

OP DEZELFDE LIJN VERDER ?

**Advies van de Werkgroep positionering archiefinspectie
in opdracht van BRAIN**

definitieve versie, 31 oktober 2014

INHOUD

1. Inleiding	3
a. Waarom is herbezinning op positionering inspectie nodig?.....	3
b. Vraagstelling van dit advies, opdracht van het bestuur van BRAIN	4
c. Gehanteerde aanpak	5
2. Ontwikkelingen in het informatiebeheer en toezicht	5
a. Hoe heeft archiefinspectiefunctie zich ontwikkeld?.....	5
b. Hoe heeft het informatiebeheer zich ontwikkeld?.....	8
3. Visie op positionering archiefinspectiefunctie.....	9
a. Governance, kwaliteitscyclus en het Three Lines of Defence model.....	9
b. Huidige positie gemeentelijke archiefinspectie in het systeem van interne beheersing ...	12
c. Tweede, derde lijn of erbuiten? Een vergelijking.....	12
4. Conclusies en aanbevelingen	15

1. Inleiding

a. Waarom is herbezinning op positionering inspectie nodig?

De invoering van de wet Revitalisering Generiek Toezicht (wet RGT) in 2012 roept vragen op over de positie van de gemeentearchivaris in zijn rol als archiefinspecteur. Volgens de nieuwe wet strekt het horizontaal toezicht zich uit tot overgebrachte en niet overgebrachte archieven. De gemeentearchivaris is naast toezichthouder op het beheer van de niet-overgebrachte, ook beheerder van de overgebrachte archieven en zou daarmee toezicht op zichzelf moeten houden. Betekent dit dat de toezichtfunctie van de gemeentearchivaris losgekoppeld moet worden van die van beheerder van de archiefbewaarplaats? Waar wordt de toezichtsrol dan gepositioneerd?

Deze kwestie heeft al tot de nodige speculatie geleid. Zo wordt onderbrenging van de archiefinspectietaak bij gemeentelijke rekenkamers of auditdiensten gesuggereerd. Dit maakt de zaak er echter niet duidelijker op. Het is van groot belang dat de archiefsector hierover een degelijke, onderbouwde visie ontwikkelt, aangezien de omgeving (archiefvormers en wetgeving) sterk in verandering is. Daarom heeft het bestuur van BRAIN in 2012 een werkgroep opdracht gegeven advies uit te brengen over de positionering van de gemeentelijke archiefinspectie.

De vraag over de positionering in het licht van de nieuwe wet bleek al snel niet de meest zinvolle invalshoek te zijn. Horizontaal toezicht (ook wel horizontale verantwoording genoemd) vindt plaats door controle van de gemeenteraad op het handelen van het college van burgemeester en wethouders. De gemeentearchivaris heeft daarin geen zelfstandige rol en evenmin sanctiebevoegdheid. Hij brengt verslag uit aan het college, dat vervolgens verantwoording aan de gemeenteraad aflegt. Beiden kunnen daarbij gebruik maken van de zogeheten Archief-KPI's van de VNG.¹ Voor de niet overgebrachte archieven brengt de gemeentearchivaris verslag uit over het beheer door anderen binnen de gemeente, voor de overgebrachte archieven brengt hij verslag over zijn eigen beheer uit. Omdat hij onder de bevelen van het college opereert, is van formele conflicterende belangen geen sprake.

Met de beantwoording van deze vraag kon de werkgroep verder tot de kern doordringen. Procesgebonden informatie, oftewel archief, is één van de bedrijfsmiddelen van een organisatie, net als personeel en financiën. Het beheersen van informatie is daarmee een onderdeel van de totale sturing en beheersing binnen het gemeentelijk apparaat. Wij beschouwen archieftoezicht als onderdeel van de sturing en beheersing (oftewel governance) van de organisatie, omdat deze invalshoek de meeste toegevoegde waarde levert. Effectiviteit en acceptatie is, zeker voor een toezichtsfunctie die geen zelfstandige sanctiebevoegdheid heeft, van wezenlijk belang.

Over dat onderwerp is buiten ons vakgebied al veel denkwerk verricht. Modellen en theorieën over kwaliteitsmanagement, governance en auditing kunnen helpen bij onze visievorming en zullen daarom bij de beantwoording van de vraagstelling gebruikt worden. Het inspectieveld begint zich deze materie steeds meer eigen te

¹ <http://www.vng.nl/onderwerpenindex/cultuur-en-sport/archieven-en-musea/brieven/horizontale-verantwoording-archiefwet-1995-op-waarstaatjegemeentenl>

maken. Zo beschikken steeds meer archiefinspecteurs over een post-hbo diploma Internal Auditing.²

Het vraagstuk is niet nieuw. Eerder zijn er discussies geweest en voorstellen gedaan over de taakopvatting van de inspecteurs en de effectiviteit van het archieftoezicht. De in het volgende hoofdstuk genoemde ontwikkelingen op het gebied van archief- en informatiebeheer en de gewijzigde wet- en regelgeving ten aanzien van de toezichtsfunctie vormen de tweede inspiratiebron voor het beantwoorden van de vraagstelling over de positionering van het archieftoezicht.

b. Vraagstelling van dit advies, opdracht van het bestuur van BRAIN

In de sectie Archieftoezicht is een werkgroep Positionering opgericht met als opdracht een advies aan het bestuur van Brain voor te bereiden over de positionering van de toezichtfunctie.³ De werkgroep rapporteert direct aan de sectie Archieftoezicht en indirect aan het bestuur van BRAIN.

De werkgroep zal in haar advies antwoord geven op de vraag:

Op welke wijze past de inspectiefunctie van de gemeentearchivaris in de interne governancestructuur van de gemeente en wat betekent dit voor de toekomstige inrichting van deze functie?

