



TER INFORMATIE

Aan: besturen en directeuren RHC's

Media en Creatieve Industrie

Van

L.P. Breevaart

T +31 6 15 03 82 56

Datum

18 maart 2021

Referentie

27084432

Bijlagen

Kopie voor

Reeds afgestemd met

NA

Aantal pagina's

nota

Transitie Regionale Historische Centra 2021-2024

Concept 18-03-21

Toelichting

Inleiding

Deze nota beschrijft de transitie van de Regionale Historische Centra (RHC's), mede naar aanleiding van het in 2018 aangekondigde uittreden door de minister van OCW uit de gemeenschappelijke regelingen, waarvoor later het jaar 2024 is genoemd.

Het eerste deel van deze nota gaat in op de verantwoordelijkheid van de minister van OCW voor het archiefstelsel en het archief- en cultuurbeleid.

Het tweede deel gaat over de Digitale Taken Rijk (DTR), de e-depotdienstverlening door het Nationaal Archief en de RHC's alsmede de overwegingen om dit e-depot tot het Rijk te beperken.

Deel drie behandelt het voorgenomen uittreden van de minister van OCW per 2024, de nieuwe Archiefwet 2021, een aantal belangrijke elementen bij de nieuwe situatie en financiële aspecten. Bij dit laatste wordt benadrukt dat OCW middels een specifieke uitkering de bestaande middelen aan de RHC's zal continueren en een eventueel e-depot tot de eigen verantwoordelijkheid van het RHC behoort. Deel vier beschrijft tot slot de besluitvorming en het tijdspad tot 2024 en doet het voorstel tot gezamenlijke coördinatie.

1. Stelsel en beleid

1.1. Archiefstelsel

De minister van OCW is algemeen verantwoordelijk voor het archiefstelsel. Het begrip stelsel is breed en is vooral ordenend van karakter. In het stelsel worden bestuurlijke verantwoordelijkheden toegewezen of verdeeld, in hoofdzaak over Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen en over (andere) organisaties met een publieke taak. Het stelsel omvat de wet- en regelgeving – de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling, die nu alledrie door OCW worden herzien – en het beleid, dat de uitvoering en de naleving van de wet bevordert en ondersteunt. Binnen het wettelijk stelsel valt ook het archieftoezicht. De

specifieke regels en het beleid hebben zowel betrekking op overheidsinformatie¹ als op cultureel erfgoed, want een deel van alle informatie heeft als neerslag van ons handelen blijvende waarde (zie ook hierna).

Datum
18-03-2021

De Archiefwet beperkt het stelsel tot de overheid en semi-overheid door het stellen van regels voor de archivering wanneer sprake is van de uitvoering van publieke taken. Overheden zorgen als bestuurlijk verantwoordelijke instantie zelf voor de uitvoering en de bekostiging. De minister van OCW is voor één organisatie binnen het wettelijk stelsel zelf verantwoordelijk, het Nationaal Archief. Alle organisaties en instanties die vallen onder de Rijksoverheid brengen hun blijvend te bewaren archieven als uitvloeisel van hun publieke taak centraal over naar het Nationaal Archief. Het zorgdragerschap van de betrokken minister(s) voor het overgebrachte archief gaat op dat moment over naar de minister van OCW (zie ook onder 1.3).

Meerdere actoren

Vaak wordt ook in bredere zin gesproken van 'de archiefsector'. Wanneer we de archiefsector definiëren als 'alle organisaties die op een of andere manier aan archivering doen' zijn er vele actoren – zowel publieke als private organisaties, ondernemingen, stichtingen, genootschappen *etcetera* – die op een of andere manier met archieven en erfgoed verbonden zijn. Naast archiefdiensten als onderdeel van een gemeente, provincie of waterschap, en (semi-) publieke organisaties waar sprake is van uitvoering van publieke taken, zijn er talrijke beheerders van particuliere collecties die naar hun aard niet onder de Archiefwet vallen. Voor veel van dergelijke organisaties geldt dat archivering een afgeleide is van hun hoofdactiviteit. Als voorbeeld van de diversiteit in dit verband zijn te noemen financiële instellingen zoals banken en bedrijven, naast politieke partijen, religieuze organisaties en de cultuursector (zoals muziek, dans, toneel, theater). Deze bonte mengeling van organisaties laat al snel zien dat de (mede)verantwoordelijkheid van de minister voor de archiefsector in deze zin beperkt is.

1.2. Archiefbeleid en cultuurbeleid

Het beleid valt te onderscheiden in archiefbeleid in engere zin dat de minister zelf ontwikkelt (zie bijvoorbeeld de Archiefvisie 2011, het archiefinnovatieprogramma Archief 2020 en het actuele kennisnetwerk KIA) en cultuurbeleid. Dit laatste is veel breder dan alleen archieven en informatie en omvat een heel scala aan disciplines en instellingen (bijvoorbeeld musea, monumenten, archeologie, film, architectuur, podiumkunsten, creatieve industrie, beleid op het gebied van lezen, digitalisering etc.). Subsidies vormen het belangrijkste middel om de doelen te bereiken (zie het cultuurnotabeleid, de culturele (basis)infrastructuur, fondsen e.d.) en vaak handelt de minister van OCW hier niet alleen, maar samen met andere overheden. Een voorbeeld van cultuurbeleid dat nauw samenhangt met de informatiehuishouding is het door OCW ondersteunen van DEN als kennisinstituut voor digitalisering.

