De juiste papieren 2

Tweede verslag van het toezicht op het bewerken van de departementale archiefachterstanden

Rapportage

December 2016

Inhoudsopgave

1	**Inleiding**	**4**
2	**Algemeen beeld en aanbevelingen**	**8**
3	**Bevindingen met betrekking tot het thema organisatie**	**10**
	3.1 Omvang van de werkvoorraad	**10**
	3.2 Achterstanden, aanwas en ‘Kraan dicht’	**13**
	3.3 Stand van het selectie-instrumentarium	**15**
	3.4 Organisatie van de bewerking bij de ministeries	**16**
	3.5 Overleg tussen de ketenpartners	**17**
	3.6 Aansturing van Doc-Direkt	**18**
	3.7 Organisatie van de bewerking bij Doc-Direkt	**19**
4	**Bevindingen met betrekking tot het thema kwaliteit**	**22**
5	**Bevindingen met betrekking tot het thema voortgang**	**26**
	5.1 Planning	**26**
	5.2 Monitoren van de voortgang	**27**
	5.3 Logistiek van de bewerking	**28**
	5.4 Feitelijke voortgang	**29**
	5.5 Haperingen in de voortgang	**30**
Colofon		**32**

1 Inleiding

In juli 2009 berichtten de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de Tweede Kamer dat er bij de Rijksdienst over de periode vanaf 1976 naar schatting 800 strekkende kilometer papieren archief berustte. Ongeveer 300 km hiervan vroeg om substantiële bewerking. De bewindslieden stelden voor om deze werkvoorraad in 10 jaar weg te werken, te beginnen in 2010. Het werk moest per 31 december 2019 zijn afgerond. De bewindslieden kondigden aan dat de Erfgoedinspectie zou 'inspecteren en toezien op de organisatie, kwaliteit en voortgang bij het versneld wegwerken van de achterstanden'.

Bij de bewerking van deze papieren archieven zijn meerdere organisaties betrokken. Ten eerste de ministeries als de leveranciers van de te bewerken archieven; vervolgens Doc-Direkt, de organisatie die is belast met de bewerking van de aangeleverde archieven; ten slotte het Nationaal Archief, toekomstige beheerder van de over te brengen archieven.

Eerste ronde

De Erfgoedinspectie heeft in 2012 en vervolgens in 2013 inspecties uitgevoerd bij de uitvoeringsorganisatie Doc-Direkt en de vijf ministeries waarvan op dat moment archieven werden bewerkt. Deze inspecties richtten zich voornamelijk op de werkzaamheden van Doc-Direkt. De

[1] De overige c. 500 km kwam in aanmerking voor vernietiging.

bevindingen uit 2012 en 2013 zijn opgenomen in het rapport *De juiste papieren* van maart 2014. De samenvattende conclusie luidde als volgt:
'In de aanpak van het wegwerken van de archiefachterstanden zijn tastbare verbeteringen te constateren wat betreft de kennis van de omvang van de achterstanden en de inzetbaarheid van de medewerkers. Ook is duidelijk dat de ministeries, Doc-Direkt en het Nationaal Archief in 2013 veel inspanningen hebben geleverd om de knelpunten op het punt van ketensamenwerking en kwaliteitszorg weg te nemen. De plannen zijn, naar het oordeel van de Erfgoedinspectie, geëigend voor het oplossen van de knelpunten. Ze zijn echter op het moment van het schrijven van dit rapport grotendeels nog niet omgezet in concrete maatregelen.

De achterblijvende productie en de blijvende onzekerheid over de volledigheid van de moedertabel zijn zorgpunten. Als gevolg hiervan bestaat het gevaar dat eind 2019, de beoogde afsluiting van het project, niet alle departementale archiefachterstanden zijn weggewerkt en de bestanden die daarvoor in aanmerking komen niet zijn overgebracht. Dat heeft mogelijk als gevolg dat deze bestanden niet of met veel vertraging bewerkt zullen worden. De bestanden van cultuur-historisch belang worden dan niet of met grote vertraging openbaar, de te vernietigen bestanden blijven langer dan de wettelijke termijn bewaard en veroorzaken onnodige beheerslasten. Deze risico's moeten worden ondervangen.'

Tweede ronde

In *De juiste papieren* kondigde de Erfgoedinspectie aan dat zij in een vervolginspectie zou toetsen of de voorgenomen maatregelen waren uitgevoerd en of deze inderdaad tot verbetering hadden geleid. Verder gaf de inspectie aan in deze vervolgronde ook de uitvoering van de bewerking door de ministeries en de volledigheid van de moederinventaris te zullen toetsen.

Tussen december 2014 en maart 2015 heeft de Erfgoedinspectie inspectiebezoeken afgelegd bij de 11 ministeries. Gesproken werd met de verantwoordelijke(n) voor de uitvoering en met de eindverantwoordelijke functionaris. In de meeste gevallen was dit de CIO. Ook werden ter completering van het beeld relevante documenten bestudeerd zoals verbeterplannen, bestandsoverzichten en planningen. In de gesprekken met de ministeries wilde de inspectie een beeld krijgen van de wijze waarop ieder ministerie zijn werkzaamheden en verantwoordelijkheden voor het wegwerken van de achterstanden intern heeft georganiseerd en of deze inrichting voldoende bijdraagt aan het tijdig wegwerken van de achterstanden. Verder heeft de inspectie de samenwerking tussen de ministeries en de ketenpartners Doc-Direkt en het Nationaal Archief getoetst. Daartoe werden in 2015 en 2016 ook gesprekken gevoerd met medewerkers van Doc-Direkt en het Nationaal Archief. Eind 2015, begin 2016 heeft ook nog een schriftelijke ronde bij de ministeries plaatsgevonden ter actualisering van de bevindingen.

De ministeries hebben alle een rapport gericht op de eigen situatie ontvangen. Deze rapporten zijn tegelijk met dit overkoepelende rapport op de website van de Erfgoedinspectie geplaatst.

Toetsingskader

De Erfgoedinspectie ziet zoals gezegd, op verzoek van de betrokken bewindslieden, toe op de *organisatie, kwaliteit en voortgang* van het wegwerken van de archiefachterstanden. Op zich zijn dit geen onderwerpen waarover in de Archiefwet 1995 specifieke bepalingen zijn opgenomen.
Goede organisatie, goede kwaliteit en goede voortgang zijn voorwaarden om het bewerken zo te laten verlopen dat overheid en burgers er op kunnen vertrouwen dat de archieven tijdig beschikbaar en toegankelijk zijn en dat aan de verplichting tot vernietiging wordt voldaan. Archief ondersteunt de taakuitvoering van de overheid, in archief zijn de rechten en plichten van overheid en burgers vastgelegd en met behulp van archief moet het overheidshandelen kunnen worden gereconstrueerd, nu en in de toekomst.
Als het archief niet of slechts met grote moeite beschikbaar is, kan het deze functies niet vervullen. Dit zal ten koste gaan van de rechtszekerheid van burgers en hun vertrouwen in de overheid. Door naleving van de Archiefwet worden de belangen van burgers en overheid gewaarborgd. Vanuit dat oogpunt is het toetsen van de organisatie, kwaliteit en voortgang van het bewerken van de departementale archieven een taak van de Erfgoedinspectie.