Het advies van de Werkgroep Archiefinspectiefunctie uit 2005 betrof alle bestuurslagen. De reikwijdte van het advies van de Werkgroep Positionering Archiefinspectie is beperkt tot de gemeentelijke overheidslaag. De werkgroep richt zich meer op de samenhang met andere vakdisciplines binnen één bestuurslaag, zoals auditing en kwaliteitsmanagement, dan met archiefinspectie door alle bestuurslagen heen.

De gemeentelijk archiefinspecteur, werkend namens en onder verantwoordelijkheid van de gemeentearchivaris, heeft in de loop van de tijd een geheel eigen positie in het archiefveld verworven. De gemeentelijk archiefinspecteur heeft veelal een intern gerichte rol. Hij rapporteert aan het bestuur van de gemeente en blijft daarmee binnen het ambtelijke domein. Hij heeft geen bevoegdheid om sancties op te leggen. Dit vraagt om een eigen strategie, aanpak en positionering, die anders kan zijn dan de inspectieaanpak van de collega-inspecteurs/toezichthouders bij provincies en rijk.

Met de herziening van de Archiefwet in het kader van de Wet Rgt en de overdracht van de zorg voor de provinciale archieven van het rijk naar de provincies is de figuur van provinciaal archiefinspecteur uit de wet verdwenen. In de praktijk is hij veelal onderdeel geworden van het interbestuurlijk archieftoezicht op de gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en de waterschappen. Daarnaast is de nieuwe – niet verplichte – figuur van provinciearchivaris in de wet opgenomen. De

² Zie hierover het artikel van Hans Zwaanswijk in het Archievenblad nr. 6 jg. 2013.

³ De werkgroep bestond uit Allow Frings (voorzitter), Maarten Schenk, Jeroen van Oss en Wilma Koolen. In een eerdere fase hebben Ellis Kreuwels en Yvonne Welings deelgenomen. Margriet van Gorsel heeft de werkgroep van advies gediend en een workshop gehouden. De tekst van het advies is geschreven door Jeroen van Oss en Wilma Koolen.

functie en taken van de provinciearchivaris zijn zonder meer vergelijkbaar met die van een gemeente- of waterschapsarchivaris, zoals nader geregeld in de betreffende archiefverordeningen en besluiten informatiebeheer.

De werkgroep gaat in haar keuze om de reikwijdte van dit advies in eerste instantie te beperken tot de gemeentelijke archiefinspectie, niet voorbij aan het besef dat kwesties als rolopvatting, effectiviteit en ontwikkelingen in het informatiebeheer zoals beschreven in het volgende hoofdstuk, de inspectiefunctie in alle overheidslagen raken. Het is dan ook zeer aan te bevelen dat de vertegenwoordigers van de provinciale toezichthouders en de Erfgoedinspectie een aanvullende visie op de positionering van de archiefinspectie zullen formuleren.

c. Gehanteerde aanpak

De werkgroep heeft twee consultaties gehouden: één voor de leden van BRAIN tijdens de algemene ledenvergadering in Haarlem op 17 december 2012 (door Margriet van Gorsel en Jeroen van Oss) en één door Jeroen van Oss op 15 april 2013 in Schiedam voor de leden van de sectie Archieftoezicht van BRAIN.

De eerste versie van dit advies is geschreven door Wilma Koolen en Jeroen van Oss met inbreng van Allow Frings en Maarten Schenk. Deze versie zonder conclusies is op de Dag van de Inspectie op 7 oktober 2013 in Ede aan de collega-archiefinspecteurs voorgelegd en besproken. De commentaren en schriftelijke reacties zijn door Wilma Koolen en Jeroen van Oss verwerkt in een versie met conclusies en aanbevelingen die op 7 april is besproken op de Dag van de Inspectie in Leiden en op 14 april in de Algemene Ledenvergadering van BRAIN.⁴ Opnieuw zijn alle commentaren verwerkt waarop het advies definitief gemaakt kon worden. Aan het bestuur van BRAIN wordt een voorstel gedaan voor een vervolg in de lijn van de aanbevelingen in dit advies.

2. Ontwikkelingen in het informatiebeheer en toezicht

a. Hoe heeft archiefinspectiefunctie zich ontwikkeld?

De opeenvolgende archiefwetten bevatten voorschriften en regels voor archiefzorg en archiefbeheer. De Archiefwet 1918 heeft als algemene strekking dat overheidsorganen verplicht waren er voor zorg te dragen dat de onder hen berustende archieven in goede en geordende staat werden gebracht en gehouden. Om de uitvoering van de wet te kunnen toetsen werd ook een toezicht op deze archiefzorg ingesteld. De Wet van 1918 regelde het (externe of interbestuurlijke) toezicht op de archiefzorg over zowel de niet overgebrachte archieven die nog bij de administratie berusten als over archieven die overgebracht zijn naar de gemeentelijke archiefbewaarplaats. Het toezicht op de gemeentelijke archiefzorg werd uitgevoerd door een door gedeputeerde staten benoemde provinciaal archiefinspecteur. In de praktijk bestond dit toezicht vooral uit het bevorderen van een veilige bewaring in archiefbewaarplaatsen, het voorkomen van verwaarlozing

⁴ Advies positionering inspectie BRAIN conceptversie 21 maart 2014

en oneigenlijke vernietiging van archieven, en het bieden van hulp en sturing bij het ordenen en beschrijven van de archieven.

In de Archiefwet 1962 komt er een onderscheid tussen toezicht op de zorg en toezicht op de naleving: het beheer. Zorg omhelst volgens de Archiefwet in hoofdzaak het vaststellen van beheerregels, en het beschikbaar stellen van voldoende financiële middelen, vakbekwaam personeel en adequate archiefruimten. Beheer richt zich op de ambtelijke uitvoering van het archiefbeheer.

