



Doorlichting Nationaal Archief

Datum: 03-06-2016

Inhoud

1 Inleiding	3
1.1 Doelstelling doorlichting	3
1.2 Onderzoeksvragen	3
2 Kerntaken en organisatieontwikkeling	4
2.1 Historie	4
2.2 Kerntaken	4
Inrichting organisatie	5
2.3 Facts & Figures	6
3 Governance	7
3.1 Inrichting	7
3.2 Eigenaar	7
3.3 Opdrachtgevers	8
3.4 Opdrachtnemer	10
3.5 Aanbieders en afnemers van archieven	10
4 Financieel beheer	11
4.1 Inrichting financieel beheer	11
4.2 Baten-lastenstelsel	12
5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging	15
5.1 Doelmatigheidsbevordering	15
5.2 Bekostiging	16
6 Conclusies en aanbevelingen	19
6.1 Governance	19
6.2 Financieel beheer	19
6.3 Bekostiging en doelmatigheidsbevordering	20
Bijlage 1	21

1 Inleiding

1.1 Doelstelling doorlichting

In de Regeling agentschappen is opgenomen dat agentschappen periodiek worden doorgelicht. Deze doorlichtingen zijn bedoeld om de bestaansgrond en de toegevoegde waarde van een agentschap te beoordelen.

De doelstelling van de doorlichting van het Nationaal Archief (NA) is in het algemeen: inzicht geven in het functioneren van het NA in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, financieel beheer, doelmatigheidsbevordering en bekostiging.

De doorlichting wordt uitgevoerd door een team bestaande uit medewerkers van de directie Financieel Economische Zaken (FEZ) van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en medewerkers van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Met de doorlichting wordt meerwaarde voor alle partijen beoogd. Het NA krijgt een spiegel voorgehouden en kan haar voordeel doen met de handreikingen uit het doorlichtingsrapport. Voor de eigenaar, de DG Cultuur en Media, en voor de directie FEZ ligt de meerwaarde in beter inzicht in het functioneren van het agentschap en in eventuele verbetermogelijkheden. Voor het ministerie van Financiën als systeemverantwoordelijke ligt de meerwaarde in een beter toegepast agentschapsmodel.

Het rapport wordt openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

1.2 Onderzoeksvragen

De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) bij het NA en is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt?
- Hoe is de kwaliteit van het financieel beheer en de financiële functie gewaarborgd bij het NA?
- Hoe is de bekostiging bij het NA vormgegeven? Is dit in overeenstemming met de vereisten die de Regeling agentschappen stelt? In hoeverre draagt de bekostiging bij tot een doelmatigere werkwijze van NA?
- Hoe heeft de doelmatigheid zich ontwikkeld en hoe wordt de verdere ontwikkeling van de doelmatigheid bevorderd?
- Welke meerwaarde heeft het baten-lastenstelsel ten opzicht van het kasverplichtingenstelsel voor het NA?

2 Kerntaken en organisatieontwikkeling

2.1 Historie

Op basis van de Archiefwet heeft de Minister van OCW een verantwoordelijkheid voor alle rijksarchiefbewaarplaatsen, zijnde het Nationaal Archief en elf rijksarchiefbewaarplaatsen in de provinciehoofdsteden. De archiefbewaarplaatsen in de provinciehoofdsteden maken deel uit van de Regionale Historische Centra (RHC's). Dit zijn zelfstandige openbare lichamen die vanuit het Rijk een financiële bijdrage ontvangen.

Het Nationaal Archief (NA) is een uitvoeringsorganisatie van het ministerie van OCW en beheert sinds 1802 de archieven van de rijksoverheid, maatschappelijke organisaties en individuele personen van nationaal belang. De algemene rijksarchivaris (ARA) staat aan het hoofd van de Rijksarchiefdienst en is algemeen directeur van het Nationaal Archief. Hij is adviseur van de minister van OCW voor het archiefbeleid.

