire Informatiesystemen, dat het Ministerie van Binnenlandse Zaken op 15 en 16 oktober 1987 in het ARA-KB-complex organiseerde, aantoonde dat met de modernisering en samenwerking vorderingen worden gemaakt.

Voorts vermeldde de minister dat de Rijksarchiefschool jaarlijks nascholingscursussen selectie en vernietiging geeft, waarvoor een brede, massale belangstelling bestaat. Dat is ook het geval voor de nascholingscursussen automatisering.

Ten aanzien van de opleidingen geldt het Nederlandse archiefwezen internationaal als toonaangevend, aldus de minister. Ten aanzien van de opleidingen voor automatisering voegde hij toe dat deze voor een groot gedeelte in eigen beheer bij de RAD of in samenwerking met de CAS worden gegeven.

De minister ging niet in op de constatering van de Rekenkamer dat in aansluiting op de automatiseringscursussen de verworven vaardigheden vaak niet onmiddellijk in praktijk konden worden gebracht.

6.3.5. *Automatisering*

6.3.5.1. *Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur*

In de nota Archiefbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 1984–1985, 19068, nrs. 1–2) stelt de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur dat ontwikkelingen met betrekking tot automatisering van groot belang zijn. Enerzijds voor het vergroten van de toegankelijkheid van de archieven, anderzijds voor een moderne en betere opzet van de archivering. Bij de behandeling van de nota in de Vaste Commissie voor Welzijn en Cultuur heeft de minister meegedeeld te willen overwegen om bij de wetgeving een nader inzicht te verschaffen in de meer organisatorische en technische aspecten van de samenwerking op automatiseringsgebied (Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, UCV 47, 10 februari 1986, blz. 13).

De hiervoor verantwoordelijke afdeling binnen het ministerie is de centrale directie Organisatie en Informatie (CDOI). Deze directie is belast met het uitvoeren van onderzoeken naar, het beoordelen van plannen voor en de advisering over de sturing van ontwikkelingen op het gebied van de automatisering.

De directie kampte geruime tijd met onderbezetting. Dit heeft er onder meer toe geleid dat de bemoeienis met automatiseringsprojecten van de RAD marginaal was. De projecten zijn dan ook elders ontwikkeld. Om uit deze impasse te komen, hebben twee medewerkers van het directoraat-generaal Culturele Zaken zich incidenteel met de automatisering binnen de RAD bezig gehouden. De Rekenkamer constateerde dat de meeste projecten zich inmiddels al in een vergevorderd stadium bevonden, zodat de verdere bemoeienis hoofdzakelijk bestond uit het inventariseren en volgen van de ontwikkelingen.

Van de zijde van het directoraat-generaal Culturele Zaken werd vernomen dat is gekozen voor een bemoeienis op afstand met de automatisering van het archiefwezen. Het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur wil hierin hooguit een begeleidende en stimulerende rol vervullen.

6.3.5.2. *Rijksarchiefdienst*

De ARA is verantwoordelijk voor de automatisering binnen de RAD. De voorbereiding en uitvoering van dat beleid is gedelegeerd aan met name de algemeen wetenschappelijk medewerker, die wordt bijgestaan door een automatiseringsmedewerker. Sinds februari 1984 functioneert de stuurgroep Automatisering RAD (SAR), samengesteld uit enkele rijksarchivarissen.

Via een informatie- en een automatiseringsplan heeft de RAD de wensen en mogelijkheden voor automatisering binnen de dienst kenbaar gemaakt. De RAD wil stapsgewijs alle in aanmerking komende informatiesystemen automatiseren; zowel de op dienstverlening naar het publiek toe gerichte systemen als die voor het beheer en de administratie van de dienst zelf. Daarbij wordt uitgegaan van uniforme, decentrale systemen, die door middel van een netwerk op een centraal systeem kunnen worden aangesloten.

De RAD is rond 1984 gestart met de ontwikkeling van systemen.

Twee archiefsystemen werden ingevoerd: MAIS (=micro- archiefinventarisatiesysteem) en GAOS (=geautomatiseerd archievenoverzichten).

Beide systemen kenden aanloopproblemen en tekortkomingen. MAIS is wel ingevoerd, maar wordt door teleurstellende resultaten niet op alle rijksarchieven gebruikt. GAOS is nooit volledig ingevoerd. Het ontwerp is gewijzigd en heet nu ARCHEION.

Dit systeem zou als proef bij het rijksarchief Zeeland worden gestart. Inmiddels draait het systeem proef.

Voorts zijn bij de RAD een administratief en een personeelsbeheerssysteem in ontwikkeling.

Bij het onderzoek is de indruk ontstaan dat het automatiseringsbeleid in algemene zin binnen de RAD niet voldoende uit de verf komt. Enerzijds is gekozen voor een centrale sturing: de beslissingen worden op voordracht van de rijksarchivarissen en de SAR door de ARA genomen. Anderzijds wordt de rijksarchivarissen de vrijheid gegeven zelf bepaalde projecten te ontwikkelen of aanschaffingen te doen, mits deze bij de centrale directie worden aangemeld. Dit heeft er bijvoorbeeld toe geleid dat op het rijksarchief in Limburg in 1984 andere computerapparatuur dan de beoogde microcomputers is aangeschaft. Op de andere rijksarchieven wordt, met name door het uitblijven van resultaten met MAIS en ARCHEION op eigen gelegenheid geëxperimenteerd met andere toepassingsmogelijkheden. Afhankelijk van het budget is door sommige rijksarchivarissen andere dan de centraal aangeschafte (tekstverwerkings)apparatuur aangeschaft.

De SAR is bij de planning en sturing van de automatisering afhankelijk van de praktische werking en technische mogelijkheden van de systemen. Deze blijken niet goed te zijn ingeschat, waardoor adequate bijsturing bemoeilijkt werd. De SAR heeft dan ook niet effectief kunnen inspelen op de lopende ontwikkelingen. De RAD tracht dit te ondervangen door bij de implementatie van ARCHEION een proeftuinconstructie toe te passen.

Een onderwerp dat met de toename van de automatisering binnen de rijksdienst veel aandacht zal vergen, is de status van geautomatiseerde bestanden. Volgens artikel 1, lid 1, van de Archiefwet 1962 zijn archiefbescheiden onder meer: «Bescheiden door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten». Als dergelijke bescheiden op magneetband, diskette en dergelijke worden opgeslagen of zijn opgemaakt dan zijn deze informatiedragers dus ook als archiefbescheiden in de zin van de wet aan te merken. De Rekenkamer wees er op dat het te volgen beleid voor het opslaan, vernietigen, bewaren enz. ervan nog ontwikkeld dient te worden.

Over de status, overdracht en opslag van geautomatiseerde bestanden in de toekomst is binnen de RAD slechts incidenteel gesproken. Tot een duidelijke visie heeft dit nog niet geleid. Ook op het Ministerie van Binnenlandse Zaken heeft het onderwerp nog niet veel aandacht. Het al eerder genoemde DIS-plan voorziet wel in de ontwikkeling van een visie op de informatiestromen als zodanig, maar gaat voorbij aan de positie en status van de informatiedragers als archiefbescheiden.

De Rekenkamer tekende hierbij aan dat door de beperkte levensduur van de nu aanwezige geautomatiseerde bestanden, het vormen van een dusdanig beleid prioriteit verdient.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur stelde dat de RAD sinds 1984 in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur programmatuur heeft ontwikkeld ter ondersteuning van de primaire bedrijfsprocessen (het archiefbeheer).

Het programma MAIS is in samenwerking met de CAS en Binnenlandse Zaken ontwikkeld en is sinds 1 januari 1987 operationeel. Behalve bij de RAD wordt het ook gebruikt bij het Ministerie van Economische Zaken en het hoogheemraadschap van Rijnland. Belangstelling bestaat er volgens de minister verder bij enkele andere ministeries, enkele lagere overheden en archiefdiensten in Duitsland en België.

De minister meldde dat de ontwikkeling van het programma ARCHEION eveneens van de grond is gekomen. De eerste fase van de ontwikkeling van dit archief-beheerssysteem, dat uiteindelijk ook voor de algemene secretarieën is bedoeld, is onlangs afgerond. Implementatie hiervan bij de RAD is gepland voor 1988.

Hij gaf verder aan dat bij de RAD circa 40 medewerkers nauw bij de automatisering zijn betrokken. Een fors deel van het materiële krediet (circa 10–20%) van de RAD wordt door een Stuurgroep Automatisering voor de noodzakelijke investeringen aangewend.

De minister verwachtte dat door de automatisering het gebruik van de archieven, zowel binnen de dienst als door het publiek verbeterd zou kunnen worden.

6.3.6. *Financiering*

Het uitgangspunt van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is dat de kosten voor de rijksarchieven min of meer gelijk dienen te blijven. Ook de in de nota Archiefbeleid aangekondigde initiatieven, met name de verkorting van de overbrengingstermijn, kunnen volgens hem budgettair neutraal verlopen. De Tweede Kamer heeft de minister verzocht een nadere financiële onderbouwing van de beleidsvernieuwingen te geven (motie Poppe/Dijkstal, Tweede Kamer, vergaderjaar 1985–1986, 19068, nr. 4). Zoals in paragraaf 3.3 werd vermeld, wordt de uitvoering van de motie op dit moment (eind augustus 1988) nog departementaal voorbereid.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur schreef er naar te streven deze operatie macro budgettair neutraal te laten verlopen. In de aan de Tweede Kamer toegezegde notitie zal hij tevens aandacht geven aan de mede met de verkorting van de overbrengingstermijn verbonden huisvestingsaspecten.