¹ De verantwoordelijkheid voor de informatie van de Rijksoverheid deelt de minister van OCW met de minister van BZK.

Kortom, stelsel & beleid samen

Al met al is te stellen dat de minister van OCW voor de overheidsarchieven een stelselverantwoordelijkheid heeft. Dit betreft de uitvoering van publieke taken. Wat betreft het bredere cultuur- of erfgoedbeleid liggen de verantwoordelijkheden verschillend, omdat hier sprake is van verschillende disciplines en betrokken partijen. Ook is hier ruimte voor beleidsmatige afwegingen en het stellen van prioriteiten op niveau van zowel Rijk als andere overheden.

Datum
18-03-2021

1.3. Archiefwet en Nationaal Archief

De minister van OCW draagt een specifieke verantwoordelijkheid voor het Nationaal Archief als de rijksarchiefbewaarplaats van het Rijk. In de Archiefwet 1995 worden daarnaast de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provinciehoofdplaatsen genoemd met ieder een eigen rijksarchivaris als beheerder. In het wetsvoorstel van de nieuwe Archiefwet is alleen nog het Nationaal Archief opgenomen. De regionale rijksarchieven die zijn opgenomen in de Archiefwet 1995 zijn geen onderdeel (meer) van de Archiefwet 2021. Op deze manier wordt de eenheid van het Nationaal Archief benadrukt, maar het heeft ook een formele kant. Met de introductie van de nieuwe Archiefwet is er alleen nog sprake van de rijksarchivaris (zonder 'algemene').

Met de 'opheffing' van de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie verdwijnen eveneens de rijksarchivarissen in de provincie uit de wet. Overbrenging van rijksarchief, zowel regionaal als centraal, vindt altijd plaats naar het Nationaal Archief.²

De minister heeft de genoemde verantwoordelijkheid als zorgdrager (in de nieuwe Archiefwet: verantwoordelijk overheidsorgaan). Alle organisaties van het Rijk (departementen, uitvoeringsorganisaties, ZBO's, semi-overheidsorganisaties e.d.) dienen hun voor altijd te bewaren archiefmateriaal na het verstrijken van de overbrengingstermijn over te brengen naar het Nationaal Archief, waarna de minister van OCW de verantwoordelijkheid overneemt en zorgt dat de archieven duurzaam worden bewaard. Dit brengt ons op de Regionale Historische Centra.

1.4. Ontstaan Regionale Historische Centra (RHC's)

In de vorming van de RHC's komen (of, in historisch perspectief, kwamen) twee aspecten van de rol van de minister van OCW samen, die van wettelijk zorgdrager voor rijksarchief dat regionaal wordt gegenereerd en overgebracht en de rol van medevormgever van het cultuurbeleid. Medevormgever, want de kern ligt in het samen met andere overheden en organisaties bundelen van collecties, kennis en middelen op één plaats. Zo kan een steviger instelling ontstaan en een groter publiek bereikt worden. Dit waren zo'n 25 jaar geleden de belangrijkste beweegredenen om over te gaan tot vorming van de RHC's.

² Dit laat onverlet dat de huidige rijksarchiefbewaarplaatsen in de RHC's fysiek nog bestaan, maar deze zijn nu onderdeel van het Nationaal Archief. De nieuwe delegatiebevoegdheid in de Archiefwet 2021 richt zich op de rijksarchiefcollecties die in deze archiefbewaarplaatsen bewaard worden.

2. Digitalisering en e-depot

Datum
18-03-2021

2.1. Digitale Taken Rijk (DTR)

De digitalisering van de informatiehuishouding van het Rijk heeft de minister van OCW als wettelijk zorgdrager gedwongen om opnieuw naar de invulling van de verschillende verantwoordelijkheden te kijken. OCW startte het programma Digitale Taken Rijk (DTR) in 2013 als investeringsprogramma om het Nationaal Archief beter voor te bereiden als e-depotvoorziening van de Rijksoverheid. Doel was een robuuste digitale infrastructuur voor de rijksoverheid. Ook de RHC's kregen hierop een aansluiting ('tenant') als beheerders van rijksarchief.

De oorspronkelijke gedachte bij het e-depot van het Nationaal Archief was dat de RHC's op basis van de rijksaansluiting vrij waren om digitale diensten ook aan hun eigen afnemers aan te bieden. Onder deze afnemers zijn zowel deelnemers aan de gemeenschappelijke regelingen - veelal gemeenten - als overheden die niet deelnemend zijn, maar een dienstverleningsovereenkomst (DVO) met het RHC-bestuur hebben gesloten voor nader te specificeren diensten (hieronder veel provincies).

Deze gedachte was indertijd niet vreemd. Het e-depot stond nog bij vele overheden in de kinderschoenen, menigeen beschikte nog niet over de nodige kennis en met name kleine spelers of 'achterblijvers' zouden zo kunnen profiteren van een reeds bestaande voorziening, aanwezige kennis en expertise. Gelet op de in rap tempo voortgaande digitalisering van de informatiehuishouding leek dit een welkome impuls.