2.2 Kerntaken

Op grond van de Archiefwet heeft de Minister van OCW, naast een algemene verantwoordelijkheid voor het archiefbestel, ook een verantwoordelijkheid als zorgdrager voor alle overgebrachte archieven van de Rijksoverheid. De taken van het Nationaal Archief richten zich op de eigen archieven (de eerstelijnstaken) en op de overheidsorganen en het Nederlandse archiefbestel (de nationale, bestel- of tweedelijnstaken).

Het NA zorgt er voor dat alle overheidsinformatie die blijvend bewaard moet worden duurzaam toegankelijk is en blijft voor iedereen. Elke burger kan bij het NA nagaan hoe de overheid tot haar beslissingen is gekomen en die heeft uitgevoerd. De hoeveelheid gearchiveerd papier groeit nog van nu 125 km naar 195 km in 2037, waarna de papiergroei door digitalisering van taken stopt. Voor de nog aanstaande groei werkt het NA aan een nieuwe archiefbewaarplaats in Emmen. Papieren archief dat eenmaal is overgedragen wordt nooit meer vernietigd, ook niet als het materiaal achteraf is gedigitaliseerd. Vanaf de jaren '90 werkt de overheid digitaal. Nu, ruim 20 jaar na dato, komen de eerste digitale archieven binnen bij het NA. Zowel het papieren archief, met zijn stellingen en kartonnen dozen, als digitaal archief, met de servers en de harde schijven groeit de komende jaren. Het NA ontwikkelt zich daarom als een hybride organisatie. Vanaf 2017 werkt de rijksoverheid digitaal en worden er alleen maar digitale archieven gevormd en binnen de wettelijke termijnen de komende jaren overgedragen aan het NA¹.

Voor de digitale archieftaak heeft het NA een infrastructuur voor duurzame opslag. Dit wordt gerealiseerd met het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR). Door dit programma is het NA in staat om naast papier ook de overgebrachte digitale archieven te kunnen bewaren, beheren en (online) toegankelijk te maken. Vanaf 2016 moeten de eerste departementen kunnen

¹ De wettelijke termijn start 20 jaar na het ontstaan van de documenten en wanneer de archieven zijn overdragen aan het NA.

aansluiten op deze infrastructuur indien ze aan de aansluitvoorwaarden voldoen.