In de begrote en gerealiseerde uitgaven ten aanzien van het archiefwezen door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur doen zich hier en daar grote verschillen voor. Het materieel budget wordt bijna altijd overschreden. Uit dossiers bleek dat deze overschrijdingen altijd achteraf door het ministerie werden gesuppleerd. Voor 1985 vroeg de RAD

bijvoorbeeld een incidentele verhoging van f 844 900. De RAD kreeg f 700 000.

De ontvangsten van de RAD worden jaarlijks op f 200 000 geraamd. De ontvangsten bestaan uit betalingen van het publiek voor gebruik van microfilmleesapparaten en voor gemaakte kopieën, maar ook uit de opbrengst van verkochte inventarissen. Door de toename van verfilming van bestanden en de toename van het publiek is de gedachte gerechtvaardigd dat de ontvangsten jaarlijks zouden stijgen. Deze gedachte heeft op het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur dan ook geresulteerd in een verzoek aan de departementale accountantsdienst om een onderzoek uit te voeren naar met name de ontvangsten uit de microfilmleesapparaten. Een dergelijk verzoek aan de RAD had vanwege een ontoereikende administratie geen duidelijk inzicht in de inkomsten opgeleverd. De accountantsdienst zal de ontvangsten in zijn jaarlijkse controle bij de RAD betrekken.

De jaarlijkse begrotingsgelden voor de RAD zijn slechts voor een deel door de dienst zelf te besteden. De centrale directie Personeelszaken van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur is namelijk budgethouder voor het personeel budget van de RAD. Het materieel budget wordt ter beschikking van de dienst gesteld. De centrale directie van de RAD zorgt vervolgens voor de verdere verdeling van dat budget onder de rijksarchieven. De basis voor die verdeling zijn de begrotingen die de rijksarchieven in de provincie jaarlijks bij de centrale directie indienen. De uiteindelijk toegekende kredieten variëren onderling sterk. Dit hangt voor een deel samen met bijvoorbeeld de huisvestingskosten van een archief.

Bijna 50% van het krediet is bestemd voor het Algemeen Rijksarchief en voor centrale projecten als verfilming, automatisering en dergelijke.

De manier waarop de budgetten door de centrale directie worden bepaald bleek voor de rijksarchivarissen niet duidelijk te zijn. Ze krijgen elk jaar te horen wat hun materieel budget zal zijn; inzicht in een eventuele verdeelsleutel hebben zij niet. Hoewel de rijksarchivarissen hier niet onverdeeld gelukkig mee zijn, kwam in het onderzoek naar voren dat zij deze aangelegenheid in het overleg dat zij met de ARA hebben, niet aan de orde stellen.

6.3.7. Huisvesting

De huisvestingssituatie bij de rijksarchieven vertoont een sterk wisselend beeld. Voor het Algemeen Rijksarchief en voor vier rijksarchieven in de provincie is in de afgelopen tien jaar nieuwe, andere of uitbreiding van bestaande huisvesting gerealiseerd.

Enkele rijksarchieven kampen echter met een slechte behuizing. De problemen die dat met zich meebrengt variëren van ruimtegebrek tot het onvoldoende kunnen beheersen van het klimaat in de depots. De archieven waar de problemen nijpend zijn, zijn Groningen, Gelderland, Zeeland en Limburg.

Groningen heeft een gebrek aan depotruimte; een deel van de archieven is opgeslagen bij het rijksarchief in Overijssel en bij het hulpdepot in Schaarsbergen. Gelderland kent hetzelfde probleem en heeft daarnaast te weinig faciliteiten voor de bezoekers: kleine studiezalen en geen bezoekersruimte. De studiezalen zitten regelmatig vol. Zeeland heeft krappe depotruimtes die bovendien slecht bereikbaar zijn (verschillende etages aan een trappenhuis met slechts één goederenlift). Limburg tenslotte heeft de depots in een oude kerk die relatief ver van de studiezalen ligt, waardoor het overbrengen van stukken tijdrovend en omslachtig is. In het voormalige kerkgebouw waar de depots zich bevinden bevindt zich ook het restauratie-atelier. Vanwege het gevaar van vallende stenen van plafond en muren van de kerk zijn vangnetten gespannen om de medewerkers te beschermen.

De bij de huisvesting van de rijksarchieven betrokken partijen (de centrale afdeling Gebouwen en Materieel van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, de Rijksgebouwendienst (RGD) van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en, als coördinator voor de archieven, de centrale directie van de RAD) zijn allen reeds lang bekend met de problemen bij de vier rijksarchieven. Voor twee archieven zijn ook al geruime tijd geleden plannen voor aan-, nieuw- of verbouw opgesteld. De realisatie van deze plannen komt echter traag van de grond. Dit hangt onder andere samen met de prioriteitstelling van de betrokken partijen en de planning en financiële middelen van de RGD. Een en ander betekent concreet dat voor het rijksarchief van Groningen eerst over een aantal jaren nieuwbouw beschikbaar komt; voor dat van Gelderland ten tijde van het uitgevoerde onderzoek niets gepland was; het rijksarchief van Zeeland een officiële aanvraag voor depotvernieuwing heeft ingediend en dat van Limburg op uitvoering van een in 1968 opgesteld verbouwplan wacht.

De beschikbare ruimte van de overige archieven is redelijk tot zeer goed te noemen. Met name het Algemeen Rijksarchief en het rijksarchief in Noord-Brabant beschikken over een goede huisvesting waar naast voldoende ruimte, over het algemeen ook een goede mogelijkheid tot klimaatbeheersing aanwezig is.

Klimaatbeheersing is een onderwerp dat bij de rijksarchieven sterk in de belangstelling is komen te staan. De Archiefwet 1962 schrijft een eeuwigdurende bewaartijd van de bescheiden voor. De daarvoor bepalende factoren zoals temperatuur, schone lucht en luchtvochtigheid moeten op een bepaalde, constante waarde kunnen worden gehouden. Bij veel rijksarchieven is juist deze mogelijkheid niet in voldoende mate aanwezig. In het rijksarchief Limburg is klimaatbeheersing op geen enkele manier mogelijk. De kerk waarin de depots zich bevinden is tochtig, koud en vochtig. In de rijksarchieven Overijssel en Zeeland zijn de temperatuur en vochtigheid niet centraal te regelen. In het rijksarchief Drenthe en in het Algemeen Rijksarchief hebben zich lekkages voorgedaan.

Daarnaast tonen studies en onderzoeken steeds meer de negatieve effecten aan van luchtverontreiniging op de levensduur van papier. Op het rijksarchief te Overijssel is in de depots als gevolg van een gebrekkige airconditioning, luchtvervuiling van buiten het gebouw geconstateerd.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur merkte op dat de Rekenkamer terecht wijst op de problematiek van de invloed van luchtvervuiling op de archiefbestanden. Hij deelde mee dat een onderzoek naar die invloed in uitvoering was. Volgens hem mag worden verwacht dat op basis van de onderzoeksuitkomsten concrete maatregelen kunnen worden genomen. Daarnaast, schreef hij, zijn projecten in voorbereiding ten aanzien van de ontzuring van papier.

Een ander punt van zorg is de huisvesting van de rijksarchieven met het oog op de toekomst. Naast de jaarlijkse groei zal door de beoogde verkorting van de overbrengingstermijn een enorm beslag op de beschikbare ruimte worden gelegd. Zes rijksarchivarissen deelden tijdens het onderzoek mee geen ruimte voor die toevloed te zullen hebben. Drie rijksarchivarissen hebben reeds een deel van hun archieven opgeslagen in het hulpdepot in Schaarsbergen.

Een in februari 1986 door de RGD in samenwerking met het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur uitgevoerde huisvestingsanalyse bij de RAD versterkt dit beeld. Daarin is becijferd dat in het jaar 2000 acht rijksarchieven met een tekort van in totaal 35,9 strekkende kilometer planklengte zullen kampen. Het totale overschot aan plankruimte bij de andere rijksarchieven zal 20,5 kilometer bedragen; de ruimte in het

hulpdepot zal nog 20,6 kilometer zijn. Het overschot is onevenwichtig over de rijksarchieven verdeeld. In deze huisvestingsanalyse werd de totale planklengte van de rijksarchieven gesteld op 258 kilometer, waarvan 145 kilometer bezet was en 113 kilometer onbezet (stand op 1 januari 1985). Tevens werden in het naar aanleiding van deze analyse opgestelde rapport enkele mogelijkheden genoemd om de problemen te lijf te gaan, zoals verhoging van de vernietigingspercentages en de installatie van tegen elkaar te plaatsen verrijdbare stellingen, waardoor minder ruimte voor looppaden behoeft te worden gereserveerd. De laatste mogelijkheid is ten dele al toegepast. Mede van invloed op de verdere gang van zaken zal de ontwikkeling van de automatisering zijn en het eventueel gaan functioneren van magneetband of diskette als informatiedrager.