Organisatie

Van de drie thema's waar de Erfgoedinspectie zich op richt, is 'organisatie' het meest veelomvattende. We hebben hierbij niet alleen gekeken naar thema's op het strikt organisatorische vlak maar ook naar een aantal randvoorwaardelijke zaken. Het betreft de volgende onderwerpen :

- Is er zicht op de omvang van de te bewerken archieven?
- Stopt de vorming van papieren archieven op termijn?
- Is het selectie-instrumentarium compleet?
- Worden maatschappelijk belangrijke archieven (hotspots) actief geselecteerd voor bewaring?
- Zijn de verantwoordelijkheden voor en de taken met betrekking tot het bewerken van de achterstanden binnen het ministerie belegd?
- Is er voldoende contact tussen de ministeries, Doc-Direkt en het Nationaal Archief, zowel wat betreft de frequentie als wat betreft de inhoud?

Kwaliteit

Om de stand van zaken binnen het thema kwaliteit te toetsen, heeft de inspectie gekeken naar de volgende aspecten:

- Vindt er een vorm van kwaliteitscontrole plaats?
- Wat is het oordeel van de ketenpartners over de kwaliteit?
- In hoeverre hebben de in 2013 voorgenomen verbetermaatregelen effect gehad?

Voortgang

Binnen het thema voortgang heeft de inspectie gekeken naar twee aspecten:

- Is de planning duidelijk en up-to-date?
- Ligt de voortgang op schema?

Dit rapport

Het rapport bestaat naast deze inleiding uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 3, 4 en 5 vormen de kern van het rapport. Hierin worden de bevindingen van het onderzoek per thema, te weten 'Organisatie', 'Kwaliteit' en 'Voortgang' gepresenteerd. Daarbij is geput uit de departementale deelrapporten en de gesprekken met Doc-Direkt en het Nationaal Archief. De bevindingen die de ministeries betreffen worden gegroepeerd. De specifieke resultaten per ministerie kunnen worden aangetroffen in de separate rapporten. In deze hoofdstukken wordt de indeling van het door de inspectie gehanteerde toetsingskader gevolgd. Iedere set bevindingen wordt voorafgegaan door een korte inleidende paragraaf. In hoofdstuk 2, het 'Algemeen Beeld' worden de belangrijkste bevindingen opgesomd, een overkoepelende conclusie getrokken en een aanbeveling gedaan.

Vervolg

In het kader van de opdracht van de bewindslieden aan de Erfgoedinspectie, zal in de loop van 2018 een vervolginspectie plaatsvinden. Hierin zal in ieder geval de uitvoering van de aanbevelingen opgenomen in dit rapport worden getoetst.

Andere achterstanden

Ten slotte merkt de Erfgoedinspectie op dat er ook achterstanden bestaan bij andere organen van de centrale overheid, te weten de ZBO's en de PBO-organen. De gegevens van de monitor informatiehuishouding 2015-2016 van de Erfgoedinspectie wijzen uit dat 60 van deze overheidsorganen achterstanden in de bewerking hebben. Het gaat om een door hen opgegeven totaal van circa 140 km. Bij 22 van deze organisaties berusten archieven van meer dan 40 jaar oud voor een totaal van circa 6 km. In het kader van het werkprogramma 2017/2018 voert de Erfgoedinspectie een nadere inventarisatie uit.

2

Algemeen beeld en aanbevelingen

De Erfgoedinspectie heeft een gematigd positief beeld van de stand van zaken in het project wegwerken archiefachterstanden. De organisatie en de kwaliteit van de bewerking zijn verbeterd.
Zo hebben alle ministeries een eindverantwoordelijke voor het wegwerken van de archiefachterstanden aangewezen, is het selectie-instrumentarium voldoende compleet en actueel om de archieven te kunnen bewerken en selecteren alle ministeries archieven met betrekking tot 'hotspots' voor blijvende bewaring.
Ook positief is dat voor wat betreft de in 2013 voorgenomen en inmiddels geïmplementeerde verbetermaatregelen, de inrichting van een periodiek ketenoverleg, het creëren van een aparte functie voor het relatiemanagement en de logistieke maatregelen hebben geleid tot merkbare vooruitgang in de communicatie tussen de ketenpartners en in de kwaliteit van de bewerking.

De Erfgoedinspectie concludeert naast deze positieve ontwikkelingen dat de voortgang en met name de tijdige afronding van het project is problematisch. Het probleem wordt gevormd door de planning. De oorspronkelijke planning was niet 100% realistisch want:

- Het uitgangspunt voor de planning werd gevormd door de moederinventaris van te bewerken archieven. Deze werd vastgesteld in 2012 maar blijkt niet volledig te zijn.[2]
- De complexiteit van de te bewerken bestanden is groter dan oorspronkelijk werd ingeschat, ook door de gebrekkige kwaliteit van de archiefvorming.[3]
- De organisatie beschikt niet over voldoende capaciteit om de complexe archieven binnen de oorspronkelijke planning te bewerken.
- De huidige planning is fluïde omdat Doc-Direkt moet werken met een sluitende begroting. Dat lukt alleen door DVO-I opdrachten aan te nemen wat ten koste gaat van de DVO-A projecten.[4]
- Het stellen van openbaarheidsbeperkingen veroorzaakt, door verschillen van inzicht tussen de zorgdrager en het Nationaal Archief, stagnatie in de afronding van bewerkingen.

Aanbeveling

Op grond van haar bevindingen en conclusies doet de Erfgoedinspectie de volgende aanbeveling aan de minister van OCW en de minister van BZK:
Stel een realistische planning op voor de bewerking van de resterende papieren archieven waarin rekening wordt gehouden met de kwaliteit van de dossiers en de noodzakelijke zorgvuldigheid van bewerking.

[2] In juli 2016 is een herijking van de werkvoorraad in gang gezet.

[3] Sinds de jaren '90 is de kwaliteit van de dossiervorming bij de ministeries achteruitgegaan. Hiervoor zijn verschillende oorzaken aan te wijzen, zie p24. Ernstiger is dat deze factoren de digitale dossiervorming bedreigen. Slecht gevormde papieren dossiers zijn nog te redden, slecht gevormde digitale archieven zijn vrijwel niet te reconstrueren.

[4] De financiering van de bewerking is gebaseerd op de bestanden opgenomen in de moederinventaris, vastgesteld in 2012. Dit zijn de DVO-A projecten. De bewerking van de bestanden die na de vaststelling van de moederinventaris opduiken, wordt apart gefinancierd door de ministeries. Dit zijn de DVO-I projecten.

3

Bevindingen met betrekking tot het thema organisatie

In dit hoofdstuk wordt een aantal onderwerpen met betrekking tot de organisatie van de bewerking besproken. Het gaat om de mate van inzicht in de werkvoorraad, de toereikendheid van het selectie-instrumentarium en de organisatie van de bewerking bij de ministeries en bij Doc-Direkt.

3.1 Omvang van de werkvoorraad

Een overheidsorganisatie moet, om haar archieven goed te kunnen beheren, weten welke archiefbestanden zij in huis heeft. Een organisatie die onvolledige controle heeft over haar archieven, loopt het risico zich niet toereikend te kunnen verantwoorden omdat zij haar archiefbescheiden niet kan terugvinden. Bovendien kan de organisatie dan niet garanderen dat al haar archiefbescheiden zullen worden bewerkt en tijdig zullen worden overgebracht dan wel vernietigd.

In de loop der jaren hebben in het kader van de plannen om de archiefachterstanden te bewerken verschillende tellingen plaatsgevonden. Het is moeilijk gebleken een getrouw beeld van de totale omvang van de papieren bestanden bij de departementen te krijgen. De oorzaak hiervan is dat de ministeries veelal geen volledig zicht hebben op hun archiefbestanden.

Uit de voorgaande inspecties over het wegwerken van de departementale archiefachterstanden, die resulteerden in het rapport *De juiste papieren* (2014), is gebleken dat het onzeker was of in de meest recente inventaris van departementale archiefbestanden, de zogenaamde moederinventaris, vastgesteld in 2012, alle departementale achterstanden zijn opgenomen.