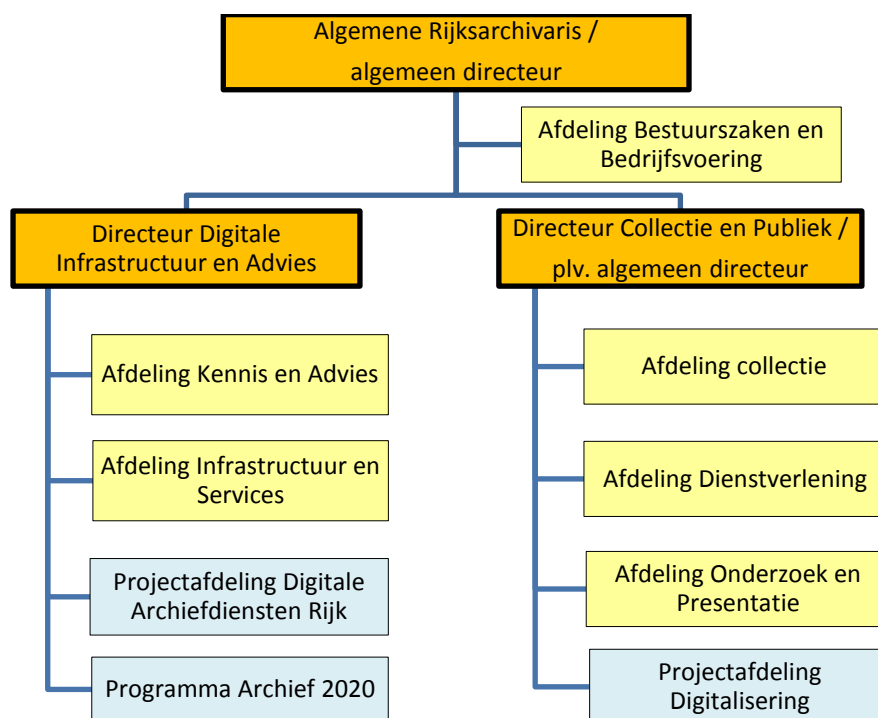
Kennis- en expertisecentrum

He Nationaal Archief is naast een archief ook een kennis- en expertisecentrum voor de gehele archiefsector. De gebieden waarop het Nationaal Archief als kenniscentrum functioneert zijn;

- digitale ontwikkelingen (kennis van duurzaam digitaal bewaren, relevante richtlijnen en open standaarden, digitaliseren (collectie en substitutie) en de bijbehorende processen);
- restauratie en conservering (vooral voor digitalisering en regelgeving);
- (digitale) toegankelijkheid;
- openbaarheid en open data.

Inrichting organisatie

De strategische sturing van het NA is belegd bij de directieraad waarvan de ARA, als algemeen directeur, de voorzitter is. Naast de algemeen directeur bestaat de directieraad uit de directeur Collectie en Publiek (C&P), de directeur Digitale Infrastructuur en Advies (DIA) en de hoofden Bestuurszaken en Bedrijfsvoering. De primaire processen zijn ondergebracht in twee directies die producten maken en diensten leveren voor respectievelijk de eindgebruiker van archieven en de minister van OCW/zorgdragers/archiefprofessionals. Het NA heeft twee stafafdelingen: Bestuurszaken en Bedrijfsvoering waar o.a. de controlefunctie is belegd. De directeuren C&P en DIA zitten een eigen directie-MT voor, dat wordt gevormd door de afdelingshoofden en programmamanagers en waarin de tactische aansturing plaatsvindt. De operationele aansturing vindt plaats binnen de lijnafdelingen en de programma's/projecten.



Figuur 1. Organogram Nationaal Archief

2.3 Facts & Figures

<i>Bedragen x € 1 mln.</i>	2013	2014	2015
Omzet	31,6	37,2	43,6
Omzet derden	2,6	1,9	1,2
% omzet derden ²	8%	5%	3%
Resultaat	0,0	0,6	0,1
Totaal aantal FTE	142	142	152
waarvan Programma DTR	1	43	45
Afschrijvingskosten (% lasten)	18,1%	3,2%	3,6%
Vaste activa	6,0	6,4	6,7
Langlopende leningen min. Financiën	1,6	1,2	0,9
Langlopende leningen (% activa)	26%	19%	13%
Eigen vermogen	2,9	3,5	1,7
Vermogen (% omzet)	9%	9%	4%
Balanstotaal	23,9	31,1	40,7

² Derden zijnde niet moederdepartement en niet overige departementen.

3 Governance

3.1 Inrichting

De Regeling agentschappen is leidend voor het te hanteren sturingsmodel en daarmee voor de governance van het Nationaal Archief. Het resultaatgerichte sturingsmodel zoals opgenomen in de regeling onderscheidt drie rollen, namelijk die van eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer.

De *eigenaar* is verantwoordelijk voor het toezicht op het beleid van de opdrachtnemer en de algemene gang van zaken in het agentschap. Hij draagt zorg voor kwalitatief goede systemen voor het toezicht op de budgettaire kaders, de continuïteit van het agentschap en de kwaliteit van de producten.

De *opdrachtgever* is verantwoordelijk voor een goede opdrachtformulering, met een zo concreet mogelijke omschrijving van het gewenste resultaat, de financiering van de productie, het tijdig informeren van de opdrachtnemer over relevante ontwikkelingen en het in afstemming met de opdrachtnemer opstellen van prestatie-indicatoren en rapportageafspraken.