7. BESTURINGSMIDDELEN

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe de diverse betrokkenen het archiefproces met de hun ten dienste staande middelen kunnen beheersen. Tevens wordt een oordeel over de diverse middelen gegeven.

7.1. Dynamische en semi-statische fase

7.1.1. Departementen en Hoge Colleges van Staat

7.1.1.1. Algemene secretarieën

In de dynamische fase is het aanbod van het werk (post, interne stukken) alleen op ervaringscijfers in te schatten.

Als besturingsmiddelen voor de beheersing van het archiefproces staan de hoofden van de algemene secretarieën ten dienste:

- werkinstructies en
- prioriteitstelling.

Bij alle tijdens het onderzoek bezochte instellingen werd van deze middelen gebruik gemaakt.

Signalen over het functioneren van de Algemene Secretarie kunnen de hoofden aan de departementsleiding geven met:

- interne nota's;
- een jaarverslag van de werkzaamheden en
- rapporten van de interne archiefinspectie.

Uit het onderzoek bleek dat niet alle hoofden van de algemene secretarieën van deze mogelijkheden gebruik maken. Dit was evenmin het geval met het verwerken van de rapporten van de Rijksarchiefinspectie. De Rekenkamer twijfelde aan het optimale gebruik van deze besturingsmiddelen.

7.1.1.2. Toezichthoudende organen

De archiefvormende onderdelen op de departementen hebben de mogelijkheid zelf enige vorm van toezicht op de archiefvorming uit te oefenen. Dit geldt in het bijzonder voor die departementen die over veel buitendiensten beschikken. Sommige departementen, onder andere Buitenlandse Zaken en Justitie, hebben deze mogelijkheid benut. De aangestelde controleurs reizen alle buitendiensten af en brengen verslag uit over de situatie ter plekke aan het hoofd van de Algemene Secretarie.

Het hangt van de frequentie van de inspectiebezoeken en de bevoegdheden van het hoofd van de Algemene Secretarie af of de inspectierondes enig effect sorteren.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken bijvoorbeeld heeft veel buitendiensten, waardoor een dienst slechts incidenteel kan worden bezocht. Zoals bovendien al in onderdeel 6.1.2 werd vermeld, zijn de bevoegdheden van een hoofd van de Algemene Secretarie vaak niet van zodanige aard dat veel invloed kan worden uitgeoefend. Dit geldt ook ten aanzien van de buitendiensten. De hoofden van de algemene secretarieën uitten het bezwaar dat veel archieven bij overbrenging vanuit de buitendiensten naar het semi-statisch archief van het ministerie slecht samengesteld dan wel onvoldoende of niet geschoond zijn.

7.1.2. Minister van Binnenlandse Zaken

Voor de minister van Binnenlandse Zaken zijn een beleidsafdeling en diverse commissies aan te merken als hem ten dienste staande bestuursmiddelen voor de beheersing van het archiefproces.

7.1.2.1. Afdeling Coördinatie Documentaire Informatieverzorging

De taakstelling van deze afdeling is eerder in 4.1.2.2 omschreven.

De afdeling is zowel kwalitatief als kwantitatief onderbezet. Door de onderbezetting kan de afdeling haar adviserende taak niet op optimale wijze vervullen.

Uit het onderzoek bij de algemene secretarieën kwam verder naar voren dat de hoofden van de secretarieën zich voor advies inzake de documentaire informatieverzorging alleen tot de eigen departementale afdeling organisatie en informatie wenden en zelden tot de afdeling CDI van Binnenlandse Zaken.

7.1.2.2. Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging

Bestudering van de vergaderverslagen van de PC DIN over de jaren 1984 tot het moment van het afsluiten van het onderzoek van de Rekenkamer leerde het volgende.

In oorsprong was het de bedoeling dat de vertegenwoordiging van de departementen in de commissie op zo hoog mogelijk ambtelijk niveau zou plaatsvinden. Er was aanvankelijk sprake van vertegenwoordiging op het niveau van plv. secretaris-generaal. Allengs is dit niveau met betrekking tot het merendeel van de departementen verlaten. Thans nemen alleen de plv. secretaris-generaal van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en haar ambtgenoot van het Ministerie van Justitie aan het overleg deel; het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is vertegenwoordigd door de assistent secretaris-generaal; de andere departementen zijn op een lager ambtelijk niveau vertegenwoordigd.

De werkwijze van de commissie werd begin 1984 als inadequaat ervaren. Er was blijkens een notitie van de voorzitter van januari 1984 sprake van een inefficiënte vergader- en verslagleggingscultuur. Tevens drong hij er bij de vertegenwoordigers van de departementen op aan om zoveel mogelijk intern te overleggen opdat zo min mogelijk onderwerpen naar de subcommissies van de PC DIN verwezen behoeften te worden. De commissie heeft haar werkwijze vervolgens op andere wijze gestructureerd. Het functioneren en de invloed van de commissie bleef echter voor de commissie een punt van aandacht. In april 1987 heeft de commissie besloten zich opnieuw daarover te zullen bezinnen. Bij het afsluiten van het onderzoek kon nog geen inzicht verkregen worden in de resultaten van deze herbezinning.

De minister van Binnenlandse Zaken antwoordde dat de door de Rekenkamer genoemde herbezinning op het functioneren van de PC DIN te maken heeft met de taakstelling van de PC DIN. Hij wees erop dat deze naar verwachting zal veranderen nu het DIS-plan is vastgesteld.

Hij voegde hieraan toe dat nieuw voor de PC DIN zal worden de rol van de stuurgroep die rechtstreeks en continu betrokken wordt bij de voorbereiding en uitvoering van de DIS-planprojecten.

7.1.2.3. Coördinatiecommissie Algemene Secretarie- aangelegenheden

De Coördinatiecommissie Algemene Secretarie-aangelegenheden (CC ASA) is één van de drie vaste subcommissies van de PC DIN. De CC ASA rapporteert aan de PC DIN. In de gesprekken met de hoofden van de algemene secretarieën kwam naar voren dat de commissie als een weinig slagvaardig besturingsmiddel werd gezien.

Bestudering van de verslagen van de commissie over de jaren 1984 tot het moment van het afsluiten van het onderzoek leerde overigens dat de commissie regelmatig rapport uitbrengt aan de PC DIN.

De minister van Binnenlandse Zaken deelde mee dat tijdens een op 25 november 1987 gehouden evaluatie van de CC ASA naar voren was gekomen, dat de mening van de leden van de CC ASA over het functioneren van de CC ASA als sturingsmiddel in positieve zin is bijgesteld. Naar zijn mening heeft dit onder meer te maken met het tot stand komen van een gemeenschappelijke korte termijn beleidsvisie ten aanzien van doelstelling en taken van de algemene secretarieën en afgeleid daarvan de daarvoor benodigde mensen en middelen. Deze visie, neergelegd in de nota Alsec-beleid, is in januari 1987 door de PC DIN vastgesteld. De bijstelling in positieve zin hangt, aldus de minister, ook samen met een op basis van die beleidsnota opgesteld plan van aanpak, dat gebruikt kan worden als projectplan op hoofdlijnen om de gewenste nieuwe situatie te bereiken.

De naar aanleiding van de onderdelen 7.1.2.2 en 7.1.2.3 gemaakte opmerkingen van de minister van Binnenlandse Zaken bevestigen de bevindingen van de Rekenkamer over het functioneren van de PC DIN en de CC ASA. Of het door hem genoemde DIS-plan en het op basis van de nota Alsec-beleid opgestelde plan van aanpak een verbetering van de bestaande situatie zullen inhouden, zal de toekomst moeten leren.

7.1.3. Ministerieel overleg over het archiefproces

Het overleg over het archiefproces tussen de ministers van Binnenlandse Zaken en van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur beperkt zich tot het in artikel 3 van het Archiefbesluit voorgeschreven overleg bij de vaststelling van vernietigingslijsten. De Rekenkamer constateerde tijdens haar onderzoek dat er in de jaren zeventig structureel overleg op beleidsniveau is geweest maar dat het overleg de laatste jaren slechts incidenteel plaatsvond.

Gelet op de recente ontwikkelingen in de beheersing van het archiefproces, met name de automatisering en de eventuele herziening van de Archiefwet 1962 en een daaruit mogelijk voortvloeiende verkorting van de overbrengingstermijn achtte de Rekenkamer herleving van het interdepartementaal overleg zinvol ten einde zo doelmatig mogelijk te kunnen werken, de taakverdeling tussen de beide ministeries te bezien en sturing aan het proces te kunnen geven.

Zowel de minister van Binnenlandse Zaken als zijn ambtgenoot van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur deelde mee dat het gezamenlijk overleg in 1987 opnieuw op gang is gebracht.