2.2. Bijstelling beleid

Op deze gedachte is MBVOM met de brief van juni 2018 teruggekomen naar aanleiding van de vraag van de RHC's om, op basis van de aansluiting op het e-depot van het Nationaal Archief, aan hun afnemers ook andere e-depotdiensten aan te kunnen bieden, zoals uitplaatsing en doorlevering. Het besef groeide dat het Nationaal Archief en daarmee de minister van OCW op deze manier indirect in feite als 'provider' zou gaan functioneren van een digitale voorziening voor een groeiend aantal decentrale overheden (gemeenten, provincies, waterschappen en organisaties zoals stichtingen). Zowel als verantwoordelijke voor het stelsel als in de rol van zorgdrager leidt dit voor de minister van OCW tot een ongewenste situatie. Op deze redenen of argumenten wordt hierna ingegaan.

a) Grenzen aan verantwoordelijkheid

Het e-depot van het Nationaal Archief is de voorziening voor het bewaren en ontsluiten van rijksarchief. Het ter beschikking stellen van deze voorziening aan andere overheden maakt de minister indirect verantwoordelijk voor de informatievoorziening van andere overheden. Te denken is hierbij aan de aspecten van duurzaamheid, veiligheid en toegankelijkheid. De verantwoordelijkheid van de minister van OCW als zorgdrager voor het e-depot van het Nationaal Archief wordt hiermee opgerekt tot buiten diens competentie.

Ook komt dit niet overeen met het uitgangspunt van de Archiefwet, dat iedere overheidslaag verantwoordelijk is voor de eigen administratie. Dit laatste laat uiteraard onverlet dat overheden onderling kunnen samenwerken om hun archieftaak efficiënt uit te voeren, zoals ook blijkt uit menig regionaal en

streekarchief. Hierin bestaat vrijheid om eigen keuzes te maken, die passen bij de eigen situatie, wensen en behoeftes.

Datum
18-03-2021

b) Mededinging en aanbesteding

Ook vanuit oogpunt van aanbestedingsrecht en mededinging brengt een onbeperkt ter beschikking stellen van het centrale e-depot de minister in een kwetsbare positie. Er zijn inmiddels voldoende commerciële aanbieders van e-depot op een groeiende markt. Ook enkele RHC's oriënteren zich inmiddels net als andere archiefdiensten op commercieel aanbod van e-depotdiensten. Een RHC kan immers optreden als aanbestedende dienst.

Een tegenargument zou wellicht zijn, dat archieven een publiek belang vertegenwoordigen dat publieke samenwerking en dus bemoeienis en inmenging van de minister van OCW vereist of rechtvaardigt. In de Archiefwet 1995 is dit publieke belang verdeeld over de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de overheidslagen. De nieuwe Archiefwet wijkt van dat uitgangspunt niet af, ook omdat overheden in staat geacht mogen worden om hun eigen verantwoordelijkheid voor de archivering op te pakken en eigen keuzes te maken. Er zijn ook geen tegengeluiden dat dit bij behoorlijk bestuur tot onoverkomenlijke problemen leidt.

Uit oogpunt van een goed werkend stelsel stimuleert de minister met beleid e-depots en de totstandkoming van afspraken over toegankelijkheid, zoals in het recente verleden met het archiefinnovatieprogramma Archief2020 en nu met kennisproducten en het KIA-netwerk. Iets fundamenteel anders is er de verantwoordelijkheid voor overnemen.

c) WGR en de inbreng van een gemeenschappelijk belang

In dit verband is stil te staan bij de figuur van de gemeenschappelijke regeling waar de RHC's op zijn gegrondvest conform de Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR). Gemeenschappelijke regelingen worden in den regel getroffen tussen gemeenten, provincies en waterschappen. Dit bevordert de publieke taakuitvoering. Het Rijk is bij deze lokale samenwerking zelden betrokken. Omdat de WGR bestuurlijke samenwerking mogelijk maakt, leek deze niettemin bij de vorming van de RHC's een geschikte vorm te bieden die past bij de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor het archief. Met deze constructie is er sprake van een solide bekostiging die minder kwetsbaar is dan subsidiëring. Doel was 'de belangen van de minister en de colleges bij alle aangelegenheden betreffende de archiefbescheiden, collecties, individuele documenten en dergelijke die berusten in de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie en/of de archiefbewaarplaatsen van de gemeenten, in gezamenlijkheid te behartigen.'

Bij digitale archivering zijn de kaarten echter anders geschud. De digitale documenten van het Rijk berusten niet in de RHC's, maar in het e-depot van het Nationaal Archief.

Hierbij speelt ook de centralisering van de digitale informatiehuishouding (en dus ook centrale overbrenging) van het Rijk een rol. Er is geen sprake van het gezamenlijk behartigen van dit belang. De minister heeft hierin - als zorgdrager - een eigen, ongedeelde verantwoordelijkheid. Bovendien vergt het behartigen van dit rijksbelang een andere dienstverlening en andere prioriteiten dan het belang van lokale afnemers, zoals het Nationaal Archief in de nota 'Bottomline' uiteen heeft gezet. Waar het rijkszorgdragerschap zo'n 25 jaar geleden mede leidde tot

het ontstaan van de RHC's, leidt deze verantwoordelijkheid in het digitale tijdperk tot andere keuzes. Gevolg is, dat de mogelijkheden van samenwerking tussen het Rijk en andere overheden opnieuw bepaald dienen te worden.