De *opdrachtnemer* is verantwoordelijk voor een doelmatige en effectieve uitvoering van de afspraken met de opdrachtgever(s) en de eigenaar, een bestendige interne organisatie, het tijdig betrekken van de opdrachtgever(s) bij onvoorziene ontwikkelingen en voor het financieel en materieel beheer.

Bovenstaande rollen en verantwoordelijkheden zijn voor het Nationaal Archief niet formeel vastgelegd in convenanten.

3.2 Eigenaar

De DG Cultuur en Media (DGCM) van het ministerie van OCW is de eigenaar van het Nationaal Archief. Als eigenaar is zij verantwoordelijk voor de algemene gang van zaken van het agentschap. Onder andere het bedrijfsvoeringsgedeelte van de managementafspraken (MA) en de ondertekening hiervan samen met de algemeen directeur van het NA. Vier keer per jaar bespreekt de eigenaar de voortgang van deze afspraken.

Buiten deze vier gesprekken over de MA overleggen de DGCM en de algemeen directeur iedere drie weken. Hierin bespreken zij het algemeen functioneren van het agentschap, de lopende programma's, de financiële situatie en beleidsinhoudelijke onderwerpen.

De eigenaar is verantwoordelijk voor het herkennen van bestuurlijke vraagstukken die invloed hebben op het agentschap. Het is daarna aan de beleidsdirecties om invulling te geven aan de benodigde veranderingen.

De eigenaarsondersteuning is belegd bij de DG-control van de directie FEZ. Het contact van de ondersteuning met het NA en met de eigenaar is vooral operationeel. De directeur FEZ heeft geen reguliere overleg met deze partijen en dient enkel als escalatie bij conflicten. Op operationeel niveau is FEZ nauw

betrokken geweest bij het oplossen van de door de ADR geconstateerde onvolkomenheden op het gebied van financieel beheer en bij de budgettaire afspraken die gemaakt zijn als gevolg van de digitale archieftaak.

De digitale archieftaak blijft in de toekomst een belangrijk aandachtspunt. Door de omslag van de beleidskernen naar volledig digitaal werken in 2017 nemen digitale documenten de formele rol van papier over. De informatie moet snel vind- en raadpleegbaar zijn en ook in de toekomst toegankelijk. Voor dit laatste zijn de programma's Digitale Taken Rijksarchieven (DTR), Archiefvisie 2020 en het DWR-archief gestart.

Digitale Taken Rijksarchieven

DTR treft voorzieningen zodat het NA en de RHC's ook in het digitale tijdperk hun kerntaken kunnen uitvoeren. Onderdeel van het programma is het e-Depot; een elektronisch depot dat grote hoeveelheden bestanden kan opslaan. Het programma heeft vier werkprogramma's

- Digitale infrastructuur (zowel hard- als software) en netwerkvoorzieningen die de digitalisering van de rijkscollectie ondersteunen;
- Serviceorganisatie voor technische ondersteuning van RHC's en eerste aanspreekpunt voor gebruikers van het e-Depot;
- Digitaliseren van de meest geraadpleegde papieren archieven;
- Opstellen van een dwingend normenkader voor het duurzaam toegankelijkheid maken van digitale overheidsinformatie.

Archiefvisie 2020

Het innovatieprogramma Archief 2020 is ingericht om te komen tot een toekomstvast archieffunctie waarin overheidsinformatie duurzaam toegankelijk is voor belanghebbenden. Op aanwijzing van het ministerie van OCW faciliteert het NA dit proces. In het programma werken o.a. OCW, gemeenten, waterschappen, provincies en hun archivariissen samen.

Digitale Werkomgeving Rijksdienst-archief

Doel van het DRW-Archief is de digitale duurzaamheid te realiseren bij het Rijk zodat voldaan wordt aan de eigen wet- en regelgeving voor digitale archivering. Het NA is uitvoerder en beoogd beheerder van de toekomstige voorziening. Op dit moment bevindt het project zich in de ontwikkelfase en valt het buiten de scope van deze doorlichting.