In de Archiefwet 1962 wordt geregeld dat het toezicht op het archiefbeheer voortaan, namens het college van burgemeester en wethouders, wordt uitgeoefend door (indien benoemd) de gemeentearchivaris, of een aan hem ondergeschikte gemeentelijk archiefinspecteur. Daarmee kwam er op het niveau van de gemeente dubbel toezicht. De kern van de werkzaamheden van de gemeentelijke inspecteurs bestond in de vorige eeuw vooral uit het uitvoeren van inspecties ter plaatse bij de gemeente aan de hand van vragenlijsten; daarnaast werd kennis gedeeld en werden uitvoerende werkzaamheden als het overbrengingsklaar maken van archieven en de invoering van nieuwe ordeningssystemen begeleid.

De provinciale archiefinspectie beperkte zich in gemeenten met een benoemde archivaris voornamelijk tot toezicht op de zorg. Wanneer er geen archivaris is benoemd strekt het provinciale toezicht zich ook uit tot het beheer.

Na de inwerkingtreding van de huidige archiefwet in 1995 ontstond er een landelijke discussie over de inrichting van het Nederlandse archiefbestel. Onderdeel van deze discussie waren voorstellen tot verdere samenwerking en eventueel samenvoeging van de verschillende inspectielagen op het niveau van rijk, provincie en gemeente tot één landelijke inspectiedienst, of het onderbrengen van de inspectie van de niet-overgebrachte archieven bij de Algemene Rekenkamer (rijk) of een accountant (provincie, gemeente) en de inspectie van het culturele deel (overgebrachte archieven) bij de inspectie cultuurbezit. Bij het samenvoegen van de inspecties tot één landelijke inspectiedienst werd in eerste instantie gedacht aan het externe toezicht door een onafhankelijke instantie buiten de organisatie. Hier wordt bedoeld de inspectie op het beheer bij het rijk door de rijksarchiefinspectie en de inspectie op de zorg bij gemeenten door de provinciale archiefinspectie.

Het interne of horizontale toezicht zoals dat door de gemeentearchivaris wordt uitgeoefend bleef vooralsnog buiten de discussie over de samenvoeging. De positie van het interne toezicht zou ook minder verankerd zijn dan die van het externe toezicht. Gemeenten zijn niet verplicht om een archivaris te benoemen, waarmee het gehele interne toezicht zou komen te vervallen. Daar waar wel een archivaris is benoemd blijft inspectie een redelijk vrijblijvende taak, waarbij er soms door gebrek aan tijd of onvoldoende kennis van zaken in de praktijk nauwelijks aan inspectie wordt of werd gedaan. Ook was er discussie over de vermeende onafhankelijkheid van de interne toezichthouder vanwege de relatie die er is tussen archiefdienst en archiefbeheerder. Omdat het onderscheid tussen toezicht op de zorg en toezicht op het beheer niet geheel duidelijk was en ook het werkveld het onderling niet eens

was, eindigde de discussie in een voorstel tot nader onderzoek naar de archiefinspectiefunctie.⁵

In 2005 verscheen het rapport van de Werkgroep Archiefinspectiefunctie, Fase 1.⁶ De werkgroep had als kernvraag: *Hoe kan een effectieve en efficiënte samenhang komen op het toezicht op het archiefwezen op rijks-, provinciaal en gemeentelijk niveau, inclusief waterschappen en ZBO's.* Deze vraag werd ingegeven door twee ontwikkelingen. Enerzijds de 'Kaderstellende visie op toezicht' uit 2001 en het daaropvolgende kabinetsstandpunt vastgelegd in de nota 'Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht' ⁷, anderzijds door de zorg die er in het veld leefde over de effectiviteit van het archiefwettelijk toezicht. Het toezicht leek niet goed geregeld: er is sprake van gaten en van overlap, de verschillende inspectielagen zouden onafhankelijk van elkaar opereren en er waren verschillen te constateren in taakopvatting en werkwijze. Het Rapport fase 1 van de Werkgroep Archiefinspectiefunctie onderzocht wat en volgens welke methoden geïnspecteerd moet worden, terwijl in fase 2 zou worden nagegaan hoe dit organisatorisch het best kan worden gedaan. Het vervolgrapport is er overigens nooit gekomen.

De werkgroep concludeerde dat versterking van het archiefwettelijk toezicht wenselijk was, maar dat dit niet voldoende was om tot een structurele verbetering van de kwaliteit van het archiefbeheer bij zorgdragers te komen. Werkelijke verbeteringen konden worden bereikt door een combinatie van drie elementen:

- a. omgeving: de primaire verantwoordelijkheid ligt bij de zorgdrager;
- b. effectiviteit: een eenduidig, dekkend toezicht- en controlebeleid, sanctie- en escalatiebeleid, onafhankelijk gepositioneerd, met kaderstellende regelgeving, uitvoerbaar en handhaafbaar; en
- c. professionaliteit: geïstitutionaliseerde kennisopbouw, kennisontwikkeling en kennisdeling.

De werkgroep doet per element een aantal aanbevelingen en wijst aan het slot van haar rapport op de urgentie in het archiefveld de nodige verbeteringen door te voeren in de wijze waarop archiefinspectie is georganiseerd. Ook op bestuurlijk niveau moesten maatregelen worden getroffen, teneinde een dekkend toezicht te bewerkstelligen en om de zorgdrager op zijn eigen verantwoordelijkheid in de informatieketen te wijzen.