Bevindingen

Zeven van de elf ministeries geven aan dat zij zonder meer zicht hebben op de locatie en de omvang van hun papieren archieven. Dat betreft dan zowel de archieven van het kernministerie als de archieven van de buitendiensten. Drie van deze zeven ministeries melden dat de uitzondering op dit complete beeld wordt gevormd door de archieven van tijdelijke commissies. Vier van de elf ministeries geven aan dat de omvang en locatie van de archieven van het kerndepartement bekend is maar dat de archieven van de buitendiensten minder goed in beeld zijn.

locatie en omvang van de papieren archieven volledig bekend	locatie en omvang van de papieren archieven grotendeels bekend	alleen de locatie en omvang van de papieren archieven van het kernministerie goed bekend
4	3	4

Tijdens de gesprekken heeft de Erfgoedinspectie een beperkte toets van de volledigheid uitgevoerd door bij enkele ministeries navraag te doen naar hun zicht op het archief van kleine, deels niet meer van het ministerie deel uitmakende organisatieonderdelen. Deze beperkte, niet representatieve steekproef toonde aan dat de desbetreffende ministeries de archieven van deze organisatieonderdelen wel in beeld hebben.
De bewerkingspraktijk wijst echter uit dat ook met de in 2012 vastgestelde moederinventaris nog geen volledige greep is verkregen op de locatie en omvang van de te bewerken bestanden. Regelmatig duiken niet in deze moederinventaris opgenomen bestanden op. Daarom heeft het ministerie van BZK besloten om een herijking te laten plaatsvinden. De ministeries hebben op 26 juli 2016 een uitnodiging ontvangen om samen met Doc-Direkt de omvang en de complexiteit van de daadwerkelijk nog te bewerken archieven en archiefbestanddelen te bepalen.

De onduidelijkheid over de omvang van de nog te bewerken papieren archieven leidt ook tot onzekerheid over de te verwachten omvang van de over te brengen papieren archieven. Duidelijk is wel dat de huidige depotcapaciteit niet toereikend is om de te verwachten km's te bergen. Op dit moment wordt in het voormalige gebouw van de Topografische Dienst in Emmen een archiefbewaarplaats gerealiseerd met plaats voor 90 km. Aangenomen wordt dat dit depot niet volledig zal kunnen voorzien in de behoefte aan depotcapaciteit.

Conclusie

Ondanks het feit dat de ministeries zich bewust zijn van de noodzaak papieren bestanden op te sporen en ter bewerking aan te bieden, blijft het voor hen problematisch volledig greep te krijgen op hun bestanden. Het buiten beeld raken van de archieven van tijdelijke commissies vormt daarbij een specifiek probleem. In 2016 vindt een herijking plaats van de te bewerken archiefbestanddelen.

Aanbeveling aan de ministeries

Betrek bij de herijking van de moederinventaris ook de archieven van de buitendiensten en van diensten die in het verleden onderdeel van het ministerie waren.
Maak bij hun oprichting afspraken over het beheer en de bestemming van de archieven van tijdelijke commissies.

3.2 Achterstanden, aanwas en 'Kraan dicht'

In de brief van 7 juli 2009 aan de Tweede Kamer, geven de bewindslieden aan dat het versneld wegwerken van de archiefachterstanden een belangrijke voorwaarde is voor het moderniseren van de informatiehuishouding van de overheid en met name het bereiken van duurzame toegankelijkheid van relevante informatie.
In de brief spreken de bewindslieden over de bewerking van archiefachterstanden[5] maar wordt anderzijds impliciet verondersteld dat de totale werkvoorraad aan papieren archiefbestanden in het kader van dit project zal worden bewerkt. Dit in de verwachting dat het aanstaande digitale tijdperk het einde zal betekenen van de stroom papieren informatie.[6] Deze veronderstelling wordt echter niet expliciet gemaakt.

Bevindingen

De meeste ministeries maken in hun papieren archiefbestanden een theoretisch onderscheid tussen achterstanden en aanwas. De scheidslijnen tussen achterstanden en aanwas die zij hanteren, verschillen echter van elkaar. Hierbij zijn of blijken praktische overwegingen bepalend.
In de praktijk is de opname van een bestand in de in 2012 vastgestelde moedertabel het criterium voor het onderscheid tussen achterstanden en aanwas. Dit zijn de achterstanden voor de bewerking waarvan de ministeries hebben betaald. Bestanden die na de vaststelling van de moedertabel opduiken, kunnen wel voor bewerking aan Doc-Direkt worden aangeboden maar daar moet dan apart voor worden betaald.

[5] Onder achterstanden worden, formeel gesproken, verstaan die archiefbescheiden die volgens de Archiefwet al vernietigd dan wel al overgebracht hadden moeten zijn. De wet laat voor wat betreft overbrenging enige ruimte om te voldoen aan de verplichting. In artikel 9 van het Archiefbesluit wordt voorgeschreven dat de zorgdrager de archiefbescheiden in perioden overbrengt maar niet later dan 10 jaar nadat ze de leeftijd van 20 jaar hebben bereikt. In de praktijk is er ook enige tijdsruimte voor het toepassen van de vernietigingstermijn, zij het dat een uitloop van meer dan een jaar als vernietigingsachterstand kan worden bestempeld.

[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 2008-2009, 29 362, nr. 156, paragraaf 3.

Bij de opgaven van papieren bestanden voor de moedertabel hebben de ministeries dus niet de archiefwettelijke grens[7] gehanteerd maar een praktische scheidslijn. De in de moedertabel opgenomen 'achterstanden' overschrijden bij alle ministeries de archiefwettelijke grens van ouder dan 20 jaar.
Drie van de elf ministeries werken op het moment van rapporteren (voorjaar 2016) volledig digitaal. Onder volledig verstaan we dan dat zowel het kerndepartement als de buitendiensten, met uitzondering van de documenten die op papier *moeten* blijven, uitsluitend digitale documenten opmaken, digitale dossiers vormen en digitaal archiveren.
Vier ministeries geven aan dat het kerndepartement digitaal werkt maar de buitendiensten nog niet. Vier ministeries zijn druk bezig en verwachten in 2016 of 2017 digitaal te gaan werken.
Tien van de elf ministeries beschikken over een vastgesteld besluit tot vervanging. Het ministerie dat nog niet beschikt over een vastgesteld besluit, heeft daartoe wel voorbereidingen getroffen die zich in een vergevorderd stadium bevinden.
Alle elf ministeries geven aan dat er ook na de invoering van digitaal werken een papieren documentenstroom is, dan wel, zal blijven bestaan. De ministeries hebben inzicht in welke categorieën stukken (voorlopig) uit juridische overwegingen op papier zullen blijven. Eén ministerie formuleert samen met Doc-Direkt een plan van aanpak voor de bewerking van deze papieren stroom. De overige tien ministeries moeten dit nog oppakken.

Conclusie

De begrenzing van wat onder 'achterstanden' wordt verstaan, is van belang voor de financiering van de bewerking. Bestanden die niet tot de achterstanden worden gerekend, kunnen wel worden bewerkt maar daar moet apart voor worden betaald. In de praktijk is de opname van bestanden in de moedertabel het criterium. Daarin zijn voor de ministeries die al digitaal werken, alle bestanden opgenomen die zijn gevormd tot de introductie van digitaal werken.
Er blijft ook na de invoering van digitaal werken een papieren stroom bestaan van archiefbescheiden die vooral om juridische redenen op papier moeten blijven.