Datum
18-03-2021

2.3. Scenario verkenning e-depots

Op 28 juli 2020 is het rapport met de scenarioverkenning opgeleverd. Doel was om een overzicht te krijgen van de verschillende samenwerkingsvormen en hun consequenties vanuit bestuurlijke, juridische, financiële, technische en archief-functionele invalshoek. Het rapport vergelijkt zes scenario's met elkaar: ieder voor zich, afsprakenkader, gezamenlijk e-depot RHC's (op basis van marktpartij), bruidsschat voor RHC's, nationaal e-depot en huidige situatie. De scenario's dienen als denkmodel en afwegingskader.

Het rapport dient niet om het ideale scenario aan te wijzen. Dat bestaat immers niet en kan voor de een anders zijn dan voor de ander. Partijen dienen het rapport te gebruiken om de geschiktheid en wenselijkheid voor de specifieke situatie na te gaan. Deze kunnen verschillend uitpakken. Dit maakt het gesprek over het vinden van een gemeenschappelijke lijn dan ook niet eenvoudig. Dat bleek ook tijdens de gesprekken tussen OCW, Nationaal Archief en de RHC's hierover, waar OCW en het Nationaal Archief een (fundamenteel) ander scenario als voorkeursvariant zagen dan de RHC's en ook anders dan de huidige vorm van samenwerking.

De beleidsbijstelling is door de RHC's ervaren als een trendbreuk. Dit valt niet te ontkennen. Hoewel de wijziging in feite reeds is ingezet met de brief aan de RHC-besturen van juni 2018, is een verwachten dat er ook buiten de gemeenschappelijke regeling hechte samenwerking zou blijven op basis van het e-depot van het Nationaal Archief niet direct tegengesproken. Het onderzoekstraject heeft deze verwachting mogelijk verder in de hand gewerkt, wanneer scenario's als keuzepalet worden gezien. Het rapport biedt echter vooral handvatten voor verdere keuzes en beslissingen. De onderzoekers stellen zelf dat het bij een nadere afweging tussen de scenario's vooral gaat om het toekennen van gewicht aan de criteria en dat alle betrokken partijen hun eigen afweging moeten maken.

Afwegingen naar aanleiding van het rapport e-depot

Door de verschillende posities is de afweging van de scenario's niet voor iedereen dezelfde. Alles bij elkaar genomen lijkt het belangrijk om oog te houden voor het volgende.

- a) Het rapport stelt terecht dat samenwerken op het niveau van 'afspraken' bijdraagt aan de ontwikkeling van functies en mogelijkheden voor e-depot dienstverlening, ongeacht de wijze waarop de e-depot dienstverlening is ingericht. Afspraken zijn in deze context allereerst gericht op de toegang tot de archieven en het publieke belang om er kennis van te kunnen nemen.³ Hierbij kan behalve van de kennis van het Nationaal Archief ook gebruik worden gemaakt van hetgeen binnen het Netwerk Digitaal Erfgoed wordt ontwikkeld en een organisatie als DEN.⁴

³ 'Uniforme kaders voor toegang tot e-depots dragen bij aan de eenvoud waarmee burgers straks e-depots kunnen gaan raadplegen, ongeacht de vraag welke partijen nu feitelijk die e-depot diensten leveren', Scenarioverkenning, p. 2.

⁴ <https://www.netwerkdigitaalerfgoed.nl/>; <https://www.den.nl>.

- b) Gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van OCW als zorgdrager voor de rijksarchieven is het e-depot van het Nationaal Archief op termijn beperkt tot het bewaren en ontsluiten van rijksarchief. Uiteraard dient een overgangssituatie te worden gecreëerd, wanneer dit uitgangspunt in de bestaande praktijk ergens tot problemen zou leiden. Het voorgaande sluit dus ook de mogelijkheden van lokale uitplaatsing en doorlevering vanuit het e-depot van het Nationaal Archief uit.⁵
- c) Een nationaal e-depot zoals opgenomen in het rapport is door OCW nooit beoogd en staat ook in contrast met de strekking van de brief van juni 2018.⁶
- d) De besturen van de RHC's zijn vrij om al dan niet in gezamenlijkheid eigen keuzes te maken, cq een *eigen e-depot te ontwikkelen*. Het Nationaal Archief kan expertise leveren die vooraf bij het maken van deze keuzes behulpzaam kan zijn. Onder het programma Archief 2020 en AIDO heeft de VNG hiervoor 'tools' geleverd. Ook VNG Realisatie is te bevragen. Het RHC Noord-Hollands Archief heeft inmiddels in overleg met zijn deelnemers initiatief genomen en een eigen e-depot ontwikkeld en aanbesteed. Er liggen dus reeds mogelijkheden voor uitwisseling van kennis en expertise. De definitieve keuze is een verantwoordelijkheid van het RHC-bestuur zelf.⁷
- e) De situatie per RHC wat betreft doelstellingen, prioriteiten en lokale inbedding is verschillend. Het is goed om te bezien wat per RHC nodig is en daarna te bepalen wat tussen de RHC's gezamenlijk kan en wat individueel verloopt.