Naar aanleiding van het rapport Oosting 'Van specifiek naar generiek' uit 2007 is de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (Wet Rgt) ontwikkeld en per 1 oktober 2012 in werking getreden. De wet vervangt meerdere vormen van specifiek toezicht (waaronder archieftoezicht) door generiek toezicht. Met de Wet RGT worden hogere bestuurslagen op afstand geplaatst en vindt het toezicht grotendeels plaats op basis van rapportage door de lagere bestuurslaag. In het nieuwe interbestuurlijk toezicht ligt de nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten. Ook voor het

⁵ Salverda, J. - Zorg(en) voor en over een goed archiefbeheer: een vergelijkend onderzoek naar het onderscheid tussen archiefzorg en archiefbeheer bij archiefinspectie op het niveau van gemeenten. - Nijmegen, 2004

⁶ Convenant archieven 2002, onderzoek naar de inrichting van één archiefinspectiefunctie, Rapportage fase 1, versie 5.4, juni 2005

⁷ Minder last, meer effect: zes principes van goed toezicht. - Den Haag: Ministerie van binnenlandse zaken en koninkrijksrelaties, 2002

interbestuurlijk archieftoezicht geldt dat de provincie toezicht houdt op taakverwaarlozing en dit doet met generieke instrumenten achteraf.

De invoering van de Wet Rgt had gevolgen voor bestaande wetgeving. Per 1 januari 2013 is de Archiefwetgeving aangepast en in de Gemeentewet zijn enkele nieuwe artikelen opgenomen. Het archiefwettelijk toezicht wordt in het vervolg gebaseerd op artikel 124 van de Gemeentewet, het algemene toezichtartikel. Hierdoor verdwijnen enkele specifieke toezichtbepalingen, zoals de verplichting om bouwplannen voor archiefbewaarplaatsen vooraf ter goedkeuring aan gedeputeerde staten voor te leggen. Bij de wijziging van de Archiefwet 1995 is de verplichting te benoemen provinciaal archiefinspecteur verdwenen. Er is nu de mogelijkheid tot aanstelling van een provinciearchivaris die wordt belast met het beheer van de naar de archiefbewaarplaats overgebrachte provinciale archieven en het toezicht op het beheer van de niet-overgebrachte provinciale archieven.

Het takenpakket van de gemeentelijk archiefinspecteur is anno 2014 behoorlijk verbreed. Alle aspecten uit de archiefwetgeving komen uitvoerig bij een inspectie aan bod. De archiefinspecteur richt zich steeds nadrukkelijker op de hele informatieketen, waarbij digitale duurzaamheid een belangrijke component is geworden. De archiefinspecteur is daarbij één van de spelers in het totale veld van informatie- en archiefbeheer.

b. Hoe heeft het informatiebeheer zich ontwikkeld?

Er zijn een aantal belangrijke ontwikkelingen in de maatschappij die van invloed zijn op de informatiebehoeften van overheidsorganisaties en de wijze waarop met informatie wordt omgaan. Dit geldt voor alle overheidslagen.

- Door toename van de bureaucratie en door digitalisering zijn de archieven en de daarbij horende beheershandelingen sinds de tweede helft vorige eeuw exponentieel in omvang toegenomen, en ook de variatie aan informatiedragers die voor behoud op lange termijn in aanmerking komen, is flink gegroeid.
- Documentaire informatievoorziening is geen exclusief domein meer. Waar voorheen de archiefafdeling het postkanaal beheerste en een centraal dynamisch archief bijhield, wordt nu overal binnen de organisatie informatie gecreëerd, binnengehaald, beheerd en bewaard. De informatie wordt met behulp van de verschillende proces- en kantoorapplicaties aangemaakt en verwerkt. Archiveringssystemen vormen steeds meer een logisch onderdeel van de werkprocessen.
- Digitaal archiveren vereist dat informatiesystemen al bij het begin worden ingericht op duurzame bewaring en vindbaarheid van informatie. Werkprocessen en de daarbij horende documentstromen worden anders ingericht. De operationele archiefwerkzaamheden worden geïntegreerd in de werkprocessen. De regie- en adviesfunctie voor het informatiebeheer krijgt een andere positie opdat proceseigenaren en medewerkers gericht kunnen worden gefaciliteerd en ondersteund bij archivering-, digitalisering- en andere informatievraagstukken.

- Er is een toenemende aandacht voor kwaliteitszorg en interne controle. De eisen voor kwaliteit en transparantie nemen toe. Bezuinigingsdoelstellingen, efficiencyslagen en nieuwe wet- en regelgeving maken dat organisaties en werkprocessen anders worden ingericht. Er komen steeds meer standaarden en normen. Burgers en bedrijven vragen van de overheid betere dienstverlening met minder regels en lagere administratieve lasten. Het op orde zijn van de informatiehuishouding is een voorwaarde voor het goed en doelmatig kunnen uitoefenen van alle andere taken. Het informatiebeheer dient te worden gemonitord en onderhouden en voorzien in controlemaatregelen om te kunnen blijven aansluiten bij de veranderingen in de primaire processen. De meeste gemeenten moeten nog beginnen met de inrichting van een systematische kwaliteitszorg voor het informatiebeheer.
- Steeds vaker is sprake van samenwerking, uitbesteding van taken en keteninformatisering, waarbij de verantwoordelijkheid voor de borging van het informatiebeheer integraal moet worden geregeld. Samenwerking stelt aan organisaties de eis tot standaardisering en integraliteit.
- Er is een grotere rol voor commerciële dienstverleners. In de contracten met leveranciers van producten en diensten (softwareapplicaties, opslag in de cloud et cetera) horen ook waarborgen over het voldoen aan standaarden en over eigendom, de status en het beheer van die informatie.