Aanbeveling aan de ministeries

Zorg ervoor dat de papieren bestanden die niet in de moedertabel zijn opgenomen, worden bewerkt.

[7] Zie voetnoot 5.

3.3 Stand van het selectie-instrumentarium

Vernietiging van archiefbescheiden mag uitsluitend plaatsvinden op grond van een vernietigings- of selectielijst. Bij de vaststelling van de bewaartermijnen is rekening gehouden met het belang van de archiefbescheiden voor de bedrijfsvoering, voor de verantwoording en voor het historisch onderzoek. Anderzijds biedt het Archiefbesluit 1995, artikel 5e, de mogelijkheid om voor vernietiging aangemerkte archiefbescheiden op grond van hun bijzondere maatschappelijke betekenis van vernietiging uit te zonderen. Een goede en tijdige bewerking van de achterstanden kan alleen plaats vinden als het selectie-instrumentarium compleet en actueel is. Als dit niet het geval is, stokt de bewerking.

Na de introductie van de nieuwe selectiemethodiek zijn de ministeries aan de slag gegaan met het opstellen van selectielijsten op basis van het *Generiek Waarderingsmodel Rijk* (GWR).[8] Deze nieuwe lijsten zijn op dit moment echter nog maar bij vier ministeries vastgesteld. Inmiddels loopt de geldigheid van de traditionele selectielijsten, die zijn vastgesteld in de jaren 1990, af.[9] Daardoor kan de situatie ontstaan dat er voor de selectie van bepaalde bestanden geen geldige lijst beschikbaar is.

Bevindingen

Zeven ministeries rapporteren dat zij beschikken over een nagenoeg compleet selectie-instrumentarium. Vier van hen hebben inmiddels een vastgestelde selectielijst gebaseerd op het GWR, de overige drie hebben een compleet en actueel BSD-instrumentarium. Vier ministeries hebben geconstateerd dat hun selectie-instrumenten niet meer geheel compleet en actueel zijn. Hierdoor kunnen mogelijk papieren archiefbestanden niet geselecteerd worden met een geldende selectielijst. Twee van deze ministeries zijn van plan dit probleem op te lossen door de GWR-selectielijst terugwerkende kracht te geven en ook op papier van toepassing te laten zijn. De overige twee ministeries werken nog aan een oplossing voor dit probleem.
Alle ministeries maken al langer gebruik van de mogelijkheid vervat in het Archiefbesluit, artikel 5e, om als te vernietigen aangemerkte bestanden van vernietiging uit te zonderen wegens hun bijzondere waarde. Voor de selectie van deze bestanden gebruiken de ministeries verschillende instrumenten, zoals een archiefcommissie, advisering door de beleidsdirecties en bespreking in het Strategisch Informatie Overleg met het Nationaal Archief.[10]

[8] De GWR geeft een systematische geordende opsomming van werkprocessen en biedt een globaal overzicht van de informatie die bij de uitvoering van werkzaamheden wordt gevormd. Handreiking belangen in balans, p. 10.

[9] Een selectielijst is 20 jaar geldig vanaf het moment van publicatie in de Staatscourant.

[10] De selectie van deze bestanden is nog niet tot stand gekomen door gebruikmaking van de hotspot-monitor, een instrument dat behoort tot de nieuwe selectiemethodiek.

Conclusie
De actualiteit en de volledigheid van het selectie-instrumentarium zijn over het algemeen voldoende voor de bewerking van de archieven. Daar waar dat niet het geval is, wordt gewerkt aan en oplossing. Het uitzonderen van vernietiging van bestanden met een bijzondere maatschappelijke betekenis vindt plaats bij alle ministeries.

Aanbeveling
Geen.

3.4 Organisatie van de bewerking bij de ministeries

Er zijn geen archiefwettelijke voorschriften voor de inrichting van de organisatie van het archiefbeheer binnen een ministerie. Het is wel van belang dat het ministerie een eindverantwoordelijke voor de bewerking van de achterstanden heeft aangewezen en interne afspraken heeft gemaakt over de uitvoering, bijvoorbeeld of er sprake is van enige centrale regie, in welke mate de dienstonderdelen zelfstandig opereren en of er kwaliteitscontrole wordt uitgeoefend.

Bevindingen
Eindverantwoordelijkheid
Alle ministeries hebben een eindverantwoordelijke functionaris aangewezen voor het bewerken van de archiefachterstanden. Deze eindverantwoordelijkheid maakt altijd deel uit van een takenpakket met betrekking tot de informatievoorziening. Bij negen ministeries berust de eindverantwoordelijkheid bij de CIO of bij de plaatsvervangend CIO. Twee ministeries hebben de eindverantwoordelijkheid belegd bij de directeur Bedrijfsvoering.

De eindverantwoordelijke functionarissen geven verschillende motieven aan voor hun betrokkenheid bij de archiefbewerking. Vier CIO's vinden dat dit zonder meer bij hun functie hoort. Vier andere CIO's zien hun betrokkenheid vooral als onderdeel van hun kaderstellende rol of zelfs de opdracht om het digitaal werken binnen hun ministerie mogelijk te maken. Bij één ministerie hebben de grote organisatieonderdelen ieder een eigen CIO. De 'centrale' CIO is verantwoordelijk voor dit hele systeem waaronder ook de bewerking van de archieven valt. Twee ministeries hebben de eindverantwoordelijkheid voor de bewerking uitdrukkelijk niet bij de CIO belegd, één vanuit de gedachte dat deze functionaris uitsluitend verantwoordelijk is voor de ICT en één omdat de CIO-rol wordt gezien als kaderstellend en beoordelend en niet belast met de uitvoering.

Conclusie
Alle ministeries hebben een eindverantwoordelijke voor de bewerking van de archiefachterstanden aangewezen. Tussen de ministeries bestaan interessante verschillen in opvatting over de CIO-rol.

Aanbeveling
Geen.

Dagelijkse aansturing en coördinatie
Op het niveau van het coördineren en monitoren van de uitvoering hebben de ministeries gekozen voor verschillende modellen. Zes ministeries werken met een centrale aansturing en coördinatie van de werkzaamheden. In deze gevallen heeft één medewerker bij het kerndepartement, eventueel ondersteund door één of meerdere collega's, het overzicht over alle werkzaamheden ook die met betrekking tot de buitendiensten. Ook het ketenoverleg met Doc-Direkt en het Nationaal Archief wordt door deze medewerker gevoerd. De overige vijf ministeries hanteren een meer decentraal model waarin buitendiensten zelfstandig optreden en overleggen met Doc-Direkt. De mate waarin bij deze vijf ministeries het kerndepartement op de hoogte is van of zich betrokken voelt bij de stand van zaken verschilt van 'in het geheel niet' tot 'nauw betrokken'.

Conclusie
De Archiefwet geeft de zorgdrager veel ruimte om de wijze van naleving zelf in te vullen. Er zijn bijvoorbeeld geen voorschriften voor de inrichting van de organisatie van het archiefbeheer. De ministeries hebben hun archiefbeheer elk op eigen wijze vorm gegeven, variërend van een zuiver centrale regie tot een volledig decentraal model. Aan het centrale model kleeft, wegens de grote spanwijdte van de werkzaamheden, het risico van kwetsbaarheid, aan de verschillende decentrale modellen het risico van langs elkaar heen werken.

Aanbeveling aan de ministeries
Zorg ervoor dat ervoor dat minstens één functionaris binnen het ministerie zicht heeft op de planning en voortgang van de bewerking bij alle buitendiensten van het ministerie. Breng de binnen het ministerie aanwezige expertise en de gemaakte afspraken op het gebied van de bewerking van de archiefachterstanden in kaart en maak deze binnen het ministerie bekend.