Datum
18-03-2021

3. Naar een nieuwe situatie na 2024

3.1. Nieuwe Archiefwet

Het conceptwetsvoorstel van de nieuwe Archiefwet gaat uit van de nieuwe situatie, waarin het Rijk geen deelnemer meer is in de gemeenschappelijke regelingen. De rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie worden in de nieuwe Archiefwet niet meer genoemd. Voor de continuïteit van het beheer van de (papieren) rijkscollecties die zich bevinden in de RHC's is een delegatiebepaling opgenomen. Deze stelt de minister wettelijk in staat om aan de RHC's (of een der deelnemers) een deel van zijn taken en bevoegdheden over te dragen en hen van voldoende middelen te voorzien om deze rijkscollecties ook in de toekomst te blijven beheren. Niet uit het oog te verliezen is de regionale binding van historisch rijksarchief met een specifiek RHC, die op deze manier in stand blijft. De besturen van de RHC's hebben in maart 2020 ook positief gereageerd op het concept van deze wettelijke constructie.

Voor de papieren collecties kan dit in praktische zin nagenoeg een voortzetten van de huidige situatie betekenen. Over de digitale archieven in het e-depot van het Nationaal Archief en de aansluitingen hierop van de RHC's zijn nieuwe afspraken nodig (zie ook onder 3.3).

⁵ Uitplaatsing is in enkele recent aangepaste gemeenschappelijke regelingen opgenomen. Na uittreden van OCW zullen de regelingen worden aangepast.

⁶ De Wet Gemeenschappelijke Regelingen (WGR) zou hiervoor overigens niet een geschikte vorm zijn.

⁷ Deze keuze betreft niet alleen het e-depot als zodanig, maar ook de (potentiële) deelnemers.

3.2. Belangrijke elementen bij uittreden OCW

De nieuwe situatie kent een drietal belangrijke elementen waarmee rekening is te houden. De eerste twee zijn vooral afhankelijk van de keuzes van de partners in de gemeenschappelijke regelingen na het uittreden van OCW.

Datum
18-03-2021

- a) Er dient te worden vastgesteld of de gemeenschappelijke regeling na uittreden van OCW blijft voortbestaan en (nog) archiefbeheer ten doel heeft, zodat conform de Archiefwet 2021 de minister zijn verantwoordelijkheid voor de (papieren) rijkscollectes aan het RHC als openbaar lichaam kan overdragen en de specifieke uitkering als bedoeld in artikel 15a van de Financiële Verhoudingswet kan verstrekken. Hieraan wordt voldaan, indien een of meer (overblijvende of eventueel nieuw aangeworven) partners in de gemeenschappelijke regeling archiefbeheer als belang in de regeling inbrengen.

Indien dit niet het geval is, of indien de gemeenschappelijke regeling bij gebrek aan deelnemers ophoudt te bestaan, is er in beginsel de mogelijkheid dat de minister diens verantwoordelijkheid overdraagt aan de provincie of een gemeente. Bovendien heeft de minister de mogelijkheid om te besluiten om zijn verantwoordelijkheid voor de rijkscollecties niet (opnieuw) over te dragen en deze bij het Nationaal Archief onder te brengen. Er mag immers nooit de situatie ontstaan dat de rijkscollecties buiten verantwoordelijkheid en beheer komen te vallen.

Voorkeur gaat echter uit naar het voortzetten van het RHC. Het beleid is erop gericht dat de RHC's zich als regionale knooppunten komende jaren verder ontwikkelen. De specifieke uitkering van het Rijk draagt bij aan een stabiele basis van het RHC.

- b) Tweede element om voor het jaar 2024 op te anticiperen is het e-depot. Na uittreden van OCW kan er geen gebruik worden gemaakt van het e-depot van het Nationaal Archief voor niet-rijksarchief (op dit moment is daar overigens nog slechts in zeer beperkte mate sprake van). Indien RHC's aan hun partners e-dienstverlening willen aanbieden, dienen zij stappen te zetten om te kunnen beschikken over een eigen e-depot. Een dergelijke eigen voorziening vereist indien gewenst tijdige voorbereiding. Onderdeel van deze voorbereiding kan zijn het overleggen met bestaande of mogelijk nieuwe partners over dienstverlening (zowel intern als aan burgers) en onderlinge samenwerking. Van een eigen e-depot kan voor het RHC na het uittreden van OCW een wervend effect uitgaan op het bereiken van nieuwe deelnemers.
- c) Derde element om - door alle partijen - rekening mee te houden zijn de voorbereidingen en afspraken tussen het NA, de RHC's en zorgdragers met betrekking tot het (nog over te brengen) analoge en digitale archief. Te denken valt aan archieven van decentrale 'vestigingen' van landelijk opererende rijksorganisaties (bijv. rechtbanken) en rijksorganisaties met een landelijke functie die zijn gevestigd op één plek. Ook is ermee rekening te houden dat de informatiehuishouding van veel overheidsorganisaties nog een tijd lang hybride zal zijn en er afspraken tussen het Nationaal Archief, de RHC's en zorgdragers nodig zijn over het overbrengen van hun archief.