3.3

Opdrachtgevers

De Archiefwet schrijft de wettelijke taken voor die het NA uitvoert; de zorg en het beheer van de archiefbescheiden van de overheidsorganen in Nederland. Binnen het ministerie van OCW is er geen formele opdrachtgever aangewezen voor deze taak. De directie FEZ is budgethouder van de lumpsum voor deze activiteiten.

Voor de programma's is de beleidsdirectie Media en Creatieve Industrie (dM&C) opdrachtgever. Het doorlichtingsteam heeft niet kunnen vaststellen dat deze afspraken formeel zijn vastgelegd.

De sturing op programma's en projecten gaat via werk- en stuurgroepen. Voor aanvang van een project stelt het NA een startdocument met afspraken te bereiken mijlpijlen op. Na de start van een project bespreken de stuur- en werkgroepen in periodieke bijeenkomsten de voortgang ervan.

Programma Digitale Taken Rijksarchieven

Het opdrachtgeversoverleg bespreek de voortgang van DTR. Naast de opdrachtgever nemen ook de directeur van het NA en de eigenaar hieraan deel. Per werkpakket is een stuurgroep opgericht. Het CIO office van het ministerie van OCW brengt ook een oordeel uit over de voortgang.

Archief 2020

De opdrachtgever stuurt op Archief 2020 via de jaarlijkse uitvoeringsplannen van het NA. Hij wordt ondersteund door een beleidsteam met vertegenwoordigers van convenantpartners³. Zij adviseren over de jaarlijkse uitvoeringsplannen en de prioritering binnen het programma. Elk project in het programma heeft een projectteam en stuurgroep waarin o.a. de opdrachtgever en de projectleider plaats nemen.

Opdrachtgevers gaven in gesprekken aan soms relatief weinig sturingsmogelijkheden te ervaren buiten het beoordelen en toetsen van projectplannen. Zij hebben een groot vertrouwen in de kennis en kundigheid van het NA. Bij de beleidsopdrachtgevers zijn twee medewerkers verantwoordelijk voor het archiefbeleid en is een ICT-deskundige die helpt met het invullen van het opdrachtgeverschap. Uit gesprekken met het NA blijkt ook dat het agentschap vaak met meer capaciteit over onderwerpen kan nadenken dan de beleidsdirecties. Een risico van hiervan is volgens de geïnterviewden dat het agentschap op de stoel van de beleidsmaker gaat zitten. Echter, omdat de ARA de wettelijke taak heeft de minister van OCW te adviseren over het archiefbeleid is dit niet vreemd.

Bij het Nationaal Archief is het opdrachtgeverschap belegd bij een beleidsdirectie van de eigenaar, de DGCM. De Regeling agentschappen staat een combinatie van de rol van eigenaar en opdrachtgever toe, zij het onder twee voorwaarden. Allereerst moet er sprake zijn van dienstverlening binnen het eigen ministerie. Ten tweede dienen de *checks and balances* tussen de rollen voldoende geborgd te zijn. In 2015 was 96 procent van de omzet van het NA afkomstig van het ministerie van OCW waardoor in het oordeel van het doorlichtingsteam wordt voldaan aan de eerste voorwaarde. Het is niet zeker of dit in de toekomst ook zo blijft. Bijvoorbeeld wanneer de digitale taken tot de reguliere werkzaamheden van het NA gaan behoren. Geïnterviewden hebben aangegeven dat zij in de uitvoering geen belemmeringen ervaren als gevolg van de huidige inrichting. Zo zijn bijvoorbeeld in de praktijk de eigenaars- en opdrachtgeversondersteuning van elkaar gescheiden. De opdrachtgevers geven ook aan dat in 2014 de verantwoordelijkheden van zowel eigenaar als opdrachtgever in kaart zijn gebracht en vastgelegd. Tijdens het onderzoek hebben wij dit echter niet kunnen verifiëren.