3.5 Overleg tussen de ketenpartners

De bewerking van de departementale achterstanden vindt plaats in een samenwerkingsverband tussen de ministeries, de bewerkingsorganisatie Doc-Direkt en het Nationaal Archief als toekomstige beheerder van permanent te bewaren archief. De contacten vinden plaats op verschillende niveaus. Het centrale element in deze overlegstructuur wordt gevormd door het ketenoverleg.[11] De ministeries voeren elk periodiek ketenoverleg over hun lopende en nieuwe bewerkingsprojecten met Doc-Direkt en het Nationaal Archief. Het overleg wordt gekenschetst als 'operationeel'. Bij de ministeries die een decentraal

[11] Doel en reikwijdte van dit overleg is beschreven in 'Verbeterstappen archiefketen DVO-A' van 23 juli 2013, p. 13 e.v.

model hanteren is ook het ketenoverleg gedecentraliseerd. Verder vindt ook periodiek tactisch overleg plaats tussen de zorgdrager en de relatiebeheerder van Doc-Direkt [zie verder 3.6].
Hiernaast bestaat sinds begin 2016 het afnemersberaad. Dit beraad is, conform de richtlijnen voor de vereenvoudigde governance van de bedrijfsvoering van het Rijk (SGO-5) in de plaats gekomen van de klantenraad. Het afnemersberaad heeft inmiddels tweemaal plaatsgevonden. De deelnemers zijn vertegenwoordigers van alle ministeries en het Nationaal Archief. Het beraad staat onder voorzitterschap van Doc-Direkt en die organisatie voert ook het secretariaat. Het afnemersberaad is bedoeld om de dienstverlening van Doc-Direkt te bespreken en de voornemens van Doc-Direkt op dat gebied aan de deelnemers voor te leggen. Het afnemersberaad had op het moment van onze inspecties bij de ministeries, in 2015, nog niet plaatsgevonden. We hebben de werking ervan wel getoetst bij Doc-Direkt en het Nationaal Archief. Daaruit bleek dat doel en functie van dit overleg nog niet geheel zijn uitgekristalliseerd.

Conclusie
Het ketenoverleg vindt plaats voor alle ministeries en wordt door de deelnemende partijen als nuttig en noodzakelijk ervaren. Het afnemersberaad moet zijn definitieve vorm en plaats in de afstemming over het wegwerken van de archiefachterstanden nog vinden.

Aanbeveling
Zie de aanbeveling bij paragraaf 3.6.

3.6 Aansturing van Doc-Direkt

Doc-Direkt is één van de shared-service organisaties (SSO) binnen de rijksoverheid. Toen de organisatie op 1 januari 2011 van start ging, maakte zij onderdeel uit van het ministerie van BZK met de status van tijdelijke baten-lastendienst. De DGOBR was eigenaar van de organisatie en de CIO-Rijk was door de departementen gemandateerd als opdrachtgever. Per 1 januari 2013 werd de tijdelijke baten-lastenstatus ingetrokken en werd Doc-Direkt een regulier onderdeel van het ministerie van BZK met de DGOBR als de hiërarchisch leidinggevende van de directeur van Doc-Direkt. Eind 2014 werden plannen ontwikkeld om in het kader van het programma Herinrichting Governance Bedrijfsvoering Rijk (SGO-5) de aansturing van Doc-Direkt te vereenvoudigen. Per 1 januari 2015 wordt Doc-Direkt aangestuurd volgens dit nieuwe model. De aansturing vindt per SSO plaats via het bestuurlijk overleg. Daaraan nemen de eigenaar, de centraal opdrachtgever, het SSO als opdrachtnemer, de beleid- en kadersteller, de financieel deskundige en een vertegenwoordiging van de afnemers van het SSO deel. In het bestuurlijk overleg worden de randvoorwaarden bepaald waarbinnen het SSO zijn doelstellingen moet realiseren.[12]

[12] Herinrichting Governance Bedrijfsvoering Rijk (SGO 5), nieuwsbrief oktober 2014. Nieuwe aansturing Doc-Direkt op basis van kader SGO 5, vastgesteld op 4 december 2015 in de stuurgroep SGO 5.

Per 1 oktober 2015 maakt Doc-Direkt deel uit van het nieuw gevormde DG Vastgoed en Bedrijfsvoering Rijk (DGVBR). Hierin is een aantal SSO's ondergebracht.

Bevindingen
Het bestuurlijk overleg vindt in principe eenmaal per kwartaal plaats. Op het moment van het onderzoek voor dit rapport had er echter wegens een herverdeling van taken binnen BZK gedurende een jaar geen bestuurlijk overleg plaatsgevonden. In oktober 2016 heeft het overleg een doorstart gemaakt. In de visie van de gedelegeerd opdrachtgever, moet het overleg na de doorstart, meer dan voorheen, gaan over het wegwerken van de archiefachterstanden. De toelevering van relevante informatie over eventuele knelpunten vanuit het afnemersberaad naar het bestuurlijk overleg bleef volgens de gedelegeerd opdrachtgever uit.

Conclusie
De nieuwe aansturing van Doc-Direkt moet zijn beslag nog krijgen.

Aanbeveling
Geen.

3.7 Organisatie van de bewerking bij Doc-Direkt

Op 1 januari 2014 ging Doc-Direkt werken volgens de nieuwe organisatiestructuur. Een belangrijk onderdeel van de nieuwe structuur was de introductie van de functie relatiebeheerder en de functie werkvoorbereider. Deze functies zijn ontstaan uit een opsplitsing van de functie accountmanager.

Bevindingen
De relatiebeheerders voeren het tactisch relatiemanagement uit. Dit relatiemanagement bestaat uit het onderhouden van contacten met de ministeries, het verwerven van opdrachten en het opstellen van contracten. Doc-Direkt heeft nu 3 relatiebeheerders. Zij hebben ieder een aantal ministeries in de portefeuille. Het relatiebeheer verkeert nog in de opbouwfase maar werpt zijn vruchten al af. Verdere uitbouw van deze functie vindt Doc-Direkt ook van nut wegens het groeiende belang van het verwerven van DVO-I projecten.
De werkvoorbereiders zijn belast met het voorbereiden en begeleiden van de daadwerkelijke bewerking van archieven door Doc-Direkt, van de schouw tot en met de afronding. Doc-Direkt beschikt nu over 6 werkvoorbereiders. Zij hebben ieder een aantal ministeries in de portefeuille en vertegenwoordigen Doc-Direkt in het ketenoverleg met die ministeries. Bij de voorbereiding van de jaarplanning brengt de werkvoorbereider zijn inzicht in de werkvoorraad van een ministerie in. De werkvoorbereiders kunnen zich nu

het relatiemanagement elders is belegd, beter richten op het begeleiden van bewerkingsprojecten.
De ministeries geven aan dat zij erg gebaat zijn bij continuïteit in de vervulling van de functie werkvoorbereider/voorheen accountmanager. Een werkvoorbereider heeft in de loop der jaren veel kennis opgebouwd over de archiefvorming bij zijn ministeries en de aard en inhoud van de bestanden. Het benutten van de kennis en de ervaring van deze functionarissen bevordert naar de mening van de ministeries de communicatie met Doc-Direkt en de voortgang van de bewerking.

Conclusie

De organisatie van de bewerking door Doc-Direkt is verbeterd door de splitsing van de functie accountmanager in relatiebeheerder enerzijds en werkvoorbereider anderzijds.

Aanbeveling

Geen.