De minister van Binnenlandse Zaken gaf aan hierin de doelstelling van de documentaire informatieverzorging (en daarmee archiefvorming en -beheer) te willen formuleren. Zodra daarover overeenstemming bestaat, kan dat naar zijn mening aanleiding zijn de bestaande regelgeving nader te bezien. Daarbij zal naar de gehele levenscyclus van archiefbescheiden

gekeken worden, waarbij het verschuivende accent van administratief belang naar cultureel belang mee in ogenschouw zal worden genomen. Hij verwachtte dat op basis van een vastgestelde doelstelling structurele oplossingen voor de door de Rekenkamer gesignaleerde knelpunten kunnen worden aangeboden.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur deelde mee dat het overleg mede tot stand is gekomen naar aanleiding van een door de Tweede Kamer ten tijde van de behandeling van de nota Archiefbeleid (februari 1986) aanvaarde motie. Hij doelde hiermee op de eerdergenoemde motie van de leden Poppe en Dijkstal (zie paragraaf 3.3). In het eerste deel van deze motie is gevraagd alvorens de herziene Archiefwet 1962 in behandeling te nemen, een notitie op te stellen over «de wijze waarop een eenduidig beleid vanuit diverse ministeries kan worden gevoerd inzake de kwaliteit van archiefbescheiden en de wijze van archivering». Het rapport van de Rekenkamer beklemtoont aldus de minister de actualiteit van deze notitie.

7.2. Statische fase

7.2.1. Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur

7.2.1.1. Directie Musea, Monumenten en Archieven

Omdat de leiding van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur van mening is dat er een onduidelijke relatie bestaat tussen de directie MMA en de diensten van het MMA-veld, zal die directie worden gereorganiseerd. Deze reorganisatie was ten tijde van het onderzoek nog gaande, reden waarom de Rekenkamer geen uitspraak kon doen over de kwaliteit van de nieuwe organisatiestructuur als besturingsmiddel voor het archiefproces.

7.2.1.2. Contractmanagement

In het kader van het proefproject contractmanagement beoogt de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur bepaalde beheersmatige en financiële verantwoordelijkheden naar de departementale diensten te decentraliseren. Daartoe worden in contracten (convenanten) per jaar taakstellingen en budgetten met de diensten overeengekomen. Doel ervan is te komen tot meer zelfbeheer voor de diensten en een beter beheer van de gelden.

De met de RAD voor de jaren 1986 en 1987 overeengekomen convenanten bevatten (gekwantificeerde) taakstellingen omtrent activiteiten, budgetten, huisvesting etc.

De convenantproef met de RAD is tot nu toe gekenmerkt door problemen. De werkzaamheden van de RAD bleken door het ontbreken van een goede registratie moeilijk kwantificeerbaar te zijn.

De rijksarchivarissen lieten weten dat de geleverde cijfers schattingen zijn.

De ARA ging niet akkoord met de toegekende budgetten en weigerde aanvankelijk de convenanten te tekenen.

Het ministerie trachtte aan deze bezwaren tegemoet te komen met het volgende:

1. automatisering van de administratie van de RAD; 2 uitvoering van een bedrijfseconomisch onderzoek bij de RAD.

In het bedrijfseconomisch onderzoek zou worden nagegaan wat de verhouding tussen taken en middelen bij de RAD is en zouden inhoudelijke aspecten van het takenpakket en enkele aspecten van de organisatie belicht worden. Het bedrijfseconomisch onderzoek was op het moment van afsluiten van het onderzoek van de Rekenkamer nog niet afgerond. Dit was evenmin het geval met de automatisering van de administratie.

Gezien de voortgang van de invoering van de geautomatiseerde administratie merkte de Rekenkamer op dat de opzet en evaluatie van een convenant met realistische kwantificeringen naar alle waarschijnlijkheid nog enige jaren op zich zal laten wachten. Mede gelet daarop achtte de Rekenkamer de procedure rond het contractmanagement weinig doorzacht.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur deelde mee dat een recent uitgekomen rapport over het bedrijfseconomisch onderzoek van de RAD nadere richtlijnen heeft gegeven voor een duidelijker opzet van het contractmanagement en verbetering van de planning van werkzaamheden. Volgens de minister wordt gesteld dat indien de investeringen op een te laag peil liggen, de kwaliteit en omvang van de dienstverlening op termijn worden aangetast.

7.2.1.3. *Accountantsdienst*

De financiële controle op de RAD valt onder de verantwoordelijkheid van de accountantsdienst van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

De controles en daarmee de bevindingen van de accountantsdienst ten aanzien van de rijksarchieven betreffen voornamelijk de uitgaven, ontvangsten en de administratieve organisatie.

In het rapport over 1984 is een goedkeurende verklaring opgenomen. Daarbij uitte de accountantsdienst bedenkingen over het opstellen en evalueren van de werkplannen door de RAD. De rechtmatigheidscontrole leverde kritiekpunten op over de frequentie van de kascontrole en het hanteren van bestelbonnen, delegatielijsten, prestatieverklaringen en de inventarisadministratie bij diverse archieven.

De accountantsdienst stuurt de controlerapporten over de RAD naar de directie MMA en de centrale directie FEZ van het ministerie. De directies kunnen de RAD vervolgens om commentaar en/of maatregelen vragen. In de praktijk blijkt dit in enkele gevallen te gebeuren. De accountantsdienst ontvangt niet op alle rapporten een reactie. De rijksarchivarissen op hun beurt ontvangen ook maar in enkele gevallen een verzoek om commentaar van het departement. Wel worden de controles van de accountantsdienst elk jaar in het overlegorgaan van rijksarchivarissen besproken. De kritiek van de accountantsdienst wordt vaak niet gedeeld. De aanbevelingen worden als te detaillistisch ervaren en – gezien de beperkte personele omvang van de archieven – praktisch moeilijk uitvoerbaar geacht.

De centrale directie van de RAD stuurt doorgaans een kort commentaar op rapporten van de accountantsdienst naar het departement. Op dit commentaar wordt meestal niets meer vernomen. Als de accountantsdienst in het geheel geen reactie ontvangt, krijgen de kritiekpunten bij volgende controles opnieuw aandacht en worden zij als de situatie niet gewijzigd is, wederom ter kennis van het ministerie gebracht.

Een voorbeeld van de hiervoor omschreven afhandeling van de accountantsrapporten op het departement is het ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer laatst verschenen rapport over 1984.

In augustus 1986 verzocht het hoofd van de centrale directie FEZ de directeur-generaal voor Culturele Zaken om maatregelen naar aanleiding van dat rapport. Aan dat verzoek was medio mei 1988 nog geen gevolg gegeven.

De Rekenkamer achtte de afhandeling van de rapporten van de accountantsdienst door het departement dan ook niet slagvaardig.

7.2.2. Rijksarchiefdienst

7.2.2.1. Convent van rijksarchivarissen

De ARA staan als diensthoofd besturingsmiddelen ter beschikking als:

- het uitvaardigen van richtlijnen en
- het bepalen van het beleid van de RAD.

Binnen de dienst wordt het beleid in de regel eerst bepaald na raadpleging van de rijksarchivarissen in het overleg dat de ARA met hen voert. Dit overleg heet het Convent van rijksarchivarissen en vindt tweemaandelijks plaats. Het heeft geen formele status. Uit het onderzoek van de Rekenkamer bleek dat het ontbreken van een formele status door praktisch alle rijksarchivarissen als niet bezwaarlijk werd ervaren.

Het convent functioneert als advies- en overlegorgaan voor de ARA. Bestudering van de notulen van het convent over de jaren 1983 tot april 1987 leert dat het streven naar consensus binnen het convent groot is. Slechts éénmaal (inzake inbewaringgeving) nam de ARA een advies van het convent niet over. Uit het convent worden regelmatig commissies en werkgroepen gevormd om bepaalde beleidsuitgangspunten voor te bereiden. Er zijn ook enkele permanente commissies zoals de Permanente Conventscommissie Rijksarchiefinspectie (PC RAI). Daarnaast is er een aantal functionele overlegcommissies zoals het overleg van de hoofden externe dienstverlening en het overleg van de restauratoren en de hoofden inventarisatie.

Op grond van de gevoerde gesprekken constateerde de Rekenkamer dat ò het streven naar uiteindelijke consensus, ò een vergadercyclus van twee maanden ò de vergadertechniek van het werken met commissies die aan het convent en daarmee ook aan de ARA rapporteren, een snelle besluitvorming niet bevordert.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur merkte ten aanzien van de organisatievorm van de RAD het volgende op. Rond 1970 is door het toenmalige Ministerie van Cultuur, Reactie en Maatschappelijk Werk, in nauw overleg met de Archiefraad en de RAD gekozen voor een «platte» organisatie van de geografisch gedecentraliseerde dienst.

Bureaucratisering wordt daarmee, volgens de bewindsman, vermeden en de efficiëncy bevordert. Een Convent van rijksarchivarissen functioneert daarbij als adviesorgaan van de ARA. Regiospecifieke factoren geven aan dit overleg een extra dimensie. Belangrijk is, aldus de minister, dat op bepaalde beleidsterreinen centrale afspraken kunnen worden gemaakt en prioriteiten kunnen worden gesteld. Een langdurige aanpak van de modernisering van de dienstverlening door middel van microverfilming en automatisering vereist coördinatie en financiering vanuit één punt. Een landelijke aanpak, veelal in samenwerking met het gemeentelijk archiefwezen, levert aanzienlijke besparingen op.