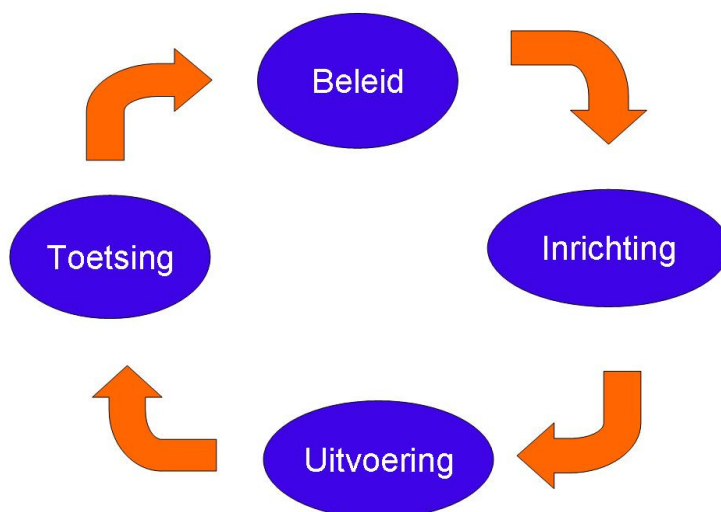
3. Visie op positionering archiefinspectiefunctie

a. Governance, kwaliteitscyclus en het Three Lines of Defence model

Om te kunnen bepalen hoe de inspectiefunctie van de gemeentearchivaris in de gemeentelijke governance zou kunnen passen, moeten we eerst kort in gaan op de begrippen *management- of kwaliteitscyclus*, *governance* en het *Three Lines of Defence model*. Het centrale model met betrekking tot sturing en beheersing van een organisatie is de management- of kwaliteitscyclus.⁸ Een veel gebruikte variant hierop is de Deming Circle, die bij het INK-model toegepast wordt.⁹ Volgens deze modellen behoort een organisatie voortdurend zijn doelen te stellen (beleid), te implementeren in de processen (inrichting), uit te voeren, te controleren of er aanpassingen nodig zijn om de doelen te bereiken en of de doelen bijgesteld moeten worden en vervolgens deze zo nodig bij te stellen (beleid). Deze cyclus helpt organisaties bestuurbaar en wendbaar te blijven.

⁸ A.J.G. Driessen en A. Molenkamp, *Internal Auditing. Een managementkundige benadering* (5^e druk, Deventer, 2012) met name de Inleiding, hoofdstuk 1 en paragraaf 5.4.

⁹ <http://www.ink.nl/model/pdca-imwr>



Afbeelding 1: de managementcyclus

Zo'n kwaliteitssysteem kan de hele organisatie betreffen, maar ook aspecten van de bedrijfsvoering, zoals ICT, financiën of informatie. Artikel 16 van de Archiefregeling schrijft voor dat overheidsorganisaties een kwaliteitssysteem voor het archiefbeheer toepassen. De norm NEN ISO 15489 wordt in de toelichting als voorbeeld aanbevolen. Ook de Baseline Informatiehuishouding van de VNG en KING kan als zodanig gebruikt worden.¹⁰ Een kwaliteitssysteem is echter meer dan een norm of een instrument. Het moet worden ingebed in de organisatie.

Door de maatschappelijke veranderingen, de wijzigingen in wet- en regelgeving, digitale ontwikkelingen, decentralisaties en bezuinigingen zien de overheden zich genoodzaakt hun dienstverlening opnieuw in te richten en op een nieuwe manier te gaan werken. Om dit te bereiken is een goed beheer van de informatie noodzakelijk. Hiervoor wordt steeds vaker de term *information governance* gebruikt: het vaststellen en onderhouden van regels en besliskaders voor het effectief creëren, verzamelen, analyseren, distribueren, gebruiken en vernietigen van informatie. Centraal staat de informatie die een organisatie nodig heeft, hoe die informatie gebruikt wordt en wie er verantwoordelijk voor is. Wanneer dat goed geregeld is, kan de informatie het meest effectief worden ingezet om de bedrijfsdoelen te realiseren.

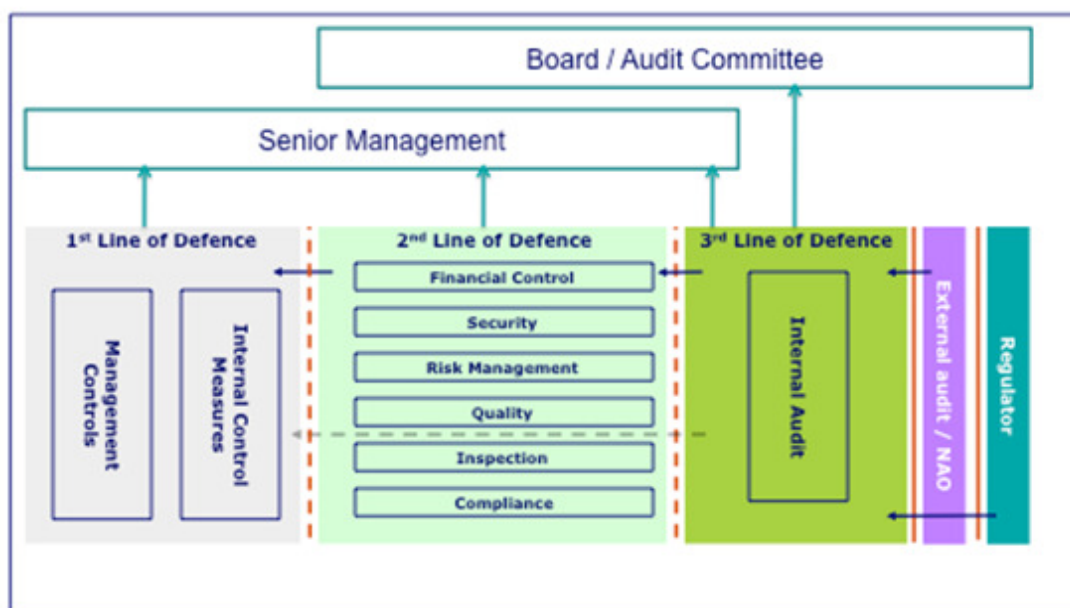
Information governance is onderdeel van de gemeentelijke governance en gaat dus over de manier waarop een organisatie haar informatiehuishouding inricht om het beheer, de verantwoording en de performance van de organisatie te verbeteren. De informatiehuishouding dient zo te zijn ingericht dat de organisatie werkt in overeenstemming met de wet- en regelgeving en daarmee compliant is. Om te zorgen dat de informatie die ontvangen en gebruikt wordt betrouwbaar is en een zekere kwaliteit heeft, dient er aan de informatiehuishouding een kwaliteitssysteem te hangen. Het vraagstuk van de positionering van de gemeentelijke archiefinspectie hangt hiermee samen.