4

Bevindingen met betrekking tot het thema kwaliteit

In de zomer van 2013 zijn twee documenten opgesteld die, onder andere, de verbetering van de kwaliteit van de bewerking van de archieven door Doc-Direkt beoogden. Het gaat om het 'Advies kwaliteitsverbetering proces bewerken Doc-Direkt' uit juni 2013 en de 'Verbeterstappen archiefketen DVO-A' van juli 2013.[13] De voorstellen uit dit laatstgenoemde document die de kwaliteitsverbetering tot doel hebben, betreffen:

- Het opstellen en toepassen van normenkaders voor de inventaris, de voorstellen tot vernietiging en de materiële staat;
- Het toepassen van een vereenvoudigd archiefbewerkingsplan (=beslisdocument) waarin duidelijk wordt aangegeven welke maatwerkafspraken er over de bewerking zijn gemaakt in aanvulling op de basiseisen die voortvloeien uit de normenkaders;
- Het hanteren van prestatie-indicatoren gericht op de juiste toepassing van de normenkaders en het beslisdocument en op tijdige overbrenging dan wel vernietiging;
- Het afgeven door Doc-Direkt van een garantie van de betrouwbaarheid van de voorstellen tot vernietiging, de inventarissen en de verzorging van de materiële staat.

[13] Zie ook 'De juiste papieren', p. 16 en 17.

Het 'Advies kwaliteitsverbetering proces bewerken Doc-Direkt' bevat met name aanbevelingen die tot doel hebben de personele inzet binnen Doc-Direkt te optimaliseren door het in kaart brengen van de aanwezige kennis en vaardigheden, het desgewenst opleiden van de medewerkers, het herorganiseren van de teams en het sturen op de kwaliteit van de output.
Verder werd per 1 januari 2014 de nieuwe functie 'werkvoorbereider' geïntroduceerd. Werkvoorbereiders hebben mede als taak de kwaliteit bij de uitvoering van projecten te monitoren en deze te toetsen in relatie tot de gemaakte afspraken.[14] Ten slotte heeft Doc-Direkt procedures opgesteld voor interne kwaliteitsborging.
In *De juiste papieren* constateerde de Erfgoedinspectie in maart 2014 dat de zorg voor de kwaliteit van de archiefbewerking in 2013 *in opzet* was verbeterd. De meeste maatregelen moesten toen echter nog wel worden geïmplementeerd. Bij deze inspectie zijn we nagegaan in hoeverre de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en in hoeverre zij daadwerkelijk de kwaliteit hebben verbeterd.

Bevindingen

Kwaliteitscontrole door de ministeries

Tien van de elf ministeries doen aan een vorm van controle van de producten van Doc-Direkt. Van één ministerie is dat onbekend omdat op het moment van de inspectie nog geen bewerking van de archiefbestanden had plaatsgevonden.
De controle betreft de kwaliteit van het beslisdocument, van de voorstellen tot vernietiging en van de toegangen op de bewerkte archieven. Eén ministerie laat die laatste controle over aan het Nationaal Archief omdat het de kwaliteit van de toegangen niet van direct belang vindt voor de eigen organisatie. Eén ministerie voert de controle van de toegangen uit in samenwerking met het Nationaal Archief.
De nadruk bij alle ministeries ligt op de controle van de voorstellen tot vernietiging. Deze wordt uitgevoerd via steekproeven waarbij de toepasselijkheid van de selectiebeslissing op het dossier wordt getoetst. Afwijkende oordelen worden door het ministerie voorgelegd aan Doc-Direkt.
Bij de controle van de toegangen wordt steekproefsgewijs gekeken of de beschrijving in de toegang de inhoud van het dossier dekt. Bij deze controle zijn de ministeries zich ervan bewust dat door Doc-Direkt gebruik gemaakt wordt van door de ministeries aangeleverde dossierbeschrijvingen, indien deze voorhanden zijn. Vier ministeries geven in dat verband aan dat hun eigen dossiervorming en -beschrijvingen niet altijd adequaat zijn. In De juiste papieren constateerde de Erfgoedinspectie al dat de productieafspraken tussen een ministerie en Doc-Direkt weinig ruimte laten om een slecht gevormd archief te herordenen.
Zeven ministeries geven aan tevreden tot zeer tevreden te zijn over de kwaliteit van de werkzaamheden van Doc-Direkt. Drie ministeries zijn matig tevreden en vinden dat er veel fouten worden gemaakt.

[14] De functie is ontstaan door het opsplitsen van het accountmanagement in relatiemanagement en werkvoorbereiding.

Doc-Direkt meldt dat de organisatie de reacties van de ministeries op haar producten systematisch monitort en meet. Een concept-inventaris wordt door een ministerie vrijwel nooit onmiddellijk goedgekeurd. Meestal voldoet één correctieronde.
Doc-Direkt bevestigt de mededeling van enkele ministeries dat de kwaliteit van de dossiervorming zeer te wensen overlaat. Volgens Doc-Direkt is de achteruitgang begonnen in de jaren 90 van de vorige eeuw.[15] De organisatie wijst daar een aantal oorzaken voor aan waaronder het afschaffen in 1995 van het KB ASAR (KB Algemene Secretarie Aangelegenheden Rijksoverheid) en van de algemene secretarieën bij de ministeries. Hiermee verloren de ministeries hun strikte regels voor het archiefbeheer en hun centrale professionele kader voor de uitvoering ervan. Ook de introductie in de jaren 90 van selectiedocumenten die met hun handelingen niet aansloten op de daadwerkelijke taakuitvoering en archiefvorming, hebben volgens Doc-Direkt bijgedragen aan het verlies van kwaliteit in de archiefvorming.

Kwaliteitszorg bij Doc-Direkt
De toepassing van de normenkaders voor toegangen en voor de materiële staat helpt, volgens Doc-Direkt bij het verbeteren van kwaliteit. De garantie voor betrouwbaarheid van de producten van Doc-Direkt houdt in dat er is afgesproken dat als Doc-Direkt fouten heeft gemaakt, deze zullen worden verbeterd.
Doc-Direkt geeft ook aan dat van hen kwaliteit gevraagd mag worden maar dat chaotische dossiers niet bewerkt kunnen worden dusdanig dat er kwaliteit ontstaat.

Kwaliteitscontrole door het Nationaal Archief
Het Nationaal Archief heeft normenkaders voor toegangen en de materiele staat opgesteld. Het normenkader toegangen is besproken met Doc-Direkt om eventuele verschillen in interpretatie op te lossen. Het Nationaal Archief ontvangt van Doc-Direkt ter toetsing de concepttoegangen op over te brengen archief en levert commentaar. Volgens het Nationaal Archief hangt de kwaliteit van een toegang sterk samen met de kwaliteit van het bewerkingsteam. Het Nationaal Archief is niet altijd tevreden over de kwaliteit van een toegang maar stelt wel vast dat er ten opzichte van de begintijd veel is verbeterd. De kwaliteit van de materiele staat is zonder meer sterk verbeterd.
Het beslisdocument wordt opgesteld door het desbetreffende ministerie en Doc-Direkt en besproken door deze partijen met het Nationaal Archief. Het Nationaal Archief meent dat een bewerkingsproject is gebaat bij een goed en volledig beslisdocument. De ministeries, waar toch de kennis berust over de te bewerken archieven, zouden meer tijd en aandacht mogen besteden aan de beslisdocumenten.

[15] Doc-Direkt is een voortzetting van de Centrale Archiefselectiedienst die al sinds 1981 de archieven van de ministeries bewerkt.

Bij de binnenkomst van een bewerkt archief voert het Nationaal Archief ook een controle uit op de volledigheid, dat wil zeggen of er een match is tussen een beschrijving in de toegang en een fysiek archiefbestanddeel. Voor de kwaliteitscontrole beschikt het Nationaal Archief over 7 medewerkers.