3.3 E-depotdienstverlening Nationaal Archief tot 2024

Datum
18-03-2021

In 2013 is door OCW het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR) gestart. Het Nationaal Archief en de RHC's werken sinds een aantal jaren samen aan een gezamenlijke infrastructuur voor e-depotdienstverlening, met als doel de duurzame toegankelijkheid van digitaal archief te garanderen. Op basis van de afspraak in het Convent van 20 juni 2019 werken zij gezamenlijk aan het realiseren van de vereenvoudigde architectuur (de huidige dienstverlening). De volgorde waarin de toegangsketens worden gerealiseerd is gezamenlijk geprioriteerd.

In het licht van het genoemde uittreden door de minister van OCW uit de gemeenschappelijke regelingen is er feitelijk sprake van een transitieperiode, waarover afspraken nodig zijn. De gerealiseerde vereenvoudigde architectuur staat daarbij voorop. De eerdere afspraken wat betreft het opleveren van de ketens voor 'born digital' en gedigitaliseerd archief blijven van gelding. Hier wordt een nieuwe functionaliteit aan toegevoegd, namelijk het ontwikkelen van een zogenoemde 'exit-export'. Met deze functionaliteit kunnen archieven en metadata uit het e-depot gehaald worden. Dit geeft de RHC's flexibiliteit om oplossingen buiten het e-depot van het Nationaal Archief te overwegen.

Afspraken zullen mogelijk ten dele ook afhankelijk zijn van de situatie per RHC. Het is goed om te bezien wat per RHC nodig is en daarna te bepalen wat tussen de RHC's gezamenlijk kan, wat individueel verloopt en hoe het Nationaal Archief daarbij kan faciliteren.

3.4 Financiële aspecten bij uittreden OCW

Na aftrek van de incidentele DTR-middelen van € 1,6 mln. voor rijksarchieven, die met ingang van het jaar 2022 niet meer decentraal worden toegekend, verstrekt OCW structureel ca. € 25 mln. per jaar aan de RHC's. Dit totaalbedrag loopt door loon- en prijsbijstellingen en bijstellingen voor huisvesting jaarlijks langzaam iets op. De bijdrage is gekoppeld aan het gemeenschappelijk doel 'de belangen van de minister en de partners (colleges e.d.) bij alle aangelegenheden betreffende de archiefbescheiden, collecties, individuele documenten en dergelijke die berusten in de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie en de archiefbewaarplaatsen van de partners (i.e. gemeenten, provincies, waterschappen) in gezamenlijkheid te behartigen'.

Onder 3.1 is al gemarkeerd dat OCW deze financiële bijdrage aan het gezamenlijk doel na uittreden wil voortzetten middels de delegatiebepaling in de Archiefwet 2021 en de specifieke uitkering per RHC. Deze omstandigheid maakt ook dat dit uittreden, anders dan in de meeste gevallen van uittreden uit een gemeenschappelijke regeling, geen negatieve budgettaire consequenties heeft voor de dan zittende partners. Doorgaans dienen bij uittreden door een of meer van de partners afspraken te worden gemaakt over financiële compensatie, bijvoorbeeld door financiële afbouw van de bijdrage door de vertrekkende partij. Iedere gemeenschappelijke regeling van de RHC's kent dan ook de bepaling, dat de kosten van uittreding komen voor rekening van de uittredende partij. Een compensatie van kosten is in dit bijzondere geval dan ook niet nodig of aan de orde. De bijdrage van OCW blijft bestaan en is nauw verbonden aan de continuïteit van de beheertaak van de papieren rijkscollecties in het RHC. Voordeel is ook dat de RHC's mede met behulp van de rijksbijdrage hun bestaan kunnen voortzetten en hun positie zo mogelijk nog versterken. Daarvoor dienen

zij wel te zorgen dat er na vertrek van OCW voldoende dragende partners zijn voor de gemeenschappelijke regeling.

Datum
18-03-2021

E-depot en eigen voorziening

Zoals hierboven geschetst was het in het verleden een beleidsmatige overweging om, wanneer eenmaal een rijks e-depot beschikbaar zou zijn, ook decentrale overheden in het RHC de gelegenheid te bieden om hierop aan te sluiten. Om eerder genoemde redenen is daarop later teruggekomen (zie 2.2).

In de loop van 2018 (verzoek tot uitplaatsen en doorleveren) is bovendien naar voren gekomen dat de belangen en wensen van het Rijk op het punt van e-depot verschillen met die van de RHC's. Voorts waren de investeringen van de zgn. DTR-middelen (Digitale Taken Rijk) in het rijks e-depot van de afgelopen jaren rijksmiddelen, die opliepen tot ruim ca. € 30 mln. Ook de incidentele DTR-middelen ad € 1,6 mln. die tot en met 2021 zijn toegekend aan de RHC's zijn gekoppeld aan het beheer van rijksarchieven. Het uittreden door de minister van OCW als zodanig kan wat betreft het e-depot dan ook geen (financieel) negatieve gevolgen hebben voor de overblijvende partners.

Iets anders is, dat RHC's zich nu aangewezen weten op een eigen voorziening voor blijvend te bewaren (of uit te plaatsen) digitale archieven van de partners, indien zij over een dergelijke infrastructuur willen beschikken. Dit vergt overleg en preparatie. In dit opzicht is de positie van de RHC's niet fundamenteel anders dan die van andere decentrale overheden met een wettelijke verantwoordelijkheid voor de archieven.