¹⁰ <https://www.vng.nl/onderwerpenindex/cultuur-en-sport/archieven-en-musea/publicaties/baseline-informatiehuishouding-gemeenten-0>

De grote vraag is of de gemeentearchivaris als inspecteur deel uitmaakt van het kwaliteitssysteem, en wel als toetsende partij, of dat hij er, als buitenstaander, toezicht op houdt? Om deze vraag te beantwoorden kan het *Three Lines of Defence model* opheldering bieden.

In dit rapport wordt in plaats van *kwaliteitssysteem* de term *systeem voor interne beheersing* gebruikt, omdat dit alle aspecten van *in control* brengen omvat: zoals rechtmatigheid (compliance), internal control en risicomanagement.

Three lines of defence model



Afbeelding 2: Het Three Lines of Defence model¹¹

De eerste lijn is het lijnmanagement, dat integraal verantwoordelijk is voor het *in control* zijn van de organisatie. Het zal daarbij, naast het dagelijks leiding geven, gebruik maken van interne controlemechanismen, die ingebed zijn in de primaire processen. Omdat een lijnmanager nu eenmaal niet alle specialismen in huis zal hebben, wordt hij daarbij geholpen door de tweede lijn: de controller, de kwaliteitsmanager, afdelingen Risk Management en Compliance.

De eerste en tweede lijn zijn er voor verantwoordelijk dat het topmanagement erop kan vertrouwen dat de organisatie in control is. Dit wordt 'primaire zekerheid' genoemd. De derde lijn, vertegenwoordigd door de internal audit toetst of het systeem dat voor primaire zekerheid moet zorgen, goed werkt en in lijn is met de doelen en het besturingsmodel van de organisatie. Zij rapporteert daarover aan het topmanagement en het bestuur, met het doel om zogeheten 'aanvullende zekerheid'

¹¹ <https://na.theiia.org/news/Pages/The-Three-Lines-of-Defense-in-Effective-Risk-Management-and-Control-Is-Your-Organization-Positioned-for-Success.aspx>

te bieden. Auditors zijn niet zozeer vakinhoudelijk georiënteerd, maar houden zich vooral bezig met toetsen van beheersingssystemen. Zij beoordelen niet de performance, oftewel de kwaliteit van het product of de dienst zelf, maar het systeem van interne beheersing. Zij fungeren als klankbord en feedback voor het topmanagement en het bestuur.

b. Huidige positie van gemeentelijke archiefinspectie in het systeem van interne beheersing

Als we het Three Lines of Defence model projecteren op de huidige situatie valt een aantal zaken op:

- Interne beheersing in de vorm van een kwaliteitssysteem dat voor primaire zekerheid omtrent de kwaliteit en rechtmatigheid van het informatie- en archiefbeheer moet zorgen, is bijna nergens bij de gemeentelijke overheid operationeel. Dit soort systemen zijn er veelal wel op financieel gebied en bij bepaalde primaire processen, zoals vergunningverlening (vaak ISO 9000) en gezondheidszorg (veel GGD's hanteren het HKZ kwaliteitssysteem). Ook het INK managementmodel wordt veel toegepast bij de overheid.
- Gemeentelijke Archiefinspecties proberen in veel gevallen dit gat op te vullen, door een tweedelijns rol te vervullen als adviseur of beoordelaar van de goede, geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden. Dit onder het motto: "Als de informatiehuishouding slecht is, kun je beter mee gaan helpen om op orde te brengen dan gaan toetsen." Ook het jaarlijks invullen van de Archief-KPI's kan als een tweedelijns (compliance) activiteit worden beschouwd. De inzet van archiefinspecties kan echter niet als een volwaardig, dekkend kwaliteitssysteem gelden.
- Tegelijkertijd meten archiefinspecties zich een derdelijns rol aan, of positioneren zich buiten de three lines of defence als quasi extern toezichthouder. Op grond van de Archiefwet rapporteert de gemeentearchivaris immers direct aan het college van burgemeester en wethouders.

Tijdens de consultaties in Haarlem en Schiedam kwam naar voren dat een meerderheid van zowel gemeentearchivarissen als inspecteurs zich als onderdeel van het systeem van interne beheersing beschouwden, als toetsers van de kwaliteit van de archieven (de performance) zelf en niet zozeer als beoordelaars van het systeem van interne beheersing. Hoe meer de gemeentearchivaris onderdeel is van de gemeentelijke organisatie, hoe meer deze geneigd is zich in de tweede lijn te positioneren. Daarentegen blijken archivarissen en hun inspecteurs bij grote streekarchieven of RHC's door de grotere afstand eerder op de derde lijn te gaan zitten. De vraag is echter of hier sprake is van een derdelijns positie, van een tweedelijns rol op afstand of een rol buiten het systeem van interne beheersing.

c. Tweede, derde lijn of erbuiten? Een vergelijking

Wij signaleren dat gemeentelijke archiefinspecties op dit moment uiteenlopende rollen aannemen. De rolkeuze lijkt niet heel bewust te zijn.

Zij wordt vooral bepaald door:

- de organisatorische context;
- de formatie, capaciteit en professionele kennis;

- de aanwezigheid van een systematisch kwaliteitssysteem en de samenhang met andere vakdisciplines binnen de organisatie, zoals auditing en informatiecontrollers;
- de kwaliteit van de informatiehuishouding.