Conclusie

Kwaliteit is een onderwerp waarbij de ketenpartners, te weten de departementen, Doc-Direkt en het Nationaal Archief, over elkaars prestaties oordelen.
Een gemeenschappelijke conclusie is dat de ministeries en het Nationaal Archief beide een verbetering in de kwaliteit van de producten van Doc-Direkt zien maar ook beide van oordeel zijn dat er door Doc-Direkt nog stappen gezet moeten worden.
Doc-Direkt, het Nationaal Archief en enkele ministeries geven ook aan dat de kwaliteit van de dossiervorming bij de ministeries, door het decentraliseren en deprofessionaliseren van het archiefbeheer, al minstens 20 jaar te wensen overlaat. Dit heeft gevolgen voor de kwaliteit van het werk van Doc-Direkt, aangezien deze organisatie niet voldoende capaciteit en tijd heeft om wanordelijke archieven toegankelijk te maken.

Aanbeveling aan de ministeries

Benut de aanwezige kennis over de te bewerken archieven in het optimaliseren van de voorbereiding van bewerkingsprojecten, met name van het beslisdocument.
Houd bij de beoordeling van de kwaliteit van de producten van Doc-Direkt rekening met het feit dat er nogal eens slecht gevormde archieven worden aangeleverd.

5

Bevindingen met betrekking tot het thema voortgang

Op 31 december 2019 moeten volgens de opdracht aan Doc-Direkt de papieren archieven van de ministeries zijn weggewerkt. Gezien de omvang van de papieren archiefbestanden houdt dat in dat de werkzaamheden zorgvuldig gepland moeten worden en er een gestage voortgang moet zijn in de bewerking. In dit hoofdstuk bespreken we de stand van zaken met betrekking tot de planning en de voortgang van de bewerking en de oorzaken van eventuele haperingen.

5.1 Planning

De planning dient in principe om opdrachtgever en opdrachtnemer inzicht te geven in welke werkzaamheden op welk moment zullen plaatsvinden en wanneer ze zullen worden afgerond. Aan de hand van de planning kan worden nagegaan of de voortgang van de bewerking op schema ligt.

Bevindingen

De planning van de werkzaamheden van Doc-Direkt komt tot stand door het maken van een afweging tussen de onderhanden projecten, de werkvoorraad, het gevraagde niveau en de beschikbare capaciteit voor projecten en de doelstelling de begroting in evenwicht te houden. Deze laatste overweging leidt ertoe dat naast DVO-A projecten (de achterstanden die zijn opgenomen in de moederinventaris), die al gefinancierd zijn, ook DVO-I projecten (papieren archieven die naderhand zijn opgedoken), die apart gefinancierd worden, ter hand worden genomen. De

planning wordt aan het begin van het jaar door de werkvoorbereiders gedeeld met de ministeries.
Doc-Direkt geeft aan dat de planning een prognose is die, wegens de relatieve onvoorspelbaarheid van doorlooptijden, vrijwel altijd bijgestuurd moet worden als de werkzaamheden eenmaal zijn begonnen. De planning wordt gedeeld met de ministeries met de mededeling dat het een indicatie is.
Deze gang van zaken wordt bevestigd door het Nationaal Archief en door de ministeries. Bij deze organisaties blijkt er echter weinig begrip te zijn voor de behoefte van Doc-Direkt aan een 'fluïde' planning. In eerste instantie wordt er vooral gehecht aan up-to-date informatie over de planning.

Conclusie

De planning van de werkzaamheden is de verantwoordelijkheid van Doc-Direkt. In het opstellen van de planning moet Doc-Direkt rekening houden met een groot aantal factoren die te maken hebben met de interne organisatie. Deze factoren kunnen, ook als een project eenmaal onderweg is, de planning beïnvloeden.

Aanbeveling aan Doc-Direkt

Breng de ketenpartners, te weten het desbetreffende ministerie en het Nationaal Archief, tijdig en volledig op de hoogte van de wijzigingen in de planning van projecten.

5.2 Monitoren van de voortgang

Om de voortgang van de bewerkingsprojecten te kunnen monitoren, moeten de betrokken partijen beschikken over een beheersinstrument waarin de verschillende stappen in een bewerkingstraject worden bijgehouden.

Bevindingen

Alle betrokken partijen vinden het belangrijk om op de hoogte te zijn van de voortgang van de bewerkingsprojecten.
De ministeries hebben niet alle evenveel behoefte aan gedetailleerde informatie hierover. Eén ministerie stelt vast dat Doc-Direkt nog geen volledig inzicht heeft in de voortgang maar laat de monitoring ervan in vertrouwen over aan deze organisatie. Vier ministeries vinden dat zij voldoende inzicht hebben. Vijf ministeries vinden dat zij te weinig informatie krijgen over de voortgang. Drie van deze ministeries werken met eigen monitorinstrumenten in de vorm van eigen projectlijsten die worden geactualiseerd met hulp van de werkvoorbereiders van Doc-Direkt. Van de bestanden van één ministerie had op het moment van de inspectie nog geen bewerking plaatsgevonden.
Doc-Direkt heeft een eigen applicatie voor het bijhouden van de projecten. In deze applicatie worden de omvang, de bestede uren en de status (de fase waarin het zich bevindt) van een bewerking per project bijgehouden. Deze applicatie is wegens de

noodzakelijke beperkingen in het toekennen van autorisaties niet raadpleegbaar voor externe partijen.
Om tegemoet te komen aan de wens van de ministeries op de hoogte te worden gehouden van de voortgang, is Doc-Direkt bezig met het opzetten van een voortgangsmonitor per zorgdrager die wel raadpleegbaar zal zijn voor de ministeries.
Het Nationaal Archief houdt een eigen overzicht bij van openstaande dossiers van te acquireren archieven. Dit overzicht bevat globaal dezelfde informatie als het monitorinstrument van Doc-Direkt. Om technische redenen kunnen het monitorinstrument van het Nationaal Archief en dat van Doc-Direkt niet worden gekoppeld.
De ministeries en Doc-Direkt zijn in 2015 begonnen met het opstellen van zogenoemde spoorboekjes. Ze omvatten DVO-A en DVO-I projecten en beschrijven de inhoud en de prioriteiten. Het doel van de spoorboekjes is ervoor te zorgen dat er greep is op de nog uit te voeren DVO-A maar ook DVO-I werkzaamheden zodat daar op gestuurd kan worden. Zij dienen echter ook de verbetering van de afstemming tussen een ministerie en Doc-Direkt.

Conclusie
Doc-Direkt onderkent de behoefte van de ministeries aan actuele informatie over de voortgang van hun bewerkingsprojecten en ontwikkelt op dit moment een digitaal instrument daarvoor. De spoorboekjes zijn een instrument dat door de gezamenlijke opstelling moeten leiden tot het voorkomen van misverstanden over de uitgangspunten van de bewerking.

Aanbeveling aan Doc-Direkt
Deel het te ontwikkelen monitorinstrument ook met het Nationaal Archief en maak desgewenst gebruik van de specifieke informatie waarover deze organisatie in dit verband beschikt.

5.3 Logistiek van de bewerking

In de beginfase van Doc-Direkt vormde de logistiek van de bewerking een hardnekkig probleem. De aanvoer van te bewerken archieven kwam traag op gang en het was niet mogelijk alle medewerkers aan het werk te houden. Er was sprake van een mismatch tussen werkaanbod en beschikbare capaciteit.[16]
Inmiddels heeft Doc-Direkt een aantal maatregelen genomen ter verbetering van de logistiek.
Het gaat om het formuleren van instapcriteria, eisen waaraan een bestand moet voldoen voordat het door Doc-Direkt in behandeling wordt genomen; het gebruik van MAIS-Flexis om de door Doc-Direkt beheerde archieven te monitoren; de introductie van routing.