De minister vervolgde zijn antwoord met te stellen dat het werken in commissoriaal verband of door middel van een projectorganisatie de betrokkenheid van de medewerkers bevordert bij de probleem- en prioriteitenstellingen en het ontwikkelen van nieuwe methoden. Ook het inschakelen van deskundigheid uit andere administraties en organisaties wordt door de commissoriale aanpak en het streven naar consensus vergemakkelijkt.

Tenslotte gaf de minister aan dat sturing en planning zijn afgestemd op het wezen van de geografisch gedecentraliseerde RAD: matig centraal geleid met toetsing op de hoofdlijnen en ruimte voor de regiospecifieke activiteiten van de rijksarchieven.

7.2.2.2. Centrale directie

De centrale directie treedt met van de ARA afgeleide bevoegdheden sturend op ter zake van:

- het beleid op het terrein van personeel, financiën en gebouwen en
- de centrale projecten.

Daarnaast coördineert de centrale directie elk jaar activiteitenplannen die de rijksarchivarissen moeten opstellen.

De activiteitenplannen zijn bedoeld als korte-termijnplanning.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er voor deze planning geen normen bestaan waaraan de invulling van de plannen dient te voldoen. Wel bestaan er enkele richtlijnen. Tijdregistratie als een aanzet om normen te ontwikkelen, is binnen de dienst experimenteel toegepast, maar niet verder doorgezet. De centrale directie stelt op basis van de activiteitenplannen voor drie jaar een werkplan voor de gehele RAD op, welk plan als middellange-termijnplanning dient.

Het leveren van cijfermateriaal voor het jaarverslag (zoals realisatiecijfers) van de dienst zou tevens een besturingsmiddel kunnen zijn. Uit het onderzoek kwam naar voren dat een adequate toetsing van de activiteitenplannen aan die realisatiecijfers niet plaatsvindt.

Volgens de centrale directie van de RAD kan de zogenaamde rondgang van de wetenschappelijk medewerker ook als een besturingsmiddel worden beschouwd. Deze rondgang houdt een jaarlijks bezoek aan de rijksarchivarissen in de provincie in, waarbij onderwerpen als activiteitenplannen, realisatiecijfers, evaluatie van projecten en dergelijke aan de orde komen.

Diverse rijksarchivarissen lieten echter weten het bezoek van de wetenschappelijk medewerker niet als een instrument tot sturing vanuit de centrale directie te beschouwen. Overigens bezoekt de wetenschappelijk medewerker niet – zoals de bedoeling is – elk jaar elk rijksarchief. Verder komen tijdens de bezoeken die hij aan de rijksarchieven brengt, niet altijd alle voor de toetsing van planning en realisatie relevante aspecten aan de orde. De Rekenkamer stelde daarom vraagtekens bij de effectiviteit van de rondgang van de medewerker als sturingsmiddel voor de dienst.

7.2.2.3. *Rijksarchiefinspectie*

Ingevolge artikel 19 van de Archiefwet 1962 oefent de ARA toezicht uit op de zorg voor de archiefbescheiden van de rijksorganen. De werkzaamheden die hieruit voortvloeien, worden bij de RAD verricht door de RAI. Het Archiefbesluit (Stb. 200, 1968) regelt het toezicht in het algemeen.

De Archiefwet 1962 kent geen sanctiemogelijkheid.

Het doel van toezicht is vooral het waarborgen van een goede en geordende staat van de archieven bij onder meer de departementen. Met name voor de RAD is dit belangrijk, omdat zo voorkomen kan worden dat archieven bij overdracht vanuit rijksinstellingen eerst nog uitgebreid moeten worden geïnventariseerd, geselecteerd en geschoond.

De formatie (en tevens bezetting) van de RAI bedraagt zeven personen. De RAI verricht haar werkzaamheden voornamelijk ten behoeve van de 1e en 2e afdeling en het rijksarchief Zuid-Holland. Men legt verantwoording over de werkzaamheden af aan de ARA en aan de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Het toezicht op de archieven van de gedeconcentreerde rijksdiensten en rijksinstellingen in de provincie wordt verricht door medewerkers van de rijksarchieven in de provincie. Deze inspecteurs hebben naast toezicht ook het verwerven van archieven tot taak.

De controles van de departementale archieven vinden voor een deel plaats via landelijke acties. In een bepaalde periode wordt een ministerie inclusief alle daaronder ressorterende buitendiensten in de provincies gecontroleerd. Deze gezamenlijke acties worden door de RAI voorbereid en gecoördineerd via de PC RAI, (zie onderdeel 7.2.2.1) een subcommissie van het Convent van rijksarchivarissen.

Een probleem bij deze landelijke controles is het verschillende aantal inspectiepunten in de provincies. Het aantal door een inspecteur te bezoeken instellingen kan per provincie variëren van 1 tot 20 à 30. De daaruit volgende werkdruk verschilt navenant. Hierdoor worden in de praktijk jaarlijks hooguit een à twee landelijke controles uitgevoerd. De resultaten uit de provincies worden door de RAI verzameld en in een inspectierapport neergelegd. De tijd die hiervoor nodig is belooft meestal enkele maanden. Daarna wordt het rapport naar de dienst- en departementale leiding van het desbetreffende ministerie gezonden. De Rekenkamer constateerde dat in de inspectierapporten van de RAI de volgende structurele knelpunten worden aangegeven: de methode van beheer van de archieven, achterstanden bij de bewerking ervan en het opstellen en toepassen van vernietigingslijsten.

De RAI ervaart de reacties hierop vaak als teleurstellend. Enerzijds blijkt bij de departementale leiding het archiefgebeuren weinig in de belangstelling te staan. Anderzijds ervaart de RAI dat door een kwalitatief en kwantitatief gebrek aan personeel bij de dienstonderdelen oplossingen voor veel gesignaleerde knelpunten uitblijven. Als gevolg hiervan heeft de RAI andere accenten in haar taakuitvoering aangebracht. Veel tijd wordt besteed aan advisering van de ministeries en het opzetten van cursussen om de kwaliteit van het archiefpersoneel te verbeteren. Deze activiteiten zijn niet op de Archiefwet 1962 gebaseerd.

Via overlegstructuren wordt daarnaast geprobeerd om op een hoger niveau binnen de departementale organisatie de problematiek ten aanzien van archivering onder de aandacht te brengen. Het totale tijdsbeslag van deze activiteiten in 1986 bedroeg volgens het jaarverslag van de RAI circa 50%. Aan daadwerkelijke inspectie werd nog circa 10% van de tijd besteed. De overige tijd besteedt de RAI aan activiteiten in het kader van vernietiging van archiefbescheiden, aan management, beheer, enz..

De RAI is tevens betrokken bij de opstelling van vernietigingslijsten. Via het zogenaamde driehoeksoverleg (het hoofd van de Algemene Secretarie, het hoofd van een beleidsdirectie en een RAI-inspecteur) worden de vernietigingslijsten voor de departementale archieven opgesteld. De Archiefraad adviseert ter zake van de lijsten, waarna ze door de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en de betrokken vakminister worden vastgesteld. Op basis van deze lijsten vindt de selectie van te vernietigen bescheiden plaats. De opstelling van de vernietigingslijsten kent grote achterstand. Uit het onderzoek bleek dat 9 van de 13 departementen een vernietigingslijst hanteren die dateert van vóór 1970. Oorzaken voor de achterstand zijn gebrek aan tijd en/of belangstelling bij de beheerders van de archieven en de soms slechte communicatie of verhoudingen met de beleidsafdelingen of de RAI. De achterstanden ten aanzien van de opstelling van vernietigingslijsten (en dus de vernietiging) heeft direct invloed op de mate en de staat waarin archieven worden overgebracht naar de RAD.

De Rekenkamer constateerde dat de taakuitvoering door de RAI grote verschuivingen te zien geeft. Ingegeven door het geringe effect van haar inspecties is het accent sterk op advisering komen te liggen. De Rekenkamer merkte op dat de werkzaamheden van de RAI zo een meer beleidsmatig karakter krijgen. De vraag is of dit in de bedoeling van de wet ligt. Daarnaast wees de Rekenkamer er op dat de taakverschuiving een indicatie is dat te weinig aan de oplossing van problemen bij de departementale archieven en archiefvorming wordt gedaan.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur merkte in zijn reactie op dat van de zijde van de RAI flexibel op de problematiek van de hoeveelheden dynamische en semi-statische archieven bij de rijksdienst wordt ingespeeld door de adviesfunctie ten behoeve van de rijksregistratuur te intensiveren.

8. ACTIVITEITEN VAN DE RIJKSARCHIEFDIENST OP HET GEBIED VAN DE OPENBAARHEID EN HET GEBRUIK VAN ARCHIEVEN

Waar in de hoofdstukken 6 en 7 een toetsing heeft plaatsgevonden van de kwaliteit van het archiefproces, wordt in dit hoofdstuk de uitwerking hiervan voor de gebruikers van de archieven weergegeven door de activiteiten van de RAD puntsgewijs te behandelen.