Een goed voorbeeld van dit laatste is het RHC Noord-Hollands Archief, dat eerder initiatief heeft genomen tot een eigen e-depot uit aanbod van de markt voor niet-rijksarchief, na overleg met partners en afnemers.

Partners kunnen besluiten eerder hetzij later dan het jaar 2024 over te schakelen naar een eigen e-depotvoorziening of andere oplossingen te zoeken. Het jaar 2024 biedt nog ruimte tot voorbereiding, indien deelnemers vanaf dat moment van een eigen voorziening gebruik willen kunnen maken. Na het jaar 2023 kunnen overblijvende partners echter geen gebruik meer maken van het e-depot van het Nationaal Archief.

Uit het bovenstaande valt ook af te leiden, dat dekking van de kosten van een eventuele eigen e-depotvoorziening (i.e. buiten het Nationaal Archief) en e-depotdienstverlening voor niet-rijksarchieven regulier voor rekening komt van de partners en afnemers. Overigens zou ook gebruikmaking van het e-depot van het Nationaal Archief niet kosteloos of buiten marktconform tarief hebben kunnen plaatsvinden (hier geldt de productdienstencatalogus van het Nationaal Archief). Bij een eigen e-depotvoorziening maken de partners onderling afspraken op basis van de gewenste functionaliteit, het niveau van dienstverlening en de architectuur.

Het rapport over het e-depot wijst hierbij op het belang van onderlinge afspraken uit oogpunt van digitale toegankelijkheid en uitwisselbaarheid van archiefinformatie (zie 2.3a). Het is goed denkbaar dat partijen behoefte hebben aan bestaande expertise bij de voorbereiding om een eigen digitale voorziening te treffen, afgezien van het overleg dat zij moeten voeren met (potentiële) partners en afnemers. Dit is zeker mogelijk, zie ook hierboven onder 2.3. Ook kunnen de RHC's profiteren van de ervaring die zij inmiddels opgedaan hebben met het e-depot van het Nationaal Archief.

4. Besluitvorming en tijdspad

Datum
18-03-2021

4.1 Overleg en besluitvorming tot op heden

De aankondiging van MBVOM om per 2024 uit de gemeenschappelijke regelingen van de Regionale Historische Centra (RHC's) te treden is gedaan in de brief van MBVOM aan alle RHC-besturen van 15 juni 2018.

Dit voornemen riep de vraag op, hoe de zorg voor de papieren rijkscollecties in de RHC's zou worden voortgezet en op welke wijze het Rijk en de RHC's in de toekomst nog konden samenwerken in de digitale infrastructuur ('e-depot'). Bij brief van 27 september 2019 heeft de Directeur-Generaal Cultuur en Media (DGCM) aan de RHC-besturen een stand van zaken gegeven wat betreft de nieuwe Archiefwet 2021. Herhaald werd dat het Rijk terug zal treden uit de gemeenschappelijke regelingen. De analoge rijksarchieven konden bij de RHC's blijven en er diende hiervoor een nieuwe juridische basis te worden gevonden. Tevens werd in de brief ingegaan op het nog uit te voeren onderzoek naar het e-depot.

Op 3 maart 2020 heeft MBVOM met een bestuurlijke delegatie namens de RHC's over zijn voornemen tot uittreden overlegd. In de tweede helft van het jaar 2020 heeft het uitgevoerde onderzoek naar scenario's voor het e-depot⁸ geleid tot een aantal gesprekken tussen OCW en het Nationaal Archief met RHC-vertegenwoordigers, waarna het Nationaal Archief in november van dat jaar een voorstel heeft neergelegd voor toekomstige samenwerking.⁹ Ook zijn eind 2020 en begin 2021 door OCW ambtelijke gesprekken gevoerd met zowel (rijks)bestuurders als directeurs over het e-depot.

4.2 Verdere tijdspad tussen nu en 2024

Om voorbereid te zijn op het jaar 2024 is het van belang om tijdig de nodige stappen te zetten en waar nodig besluiten te nemen. Ook bestaat bij alle betrokken partijen – met name partners in de regelingen, besturen van de RHC's en hun achterban, directeurs van RHC's - behoefte aan een helder tijdsperspectief tot tenminste het jaar 2024. Bovendien wordt naar verwachting al dit jaar de nieuwe Archiefwet 2021 aan de Tweede Kamer aangeboden (zie ook 1.3).

2021

Allereerst is van belang dat op korte termijn conclusies worden getrokken over de digitale infrastructuur en de e-depotdienstverlening, mede met gebruikmaking van het rapport dat hierover vorig jaar verschenen is. Hierboven (zie 2.3) is reeds gesteld dat mede gelet op de verantwoordelijkheid van de minister van OCW als zorgdrager voor de rijksarchieven het e-depot van het Nationaal Archief uitsluitend dient tot het bewaren en ontsluiten van rijksarchief. Een bestuurlijk overleg in maart of april 2021 tussen MBVOM en een vertegenwoordiging van RHC-bestuur kan hiervoor een geschikt platform bieden.

⁸ Gepubliceerd als 'Scenario verkenning e-depots', PBLQ, 28 juli 2020.

⁹ Voorstel van Nationaal Archief voor e-depot samenwerking t.b.v. overleg op 19-11-2020, 'Bottom line' getiteld.