[16] De juiste papieren (2014), p. 15.

Voor wat betreft het vinden van de juiste match tussen een archief en zijn bewerkers, wordt aan alle archieven een niveau van complexiteit toegekend. In de praktijk blijkt een archief echter nooit één niveau van ingewikkeldheid te hebben.
Doc-Direkt heeft het 'lean' werken ingevoerd, waardoor nu sneller geschakeld kan worden in de processen. Dit helpt ook bij het bewerken van de eenvoudige blokken, waar toch een ingewikkeld stukje in zit.

Conclusie
De maatregelen getroffen ter stroomlijning van de logistiek van de bewerking hebben een daadwerkelijke verbetering tot stand gebracht.

Aanbeveling
Geen.

5.4 Feitelijke voortgang

In *De juiste papieren* constateerde de Erfgoedinspectie dat op dat moment (maart 2014) de voortgang van de bewerking achterbleef bij de verwachtingen.

Bevindingen
De vergelijking van de feitelijke voortgang van de bewerking met de gewenste voortgang wordt bemoeilijkt door een aantal onzekerheden. Volgens de brief van 26 juli 2016 van het ministerie van BZK aan de ministeries met betrekking tot de herijking van de moedertabel[17], moet er nog 63 km archief bewerkt worden maar is de verwachting dat een deel van deze kilometers ten onrechte is ingeschat als te bewerken archief. Daarnaast spreekt het ministerie in deze brief de verwachting uit dat de productiesnelheid van Doc-Direkt zal toenemen. Ten slotte houdt het ministerie er wel rekening mee dat de nu nog te bewerken archieven om een steeds intensievere bewerking vragen.

Het Nationaal Archief meldt dat in 2015 4,5 km archief is overgebracht. In het eerste halfjaar van 2016 is 500 meter overgebracht. Doc-Direkt bevestigt deze cijfers en geeft aan dat de deadline van 31 december 2019 onder druk staat.

Conclusie
Op dit moment zijn de precieze omvang van de te bewerken archiefachterstanden en de daarmee gepaard gaande gewenste voortgang om de deadline van 31 december 2019 te kunnen halen, onduidelijk.

[17] Zie ook p. 12.

Aanbeveling aan de aan de minister van OCW en de minister van BZK
Stel een realistische planning op voor de bewerking van de resterende papieren archieven. Laat daarbij de volledigheid van de greep op de papieren archieven en de zorgvuldigheid van hun bewerking overwegen boven de tijdigheid van de afronding. Houd daarbij ook rekening met het feit dat de ministeries nogal eens slecht gevormde archieven aanleveren.

5.5 Haperingen in de voortgang

Als de monitoring van de voortgang uitwijst dat de realisatie van een bewerkingsproject teveel gaat achterlopen bij de planning ervan, moet ingegrepen worden. Om dat op een effectieve manier te kunnen doen, moet de oorzaak van de vertraging worden opgespoord. Die kan gelegen zijn in een onrealistische planning en/of in obstakels ondervonden bij de bewerking. Het voornaamste obstakel voor de volledige afronding van een bewerking wordt gevormd door problemen bij het stellen van openbaarheidsbeperkingen. De bevoegdheid om bij overbrenging beperkingen aan de openbaarheid te stellen ligt bij de zorgdrager. Over een voorgenomen besluit tot beperking van de openbaarheid vraagt de zorgdrager advies aan de algemene rijksarchivaris. De algemene rijksarchivaris brengt ook advies uit over de openbaarheidsbeperkingen als het desbetreffende archief bestemd is voor een regionaal historisch centrum.

Bevindingen
Haperende overbrenging
Op dit moment beheert Doc-Direkt ruim 400 bestanden die zich in een vergaande staat van afronding bevinden maar om een aantal redenen nog niet kunnen worden overgebracht. De meest voorkomende reden is dat er geen overeenstemming is bereikt over de beperkingen op de openbaarheid. Doc-Direkt heeft onlangs een plan van aanpak opgesteld voor het afronden van deze projecten.

Openbaarheidsbeperkingen
Drie ministeries ondervinden geen problemen bij het stellen van openbaarheidsbeperkingen, noch in de vorm van oponthoud door een moeizame gang van zaken intern, noch door het uitblijven van overeenstemming met het Nationaal Archief.
Acht ministeries ervaren de procedure als moeizaam en langdurig. Een aspect daarvan is dat het binnen een ministerie, wegens capaciteitsproblemen en de vaak ingewikkelde materie, lastig is om een voorstel voor openbaarheidsbeperkingen opgesteld te krijgen. Deze acht ministeries vinden ook dat het advies van het Nationaal Archief vaak lang op zich laat wachten. Vier ministeries geven aan dat er naar aanleiding van adviezen van het Nationaal Archief die afweken van de voorstellen van het ministerie verschillen van mening zijn ontstaan waarover nog geen overeenstemming is bereikt. Bij drie ministeries adviseert het Nationaal Archief meer openbaarheid dan het ministerie wil, één ministerie wil juist meer openbaarheid dan het Nationaal Archief adviseert. Drie ministeries

ondervinden problemen bij het stellen van beperkingen op de openbaarheid omdat op hun dossiers ook internationale regels van toepassing zijn en ook buitenlandse instanties zich over de openbaarheid moeten buigen. Twee ministeries vinden dat het toepassen van de openbaarheidsbeperkingen zoals geadviseerd door het Nationaal Archief zeer arbeidsintensief, omdat ze voor het ministerie afwegingen op stukniveau inhouden.

Het Nationaal Archief geeft aan dat het over het algemeen geen lange tijd nodig heeft om advies uit te brengen. De adviesprocedure moet echter wel enkele vaste stappen doorlopen. In principe zou het uitbrengen van een advies niet langer dan 6 weken in beslag hoeven te nemen. De doorlooptijd zou wel verkort kunnen worden als al in een vroeg stadium overleg plaatsvindt tussen zorgdrager en Nationaal Archief. De signalering door een ministerie van stukken waarvan de openbaarheid mogelijk beperkt moet worden, kan al plaatsvinden in het beslisdocument.
Twee ministeries hebben Doc-Direkt gevraagd om hen te adviseren bij het opsporen van gerubriceerde stukken. Doc-Direkt heeft hier medewerkers voor geschoold.

Conclusie

Het stellen van openbaarheidsbeperkingen blijft een weerbarstig probleem maar er zijn mogelijkheden om het proces beter te stroomlijnen.

Aanbeveling aan de minister van OCW en de minister van BZK

Geef Doc-Direkt de taak om dossiers die mogelijk in aanmerking komen voor openbaarheidsbeperkingen te signaleren en deze informatie door te geven aan de zorgdrager.

Aanbeveling aan de ministeries

Geef in het beslisdocument al aan voor welke onderdelen van het archief mogelijke beperkingen op de openbaarheid gesteld gaan worden.
Bereid het conceptbesluit tot het stellen van openbaarheidsbeperkingen voor samen met het Nationaal Archief.

Colofon

Erfgoedinspectie
Rijnstraat 50
Postbus 16478 (IPC 3500)
2500 BL Den Haag
Tel: 070 412 40 12
Fax: 070 412 40 14
E: info@erfgoedinspectie.nl
www.erfgoedinspectie.nl

ISBN 978-90-821685-8-7

December 2016