De voor de RAD uit de doelstellingen van de Archiefwet 1962 voortvloeiende activiteiten op het gebied van de openbaarheid en het gebruik van archieven zijn onder te verdelen in:

- materiële verzorging: conservering, verpakking, restauratie en (substitutie)fotografie van kwetsbare archieven;
- toegankelijk maken: het maken van plaatsingslijsten, inventarissen, het onderhouden van een bibliotheek;
- dienstverlening: het bedienen en begeleiden van de studiezaalbezoekers;
- externe activiteiten: het verzorgen van of meewerken aan tentoonstellingen, cursussen, internationale samenwerking.

8.1. Uitvoering van de activiteiten

De mate waarin aan elke activiteit aandacht dient te worden besteed is binnen de RAD niet vastgelegd; soms zijn (globale) afspraken of richtlijnen overeengekomen. Zo bestaat de richtlijn dat 35% van de werktijd van de middelbaar of hoger archiefambtenaar aan inventarisatiewerkzaamheden besteed moet worden. Ook ten aanzien van inspectie en acquisitie is een richtlijn vastgesteld (zie onderdeel 9.2.1).

Over het algemeen kunnen de rijksarchivarissen naar eigen inzicht of voorkeur accenten in de uitvoering van de activiteiten leggen.

De accenten die in de activiteitenuitvoering worden aangebracht worden bepaald door de volgende factoren:

- regiospecifieke factoren. Hieronder is te verstaan de aanwezigheid van andere archiefinstellingen, overheids- en/of particuliere instellingen, universiteiten, kerken, kloosters, bedrijven enz. Het al dan niet aanwezig zijn van vorengenoemde instellingen bepaalt voor een rijksarchief bijvoorbeeld de mate van acquisitie van archieven of de aandacht die moet worden besteed aan de inventarisatie van bijzondere archieven;
- aanwezigheid van specialistische kennis. Specifieke kennis over tijdvakken, onderwerpen of technieken bepalen op een rijksarchief de mate van aandacht voor bijvoorbeeld de acquisitie en inventarisatie van archieven uit die tijdvakken of over die onderwerpen, of voor bijvoorbeeld de conservering en restauratie van archieven;
- vraag van het publiek. Als in een provincie speciale belangstelling voor een onderwerp blijkt te bestaan zal een rijksarchief daar speciaal haar activiteiten op richten. Binnen de gehele RAD geldt dat door de toenemende populariteit van het genealogische onderzoek (het 'stamboomonderzoek') veel aandacht is geschonken aan het nader toegankelijk maken van de daarvoor het meest geraadpleegde archiefbestanden;
- financiële speelruimte. De mate waarin een rijksarchief haar begrote budget toegewezen krijgt is bepalend voor de activiteiten die kunnen worden uitgevoerd. Bij een afnemend budget zullen door middel van prioriteitenstelling bepaalde activiteiten wegvallen of minder aandacht krijgen.

Wat betreft de openbaarheid van archieven dient men zorg te dragen voor de inhoudelijke toegankelijkheid van de archieven door ordening, inventarisatie en vindplaatsregistratie.

Het jaarverslag van de RAD over 1986 en de werkplannen van de rijksarchieven bieden geen inzicht in de exacte omvang en de mate van toegankelijkheid van het archiefbestand.

Uit de gesprekken met de rijksarchivarissen kwam naar voren dat de omvang groot en de mate van toegankelijkheid niet altijd bekend is. Een groot deel van het archiefbestand is nog niet geïnventariseerd. Voor een deel van het archiefbestand is enige vorm van toegankelijkheid door de beheerders in de dynamische en semi-statische fase gerealiseerd.

De toegankelijkheid van de archieven voor het publiek kan de RAD realiseren door de archiefbescheiden in studiezalen ter beschikking te stellen of deze uit te lenen, dan wel fotokopieën of uittreksels ter beschikking te stellen. Wat de inzage van de bescheiden op de studiezalen betreft, bleek tijdens het onderzoek dat dit niet altijd mogelijk is. In met name de vakantieperiode komt het voor dat de bezoekersaantallen de beschikbare plaatsen in de studiezalen overtreffen. Bezoekers moeten soms onverrichter zake huiswaarts gezonden worden. De RAD tracht deze situatie het hoofd te bieden door de studiezaalcapaciteit uit te breiden (voor een overzicht van de bezoekersaantallen zie hoofdstuk 5).

Verder vergt de verwerking van de aanvragen van het publiek een dusdanige inzet van de beschikbare menskracht dat enkele rijksarchivarissen tot een beperking van de openingstijden besloten hebben ten einde de andere werkzaamheden niet in het gedrang te laten komen.

Kwetsbare archiefbescheiden zouden geconserveerd moeten worden om verder verval tegen te gaan. Een andere maatregel om dit te voorkomen is om de stukken aan de openbaarheid te onttrekken. Het streven is om het bestand na te lopen op te restaureren of te conserveren stukken, doch de personeelsbezetting van de restauratie-afdeling staat dat niet toe. In 1985 was deze bezetting 29 personen op een archiefbestand van in totaal 148 kilometer. De RAD heeft hierdoor geen volledig zicht op de staat waarin de archiefbescheiden verkeren.

In plaats van beschadigde of kwetsbare archiefbescheiden kan men schaduwararchieven (fotokopieën, microfiches of microfilms) vormen en die aan het publiek ter beschikking stellen. Er bestaat een grote achterstand in het maken van deze schaduwararchieven. Substitutiefotografie van archiefbescheiden is niet op alle rijksarchieven mogelijk, soms omdat er geen foto-atelier is, soms omdat er wel een atelier is maar geen fotograaf om de foto's te maken. De RAD heeft namelijk een beperkt aantal fotografen in dienst die hun werktijd over meerdere rijksarchieven moeten verdelen. De fotograaf die werkzaam is in het rijksarchief in Limburg moet bijvoorbeeld degene die de substitutiefotografie in het rijksarchief Noord-Brabant verzorgt (een niet professionele kracht) telefonisch adviezen geven of af en toe een werkbezoek brengen. Bij beide rijksarchieven bleek deze situatie niet werkbaar te zijn. Een deel van de substitutiefotografie wordt overigens uitbesteed aan het bedrijfsleven.

Rondleidingen, tentoonstellingen en cursussen om de aandacht van het publiek op de archiefbestanden te vestigen kan de RAD in geringe mate realiseren. De dagelijkse werkzaamheden laten dit, volgens de rijksarchivarissen, niet toe.

Eigen publikaties als middel om de aandacht op de archieven als cultuurgood te vestigen verschijnen veelal in de vorm van inventarissen. Deze publikaties gaan naar een vast aantal afnemers en worden, zo bleek uit het onderzoek, zelden door anderen gekocht. De inventarissen vormen de neerslag van de arbeidsinzet van een groot deel van de dienst, te weten de afdelingen inventarisatie. Tot inventarisatie van een bepaald archiefbestand wordt overgegaan omdat bekend is dat de mate van toegankelijkheid gering is of uit wetenschappelijke overwegingen. Bij enkele rijksarchieven bleek dat de afdeling externe dienstverlening gegevens omtrent de vraag van bezoekers doorgeeft aan de afdeling inventarisatie. Het bleek echter dat er geen onderzoek naar de vraag van

het publiek of de mogelijk meer specifieke vraag van wetenschappelijke onderzoekers werd gedaan. De Rekenkamer achtte het zinvol dat ten aanzien van de publieksvraag meer duidelijkheid wordt verkregen omtrent de vraag naar en de noodzaak van eigen publikaties in de vorm van inventarissen.

9. PLANNING EN REALISATIE

In dit hoofdstuk worden de planning en realisatie van de activiteiten in de drie fasen van het archiefproces tegen elkaar afgezet.

9.1. Dynamische en semi-statische fase

De planning in het kader van het archiefproces van de algemene secretarieën van de ministeries is gericht op de jaarlijkse verwerking van de papierstroom, alsmede de schoning en overdracht van de daarvoor in aanmerking komende semi-statische archieven.

Uit de mondelinge enquête onder de hoofden van de algemene secretarieën bleek dat met name de planning voor schoning en overdracht van de semi-statische archieven niet wordt gehaald.

De Rekenkamer wees er in haar verslag 1975, punt 4.9 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1975–1976, 13 937, nrs. 1–2) ook op dat het schonen van archieven onvoldoende plaatsvindt.

In paragraaf 5.1 van dit rapport is reeds naar voren gekomen dat de omvang van de semi-statische archieven bij de ministeries snel toeneemt. De achterstand in overbrenging werd in 1980 op ten minste circa 300 kilometer geschat (zie paragraaf 6.2). Uit de gesprekken bij de algemene secretarieën bleek dat ook nu nog bij diverse ministeries grote achterstanden en werkvoorraden bestaan. Uitgaande van de overbrengingstermijn van vijftig jaar en een overbrengingstijdvak van tien jaar zouden in 1987 alle overheidsarchieven tot 1927 moeten zijn overgebracht. Een door de tweede afdeling van de RAD per 31 december 1986 opgesteld overzicht van overgebrachte archieven levert het volgende beeld op:

Overzicht 6

Eerste Kamer	1945
Tweede Kamer	1944
Raad van State	1913/1914
Algemene Rekenkamer	1929
Kabinet voor Nederlands-Antilliaanse en Arubaanse Zaken	1975
Algemene Zaken (inclusief Ministerraad)	1945/1965
Binnenlandse Zaken	1899/1920 ¹
Buitenlandse Zaken	1870/1940 ¹
Defensie	1913
Economische Zaken	1918/1965 ¹
Financiën	1940/1944
Justitie	1931/1976
Landbouw en Visserij	1945/1955
Onderwijs en Wetenschappen	1918/1949 ¹
Sociale Zaken	1893/1949 ¹
Verkeer en Waterstaat	1920/1949 ¹
Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	1899
Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur	1940

¹ Met deze ministeries bestaan concrete afspraken tot overbrenging die, naar verwachting, ook daadwerkelijk uitgevoerd zullen worden.