De conclusies en afspraken van dit overleg worden vervolgens nog voor de zomer van dit jaar omgezet in een brief van MBVOM aan alle RHC-besturen.

Datum
18-03-2021

Overleg en brief vormen het signaal aan alle betrokken partijen om - voor zover zij dat nog niet hebben gedaan - zich verder voor te bereiden op 2024 als voorgenomen jaar van uittreden. Het Nationaal Archief houdt in deze periode de bestaande dienstverlening in de lucht en ondersteunt daar waar mogelijk en nodig het transitieproces per RHC.

Het is aan de RHC-besturen om komende periode te benutten om zich te richten op de samenstelling van de gemeenschappelijke regeling na vertrek van OCW en, in tweede instantie, op hun toekomstige e-depotdienstverlening. Blijven er voldoende dragende partners in de regeling over na vertrek van OCW? Is er noodzaak of behoefte om nieuwe partners te werven? Wat zijn de opties voor nieuwe samenstelling? Wat zijn de opvattingen en wensen wat betreft een eigen e-depot? Dit zijn voorbeelden van de vragen die voorbij kunnen komen. De situatie kan per RHC aanzienlijk verschillen. Niet alle RHC's hebben na vertrek van OCW nog voldoende partners om de regeling in stand te houden. In een enkel geval zijn er wel partners, maar brengen zij geen archiefbelang in, wat wel een conditie is. Mogelijk dienen zich nieuwe kandidaten aan, die bereid zijn om toe te treden tot de regelingen. Ook is beweging mogelijk bij partners die nu nog een dienstverleningsovereenkomst hebben (DVO) met het RHC, maar geen deelnemer zijn. Er kan, kortom, in de omgeving van het RHC dynamiek ontstaan, die in een aantal gevallen ook nodig lijkt.

In de loop van dit jaar wordt naar verwachting de Archiefwet 2021 door de Tweede Kamer behandeld. In beginsel kan behandeling door de Eerste Kamer volgen in 2022. Aan het onderliggende aan te passen Archiefbesluit en de Archiefregeling wordt in 2021 en 2022 gewerkt, zodat deze samen met de nieuwe Archiefwet onder voorbehoud van parlementaire goedkeuring als een geheel per een januari 2023 van kracht kunnen worden.

2022- 2023

In de twee tot twee en een half jaar tijd tot aan 2024 zal duidelijk worden hoe de gemeenschappelijke regelingen er na 2024 uit kunnen gaan zien. Het formele besluit waarin MOCW te kennen geeft dat hij uit de gemeenschappelijke regeling treedt (zie veelal art. 35 of art. 36 in de bestaande regelingen) dient uiterlijk medio 2023 te worden genomen en kenbaar gemaakt. Het algemeen bestuur bepaalt volgens de regeling de gevolgen van de uittreding, na overleg met partijen. De uittreding gaat in op de eerste dag van het jaar volgend op dat waarin door de zorg van het dagelijks bestuur de bekendmaking van de uittreding in de Nederlandse Staatscourant is geschied (i.e. 1 januari 2024). Het besluit van uittreden door de minister kan in beginsel ook eerder worden genomen. Hoe dan ook verdient het aanbeveling om dit niet eerder te nemen dan na parlementaire behandeling van de nieuwe Archiefwet. De aanzegging tot uittreden geschiedt al eerder door het overleg rond maart-april dit jaar en de daarop volgende brief, zoals hierboven uiteengezet.

In uiterlijk het jaar 2023 dienen in relatie tot de RHC's de volgende producten te worden opgeleverd:

- a) aangepaste gemeenschappelijke (concept)regelingen voor na 2024

- b) concept van specifieke uitkeringen ex art. 3.2, eerste lid, Aw 2021, voorbereiding OCW i.s.m. BZK
- c) besluit MOCW ex art. 3.1, eerste lid, Aw 2021, overdracht verantwoordelijkheid
- d) beleidsregels rijksarchivaris ex art. 3.1, tweede lid, Aw 2021
- e) ministeriële regeling ex art. 3.2, tweede lid, Aw 2021

Datum
18-03-2021

Per product kan een nadere planning worden opgesteld. Zo dienen de aangepaste regelingen tijdig in 2023 in procedure te worden gebracht om in 2024 van kracht te kunnen worden. De overblijvende partners zijn strikt genomen verantwoordelijk voor het opstellen van de aangepaste regelingen. Het lijkt gelet op de doorlooptijd niettemin raadzaam dit gezamenlijk te coördineren. Mogelijk kunnen uitwerkingen c, d en e door OCW al eerder plaatsvinden, bijvoorbeeld tegelijk met de uitwerking Archiefbesluit.

4.3 Coördinatie

OCW ziet nadrukkelijk het belang van een RHC met een gezonde en sterke uitgangspositie. Het wil dan ook de transitie waar mogelijk bevorderen. Een vorm van gezamenlijke coördinatie kan zich als nuttig bewijzen om overzicht over het hele proces te houden, contact met de bestuurlijke partners te onderhouden en waar nodig (bij) te kunnen sturen. Zo kan worden gedacht aan een bestuurlijke afstemming tweemaal per jaar tussen MOCW en bestuurders RHC, naast een ambtelijk werkverband. Mogelijk kunnen voor dit laatste ook bestaande gremia dienen, zoals het directeurenoverleg van de RHC's.