Het spreekt voor zich dat iedere gemeentearchivaris, en met hem de archiefinspecteur, een bewuste keuze moet maken. Door naar zijn omgeving te kijken moet hij voor zichzelf helder krijgen wat zijn object van toezicht is en welke rol hij vervult. Een ondubbelzinnige positionering van inspectiefunctie is evenzeer van belang voor de organisatie, omdat daarmee de intenties en grenzen van het archieftoezicht transparant blijven. Het tegelijkertijd uitoefenen van strijdige rollen leidt vroeg of laat tot problemen, die de geloofwaardigheid van de archiefinspectie kunnen aantasten.

Laten we daarom de drie varianten uitwerken en de voor- en nadelen op een rijtje zetten.

Archiefinspectie als toezichthouder buiten de three lines of defence

Formeel is het zo dat de gemeentearchivaris in zijn inspectierol buiten alle gezagslijnen om, direct moet kunnen rapporteren aan het college van burgemeester en wethouders. De toezichtfunctie bij de gemeentearchivaris is verankerd in de wet en daar kan een zekere autoriteit aan worden ontleend. Aan dit principe willen wij in dit advies niet tornen.

In de praktijk is dit echter niet de meest effectieve benadering, omdat de gemeentearchivaris geen doorzettingsmacht heeft, bij gebrek aan wettelijke sanctiemogelijkheden. Dat vertaalt zich ook in zijn organisatorische positie: onder een directeur, gemeentesecretaris, of bij een gemeenschappelijke regeling onder een bestuur. Het negeren van deze verhouding is niet bevorderlijk voor het bereiken van de gewenste kwaliteitsverbeteringen. De archivaris voldoet aan zijn wettelijke plicht door misstanden te signaleren, maar draagt op deze wijze niet bij aan de oplossing.

Archiefinspectie buiten het systeem van interne beheersing (third line of defence)

De third line of defence is bedoeld om het topmanagement en het bestuur aanvullende zekerheid te bieden over de adequate werking van het systeem van interne beheersing. Eerder constateerden we dat er bij de lagere overheden bijna nergens een systeem van interne beheersing voor informatie- en archiefbeheer in werking is. Archiefinspectie vanuit de derdelijns rol is dan weinig zinvol. Zij kan niet blijven herhalen dat er geen sprake van een kwaliteitssysteem is.

In dat geval kan de gemeentearchivaris besluiten om, al of niet tijdelijk, te helpen met het inrichten van een systeem van interne beheersing. Bijvoorbeeld door kaders te formuleren en controletaken organisatorisch te beleggen. Vervolgens kan de inspectie een stap terugdoen naar de derde lijn, als archiefauditor. Na implementatie gaat de inspecteur de kwaliteits- en beheersmaatregelen toetsen op hun opzet,

bestaan en werking.¹² Het object van de toetsing is niet de kwaliteit van de archieven, en ook niet de kwaliteitsinstrumenten zelf, maar de wijze waarop de set aan beheersmaatregelen vanuit de eerste en tweede lijn wordt ingezet. Wordt er gewerkt op de wijze zoals is ingericht en afgesproken?

Echter: is er dan behoefte aan een archiefspecialist, of aan een specialist op het gebied van interne beheersing? Welke schaalgrootte, kritische massa is nodig voor een dermate gespecialiseerde functie? In feite zou deze taak ook door een allround internal auditor kunnen worden uitgevoerd, die op afroep gebruik maakt van de diensten van een archiefspecialist.

Archiefinspectie als onderdeel van het systeem van interne beheersing (second line of defence)

Bij positionering van de archiefinspectiefunctie van de gemeentearchivaris in de tweede lijn, is een aantal varianten denkbaar. Eén mogelijkheid is de rol van uitvoerder Interne Controle (IC) ten aanzien van archiefkwaliteit. Dit zou feitelijke controle van volledigheid, aanwezigheid van metadata, bestandsformaten e.d. inhouden.

Elders in het spectrum is er de rol van de 'klassieke' archiefinspecteur die archieven toetst op authenticiteit, integriteit en volledigheid en nagaat in hoeverre het informatiebeheer in overeenstemming met de Archiefwet en daarmee compliant is. Een archiefinspecteur kan in deze rol inbreng hebben in een werkgroep die de Baseline Informatiehuishouding vertaalt naar beheersmaatregelen. Andere voorbeelden van tweedelijnsactiviteiten zijn het opnemen van kwaliteitseisen voor informatie in de planning & control of ao/ic cyclus, het monitoren van de voortgang van de uitvoering van een verbeterplan, en het in gezamenlijkheid met de juridisch adviseur opstellen van een model-archiefparagraaf voor samenwerkingsovereenkomsten.

Aan weer een andere kant in het spectrum ligt de rol van de controller op archiefgebied. Deze is de architect van het systeem van interne beheersing. Hij formuleert de kaders, richt het systeem van interne controle in en brengt periodiek verslag uit aan het topmanagement, bijvoorbeeld aan de hand van de Archief KPI's van de VNG. Deze variant ligt dicht bij de eerdergenoemde voorbeelden waarbij de archiefinspecteur, al of niet tijdelijk, een aandeel heeft in het inrichten van een systeem van interne beheersing.

De rol van archiefcontroller biedt ook kansen tot uitbreiding van het werkterrein met onderwerpen als actieve openbaarheid, privacybescherming en open data. Zo ontstaat de figuur van de informatiecontroller. Deze zal nauw moeten samenwerken met de Chief Information Officer (CIO). In deze functie is archiefkennis van groot belang, in combinatie met deskundigheid op het gebied van interne beheersing. Een

¹² Een beheersmaatregel is een middel waarmee je zorgt dat de gevolgen van een verschil (risico) tussen de bestaande situatie en gewenste situatie zo klein mogelijk wordt. 'Opzet' is wat er aan maatregelen moet zijn en is beschreven om de risico's die voor kunnen komen te verkleinen, bijvoorbeeld procedures en standaarden. 'Bestaan' is of deze maatregelen in de praktijk daadwerkelijk in de organisatie geïmplementeerd zijn. Zijn de werkinstructies aanwezig en bekend en worden ze ook nageleefd. De 'werking' is het functioneren of de uitvoering van wat is bedoeld. Hoe effectief zijn de beheersmaatregelen als het gaat om het beheersen van risico's.

zodanige functie heeft een herkenbare plek in de governance bij gemeenten. Deze positie is goed te combineren met de archiefwettelijke taak. De formele lijn met het college van burgemeester en wethouders kan ook in deze setting intact blijven.