Bij de instellingen waar twee jaartallen vermeld zijn, is een belangrijk deel uit de tussenliggende periode nog niet overgebracht. Ook kunnen geringe hoeveelheden oudere archiefbescheiden nog bij die instellingen berusten,

of kan recent materiaal al overgebracht zijn. Uit het overzicht blijkt dat negen instellingen een achterstand in het overbrengen van archiefmateriaal hebben.

De Rekenkamer concludeerde uit het voorgaande dat bij redelijk veel instellingen de wettelijke termijn ten aanzien van overbrenging van archieven wordt overschreden. Gezien de verwachtingen over de toename van de archievenstroom zoals aangegeven in het cijfermatig overzicht van de omvang en groei van de archieven, en de beoogde verkorting van de overbrengingstermijn is het niet te verwachten dat deze achterstand op korte termijn zal worden ingelopen. Het gevaar is zelfs aanwezig dat in de toekomst door de gemiddelde hoeveelheid over te brengen archiefmateriaal per jaar nog grotere problemen in de verwerking van archieven zullen ontstaan.

9.2. Statische fase

De planningen van de rijksarchieven worden vastgelegd in werk- en activiteitenplannen. Aan het eind van elk jaar wordt bovendien een jaarverslag opgesteld door alle rijksarchivarissen; deze verslagen worden door de centrale directie gebundeld tot een jaarverslag voor extern gebruik.

Alle rijksarchivarissen maakten voor de laatste jaren activiteitenplannen en jaarverslagen. De opstelling van de werkplannen bleef daarentegen wat achter; voor de periode 1983–1985 maakten zeven rijksarchivarissen een werkplan; voor de periode 1986–1988 eveneens.

Tijdens het onderzoek zijn de activiteitenplannen en jaarverslagen geïnventariseerd met het doel een indruk te kunnen vormen van de mate waarin de geplande activiteiten over diverse jaren werden gerealiseerd. Deze vraag is ook tijdens de met de rijksarchivarissen gevoerde gesprekken aan de orde geweest.

Tijdens deze gesprekken stelden alle rijksarchivarissen dat concrete en reële planning van activiteiten niet goed mogelijk is. Als reden hiervoor werd onder andere aangevoerd dat niet de hoeveelheid meters maar de inhoud van een archief bepalend is voor de hoeveelheid werk die activiteiten als bijvoorbeeld inventarisatie of restauratie ervan met zich meebrengen. Daarnaast beschikken de rijksarchivarissen niet over ervaringscijfers omdat nooit definitief een tijdschrijf- of activiteitenregistratiesysteem is ingesteld. Een aanzet daartoe werd in 1983 stopgezet. Met een dergelijke proef is in januari 1987 opnieuw gestart.

Als gevolg van het vorenvermelde kon de Rekenkamer uit de plannen geen in cijfers uitgedrukte planningsoverzichten destilleren.

De opgestelde jaarverslagen vertonen een soortgelijk beeld. Naast de behandeling van algemene onderwerpen of problemen worden bijvoorbeeld de in de verslagperiode gereedgekomen inventarissen vermeld; echter niet vermeld is de periode waarin de inventarisatie is gestart en gereed had moeten zijn.

Op basis van het bovenstaande concludeerde de Rekenkamer dat een objectieve vergelijking van de planningen en realisatie daarvan bij alle rijksarchieven niet goed mogelijk is. Verwerking en analyse van cijfermateriaal dat wel in de plannen en verslagen aanwezig is, vormt een te smalle basis voor het trekken van verantwoorde conclusies.

In het volgende geeft de Rekenkamer per hoofdactiviteit haar bevindingen en indrukken ten aanzien van de realisering van de planning weer.

Als basis voor deze weergave hebben gediend:

- analyse van de jaarverslagen van de RAD;
- gesprekken met de rijksarchivarissen;
- rondleidingen bij de rijksarchieven (vergelijkingsonderzoek).

9.2.1. *Inspectie en acquisitie*

Voor de activiteiten inspectie en acquisitie is binnen het convent een globale afspraak gemaakt dat de onderlinge tijdverdeling 50%-50% zou moeten zijn. Deze afspraak lijkt echter om de volgende redenen niet reëel.

De inspectiewerkzaamheden variëren per provincie sterk als gevolg van de verschillende hoeveelheid inspectiepunten (zie eerder onder onderdeel 7.2.2.3). In sommige provincies resulteert dit in een lagere tijdsbesteding voor de inspectie en in veel beschikbare tijd voor acquisitie, zoals bijvoorbeeld Drenthe. In een provincie als Noord-Holland is het andersom en kunnen niet alle inspectiepunten in een jaar worden bezocht.

De invulling van de voor acquisitie resterende tijd is ook per provincie anders en wordt sterk bepaald door de al eerder genoemde regiospecifieke omstandigheden. In Drenthe vormt het rijksarchief in Assen het enige archief in de provincie. De acquisitie van particuliere archieven krijgt daarom bij dit rijksarchief een hoge prioriteit.

Andere voorbeelden zijn de concentratie van kerkelijke archieven in Utrecht en de aanwezigheid van universiteiten in onder andere Groningen en Zuid-Holland.

De verschillen die dit per provincie tot gevolg heeft, komen onder andere tot uitdrukking in de samenstelling van de archiefbestanden. De verhouding particuliere archieven-overheidsarchieven in strekkende meters varieert per rijksarchief.

Dit soort factoren veroorzaakt overigens ook een ander effect: de aanwezigheid van «concurrentie» tussen instellingen c.q. andere archief-bewaarplaatsen en de rijksarchieven bij het verwerven van particuliere archieven. De rijksarchieven trachten soms met deze instellingen tot afspraken en een eventuele afbakening van werkterreinen te komen. Waar dit niet lukt, wordt geconstateerd dat archieven soms eerder door concurrenten worden verworven of zelfs op veilingen worden weggekocht.

Over het algemeen kreeg de Rekenkamer de indruk dat zowel voor de inspectie als de acquisitie de geplande activiteiten werden gerealiseerd.

9.2.2. *Restauratie en conservering*

Ten aanzien van de restauratie en conservering van de archieven constateerde de Rekenkamer bij de meeste rijksarchieven achterstanden. De hoeveelheid in slechte staat verkerende perkamenten bescheiden, papieren, zegels, linten en dergelijke neemt gestaag toe terwijl de restauratie daarvan een tijdrovende bezigheid is. Ook conservering en verpakking zijn arbeidsintensieve bezigheden en betreffen slechts kleine hoeveelheden archief tegelijk. De hoeveelheid voor deze activiteiten beschikbaar personeel is gering; een restauratie-afdeling bestaat meestal uit twee mensen. Soms wordt (voor massaconservering) overgegaan tot uitbesteding van het werk. De verwachting is dat de gemelde (en geconstateerde) achterstanden in materiële verzorging van de archieven de komende tijd zullen toenemen. De achterstand in conserverings- en restauratiewerkzaamheden voor het hele archiefwezen, dat wil zeggen de lagere overheden en het Rijk, werd door het Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Universiteit Brabant overigens in het rapport «Het behoud van culturele voorwerpen» van september 1980 becijferd op tenminste 70 000 mensjaren.

Het was in deze context overigens opmerkelijk dat de materiële uitrusting per rijksarchief nogal verschilde. De verschillen betroffen zowel de beschikbare ruimte als de benodigde apparatuur. Het Rijksarchief Gelderland beschikt bijvoorbeeld slechts over één restauratieruimte (de overige rijksarchieven over twee). Enkele rijksarchieven hadden een speciale ontsmettingskast. Deze kasten mochten overigens, vanwege de uitstoot van een verontreinigend gas, niet worden gebruikt.

9.2.3. Toegankelijk maken

Door het arbeids- en tijdsintensieve karakter van inventariseren komen per periode slechts weinig archiefinventarissen gereed. De inventarisatie van een omvangrijk en ingewikkeld archief kan soms enkele jaren duren. Door de toename van de archiefbestanden bij de rijksarchieven en de geringe personele bezetting worden bij deze activiteit de planningen niet gerealiseerd en dreigen achterstanden te groeien.

Om toch ten behoeve van het publiek ingangen op de archieven te verzorgen wordt soms overgegaan op het aanleggen van zogenaamde plaatsingslijsten. Hiermee wordt globaal aangegeven wat zich in een archief bevindt. Op veel archiefbestanden blijken ingangen geheel te ontbreken.

De minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur merkte in dit verband op dat achterstanden op het terrein van inventarisatie en materiële verzorging vermeden respectievelijk ingelopen dienen te worden.

9.2.4. Dienstverlening

In feite staat dienstverlening als activiteit centraal binnen elk rijksarchief. Ten behoeve van het bedienen van het publiek (openhouden studiezaal, ophalen van stukken, beantwoorden van vragen) worden, al naar gelang de drukte, zoveel mensen ingezet als nodig is, ook als dit ten koste gaat van andere activiteiten. Alle rijksarchivarissen gaven aan «het openhouden van de deuren» als belangrijkste activiteit en doelstelling en derhalve onderwerp van planning te zien. Tevens bleek uit de gesprekken dat deze doelstelling met de beschikbare middelen met veel moeite kan worden gerealiseerd.

9.2.5. Externe activiteiten

Voor externe activiteiten bestaat meestal in het geheel geen concrete planning. Aan tentoonstellingen, cursussen en dergelijke wordt meege- werkt als de beschikbare menskracht en de middelen dat toelaten.

Veel rijksarchivarissen vermeldden dat aan deze activiteit als gevolg van gebrek aan menskracht en middelen weinig of geen aandacht meer wordt besteed.

10 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Het functioneren van de overheid hangt voor een belangrijk deel af van de kwaliteit van de documentaire informatieverzorging.

Eén van de schakels binnen dit proces van informatieverzorging vormt de archivering.

De overheidsadministratie is gebaat bij een goede en zorgvuldige vorming en beheer van archieven.

Daarnaast is het behoud van archieven meer gericht op de toekomst. Ook de generaties na ons moeten kennis kunnen nemen van het in de archieven opgeslagen cultuurgood.

Tegen deze achtergrond heeft de Rekenkamer onderzocht hoe het archiefbeheer en -behoud bij de rijksdienst functioneert.

Het archiefproces valt uiteen in drie opeenvolgende fasen te weten:

- vorming op de departementen (dynamische fase);
- schoning en bewerking op de departementen of bij de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) (semi-statische fase);
- bewaring en behoud bij de Rijksarchiefdienst (RAD) (statische fase).

De minister van Binnenlandse Zaken vervult een coördinerende rol voor wat betreft de vorming, schoning en bewerking van archieven op de departementen. Ook de CAS valt onder zijn verantwoordelijkheid.

Bewaring en behoud van aan de RAD overgedragen archieven behoren tot de verantwoordelijkheid van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur.

Op basis van het onderzoek stelde de Rekenkamer vast dat op departementen en de betrokken diensten geen duidelijk inzicht bestaat in de omvang, de jaarlijkse groei en de kosten van de archiefvorming. De hoofden van de algemene secretarieën hebben onvoldoende bevoegdheden en instrumenten om in de praktijk het archiefproces te kunnen beheersen.

Knelpunten zijn kwantitatief en kwalitatief onvoldoende personeel en de automatiseringsontwikkeling. Er bestaan aanzienlijke achterstanden in de schoning en bewerking van de departementale archieven.

Schattingen omtrent de achterstand lopen uiteen van 300 tot 600 kilometer.

De bijdrage die de CAS, gezien haar verwerkingscapaciteit van 6 kilometer per jaar, in het inlopen van deze achterstand kan leveren is ontoereikend.

De coördinerende functie van de minister van Binnenlandse Zaken krijgt onvoldoende gestalte.

De Rekenkamer meent dat het huidige functioneren van de RAD verbetering behoeft. De vereiste activiteiten ten aanzien van de openbaarheid van archieven worden niet volledig gerealiseerd.

Men heeft onvoldoende inzicht in de vraag van de gebruikers van de rijksarchieven. De kwantiteit en/of de kwaliteit van de deportruimten bij enkele rijksarchieven laat te wensen over. Aantasting van de levensduur van het daar opgeslagen archiefmateriaal is niet denkbeeldig. Het accent in de taakuitvoering van de RAI is sterk komen te liggen op advisering in plaats van op haar inspectietaak; dit zou naar de mening van de Rekenkamer een indicatie zijn dat er te weinig aan de oplossing van problemen bij de departementale archieven en archiefvorming wordt gedaan.

Verontrustend is voorts het ontbreken van een beleid inzake te nemen maatregelen tegen de invloed van luchtverontreiniging op de archiefbestanden.

Daarnaast valt op dat nog onvoldoende is nagedacht over het archiveren van niet schriftelijke informatiedragers zoals beeldplaten, floppy disk's, computerbanden enz.

Weinig hoopvol acht de Rekenkamer het feit dat er van een structureel overleg tussen de minister van

Binnenlandse Zaken en de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur over de beleidsmatige beheersing van het archiefproces tot 1987 geen sprake is geweest.

De in het Rekenkameronderzoek gesignaleerde knelpunten krijgen des te meer reliëf als men ze beschouwt tegen de achtergrond van de gedachten die er leven om via een wijziging van de Archiefwet 1962 de overbrengingstermijn van rijksarchieven te bekorten van vijftig tot twintig jaar. De toevoer van archiefmateriaal zal hierdoor zowel eenmalig (volgens een globale schatting met circa 260 kilometer) als structureel (in plaats van 3 kilometer jaarlijks circa 20 kilometer) sterk toenemen.

De bewindslieden dragen in hun reacties op de Rekenkamernota, hoewel ze de bevindingen niet weerspreken, nauwelijks concrete maatregelen ter oplossing van de geconstateerde knelpunten en de te verwachten problemen aan.

In dit verband is het vermeldenswaard dat ook de Tweede Kamer nog steeds geen uitsluitel van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur heeft ontvangen op haar verzoek van 4 maart 1986 om informatie naar aanleiding van de nota Archiefbeleid (motie Poppe/Dijkstal aangenomen door de Tweede Kamer op 4 maart 1986; Tweede Kamer, vergaderjaar 1985-1986, 19 068, nr. 4).

Hierin werd onder meer gevraagd inzicht te geven in de financiële gevolgen van een verkorting van de overbrengingstermijn. Dat één en ander budgettair neutraal kan verlopen betwijfelt de Rekenkamer in het licht van de uitkomsten van haar onderzoek ten eerste.

Ook de kwestie op welke wijze een eenduidig beleid vanuit de diverse ministeries zal worden gevoerd inzake de kwaliteit van archiefbescheiden en de wijze van archivering is nog een open vraag. Het perspectief dat de minister van Binnenlandse Zaken schetst van geautomatiseerde documentaire informatiesystemen, met name ter bevordering van interdepartementale informatie-uitwisseling, is weinig concreet. Hetzelfde geldt voor de verwachting die de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur uitspreekt dat door automatisering het gebruik van de archieven zowel binnen de RAD als door het publiek verbeterd zou kunnen worden. In dit verband valt het op dat beide ministers geen uitzicht bieden op beleidsvoornemens ten aanzien van het gebruik van magneetbanden, diskettes en dergelijke als informatiedragers voor archiefbescheiden. Evenmin bestaan beleidsvoornemens ten aanzien van de status, overdracht en opslag van de aldus geformeerde geautomatiseerde bestanden.

De Rekenkamer concludeert dat gezien de geconstateerde knelpunten de minister van Binnenlandse Zaken en zijn ambtgenoot van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur er niet in slagen de noodzakelijke voorwaarden te scheppen waarmee het archiefproces op adequate wijze beheerst kan worden. Een en ander heeft negatieve gevolgen, dan wel kan dergelijke gevolgen hebben zowel voor de kwaliteit van de documentaire informatieverzorging als voor de archieven als cultuurgood en de mate van toegankelijkheid daarvan.

De Rekenkamer acht het noodzakelijk dat de ambtelijke en politieke leiding hun aandacht voor het gehele archiefproces en de oplossing van de knelpunten intensiveren. Bij het verstrekken van informatie aan de Tweede Kamer zal het aankondigen van concrete maatregelen niet achterwege mogen blijven.

LIJST VAN AFKORTINGEN

ARA	Algemene Rijksarchivaris
CAS	Centrale Archief Selectiedienst
CC ASA	Coördinatiecommissie Algemene Secretarie-aangelegenheden
CDI	afdeling Coördinatie Documentatie Informatieverzorging
CDOI	centrale directie Organisatie en Informatie
FEZ	centrale directie Financiële en Economische Zaken
GAOS	geautomatiseerd archievenoverzichtstelsel
GO	Gemeenschappelijke Opleiding voor Archieven, Bibliotheek, Documentatie en Informatie
KB	ASA Koninklijk besluit algemene secretarie-aangelegenheden rijksadministratie
MAIS	micro-archiefinventarisatiesysteem
MMA	directie Musea, Monumenten en Archieven
PC DIN	Permanente Commissie Documentaire Informatieverzorging
PC RAI	Permanente Conventcommissie Rijksarchiefinspectie
RAD	Rijksarchiefdienst
RAI	Rijksarchiefinspectie
RAS	Rijksarchiefschool
RGD	Rijksgebouwendienst
SAR	stuurgroep Automatisering Rijksarchiefdienst
SOD	Vereniging (voorheen Stichting) voor Documentatie Informatievoorziening en Administratieve Organisatie
WSW	Wet sociale werkvoorziening