4. Conclusies en aanbevelingen

De vraag

De werkgroep heeft de volgende onderzoeksvraag gesteld:

Op welke wijze past de inspectiefunctie van de gemeentearchivaris in de interne governancestructuur van de gemeente en wat betekent dit voor de toekomstige inrichting van deze functie?

Conclusies

Het eerste deel van de vraag luidde - *'op welke wijze past de inspectiefunctie van de gemeentearchivaris in de interne governancestructuur van de gemeente?'*

De werkgroep komt tot de conclusie dat deze functie het meest tot haar recht komt in de *second line of defence*. In die positie kan de archivaris het beste zijn toegevoegde waarde aan de gemeentelijke organisatie leveren, samen met andere tweedelijns experts op het terrein van informatie- en procesmanagement. De meerwaarde van de archivaris ligt meer op het inhoudelijke gebied van informatie- en archiefbeheer, oftewel records management, en minder op het gebied van het toetsen van interne controls. Dat is het domein van generalistisch, niet vakinhoudelijk gerichte internal auditors.

De werkgroep sluit archiefinspectie vanuit de derdelijns rol evenwel niet uit. Een voorwaarde is de aanwezigheid van een kwaliteitssysteem voor informatie- en archiefbeheer, welk systeem vanuit een derdelijns rol getoetst kan worden op opzet, bestaan en werking.

Eerder constateerde de werkgroep ook dat er bij de lagere overheden nog bijna nergens een systeem van interne beheersing voor informatie- en archiefbeheer in werking is. Als dit er wel is, moet de inspecterende gemeentearchivaris zich er bewust van zijn dat het niet bij zijn rol past om vakinhoudelijk te toetsen, maar alleen op opzet, bestaan en werking van het systeem van interne beheersing. Het is van belang dat hij zich bewust is van zijn positionering. Door naar zijn omgeving te kijken moet hij voor zichzelf helder krijgen wat zijn object van toezicht is en welke rol hij vervult. De wijze waarop hij acteert moet in overeenstemming zijn met zijn plaats in de interne governancestructuur.

Alles afwegend ziet de werkgroep de archiefinspecteur anno 2014 vooral acteren in de *second line of defence*. In de tweede lijn gepositioneerd, blijft er een scala aan werkwijzen en middelen mogelijk. De tweede lijn is te beschouwen als een vlak waarop je kunt schuiven, waarop de gemeentearchivaris vanuit zijn behoeften of situatie onafhankelijk kan acteren. De organisatorische context en de volwassenheid van de organisatie waarop het archieftoezicht van toepassing is, spelen daarin een belangrijke rol. Wat voor de ene organisatie ideaal is, kan voor andere organisatie

niet of nog niet werkbaar zijn. De positie van het gemeentelijk archieftoezicht kan mee ontwikkelen met de organisatie.

Ten aanzien van het tweede deel van de vraag - *'en wat betekent dit voor de toekomstige inrichting van deze functie?'* - is de werkgroep van mening dat:

- de huidige wettelijke basis in dit kader geen aanpassing behoeft.
- er met andere disciplines kan worden samengewerkt aan een systeem van interne beheersing voor kwaliteit van informatie.
- een aanvulling van de huidige competenties nodig is: kennis van control en audit, beheersingsmaatregelen, samenwerken, et cetera.
- er een repertoire aan methodiek voor de tweede lijn moet worden ontwikkeld, gebruik makend van bestaande systemen van interne beheersing.

De discussie over de positionering van de gemeentelijke inspectiefunctie biedt vooral kansen. Doordat organisaties worden gewezen op de eigen verantwoordelijkheid voor een adequaat informatiebeheer, wordt het ook duidelijker waar een organisatie wel of niet kan worden aangesproken. Er kan worden toegewerkt naar een eenduidig, dekkend toezicht- en controlebeleid, inclusief sanctie- en escalatiebeleid. De professionaliteit en effectiviteit van het gemeentelijk archieftoezicht kan worden bevorderd door middel van standaardisering van kennisontwikkeling, methodieken en hulpmiddelen.

Aanbevelingen

De werkgroep doet de volgende aanbevelingen.

1. Vraag betrokkenen, belanghebbenden en externe deskundigen om een reactie op de bevindingen en conclusies van dit rapport.
 - betrokkenen: gemeentearchivarissen en archiefinspecteurs in het veld
 - belanghebbenden: LOPAI, Erfgoedinspectie, KVAN, SOD.
 - externe deskundigen op het gebied van audit en control en archiefwetgeving (ook ter toetsing van het advies 'tweede lijn')
2. Ga als vervolg op de bovenstaande reacties de discussie aan met belanghebbenden over een gemeenschappelijk beeld van archiefinspectie in alle bestuurslagen.
3. Geef de sectie Archieftoezicht opdracht een repertoire aan control- en toezichtsmethoden in de tweede lijn te ontwikkelen. Laat zij hierin samenwerken met het programma Archief2020, project 'kwaliteitssysteem art. 16 Archiefregeling'.
4. Belast de werkgroep Professionalisering Inspectie van de sectie Archieftoezicht met het opstellen van een meerjarenplan voor de professionalisering van de archiefinspectie bij de lagere overheden, met als doel een volwaardige gesprekspartner te zijn voor andere disciplines op het gebied van audit en control.