Overige opdrachtgevers

Soms zijn andere bestuursorganen (mede)opdrachtgever of (mede)uitvoerder van projecten van het NA. In deze doorlichting hebben wij ons beperkt tot de hierboven genoemde partijen.

³ Zoals Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

3.4 Opdrachtnemer

De algemeen directeur van het Nationaal Archief, tevens ARA, geeft leiding aan de twee directies van het agentschap. Als algemeen directeur stuurt hij op de brede organisatieontwikkeling. Hierbij gaat het om de kwaliteit van de organisatie, bijvoorbeeld op het gebied van personeel. De rol van Rijksarchivaris is juist inhoudelijk en naar buiten gericht. Het contact tussen de algemeen directeur en het departement wordt als zakelijk, inhoudelijk en ondersteunend ervaren. De frequentie is afhankelijk van het onderwerp maar over het algemeen intensief. De directeur is lid van het MT-DGCM en heeft zeswekelijks een periodiek overleg met de eigenaar en, eveneens zeswekelijks, de opdrachtgever.

De directie DIA voert de wettelijke taken rondom archiefbestel en archiefbeleid uit en richt zich op de ketenpartners. Daarnaast is de directie verantwoordelijk voor de ontwikkeling van de kennisfunctie; ondersteuning aan kennisvragers en dienstverlening aan derden.

De directie CenP richt zich op het publiek dat gebruik maakt van de openbare archieven. Zij is verantwoordelijk voor het primaire proces van het NA; het verwerven, beheren, presenteren en exploiteren van het archiefmateriaal.

Uit de gesprekken blijkt dat er een gezonde concurrentie bestaat tussen directies maar dat door de goede samenwerking in de directieraad de belangtegenstelling wordt opgelost. Alle partijen ervaren de samenwerking in de als goed en bij onenigheid beslist de algemeen directeur.

Een belangrijke taak van het NA is het stroomlijnen de overgang van papier naar digitaal. Vroeger was informatiehuishouding een kerntaak, nu wordt dat digitalisering. Om deze overgang zo goed mogelijk te laten verlopen zijn projecten opgestart en wordt actief gewerkt aan voorlichting, bijvoorbeeld door stages of strategiesessies.

3.5 Aanbieders en afnemers van archieven

Naast eigenaar en opdrachtgevers heeft het Nationaal Archief twee andere partners; de 'leveranciers' van archieven en de Regionale Historische Centra (RHC's). In deze doorlichting ligt de focus op de archieven die de departementen aanleveren. Tot het moment van overdracht zijn de departementen verantwoordelijk voor het onderhoud van hun eigen archieven. De meesten maken gebruik van de rijksbrede shared service organisatie Doc-Direkt die de archieven na 20 jaar overdraagt aan het Nationaal Archief. De kwaliteit van deze archieven is echter verschillend. Het selectie- en verwerkingsproces van zowel departementen als Doc-Direkt kan volgens het NA nog verbeterd worden. Het nabewerken van de archieven zodat deze geschikt zijn voor archivering drijft de kosten van het NA op.

Een tweede belangrijke partner zijn de Regionale Historische Centra. Voorheen waren zij formeel onderdeel van de Rijksarchiefdienst. Nu zijn de RHC's gemeenschappelijke regelingen die het rijksarchief in de provincie organiseren. Het NA werkt veel samen met deze regionale centra in projecten en programma's.

4 Financieel beheer

4.1 Inrichting financieel beheer

De afdeling Control van het NA bestaat uit zeven medewerkers, en valt hiërarchisch onder het hoofd Bedrijfsvoering. Naast de financial controller werken medewerkers aan de P&C-cyclus, de jaarrekeningen, de interne controle, de administratie, en aan inkoop. Voor haar werkzaamheden maakt de afdeling gebruik van het financiële systeem Exact. Medewerkers voeren op dit moment nog veel handmatig in dit systeem. Zo vindt de controle op het betaalproces bijvoorbeeld handmatig plaats op stuksniveau. Stapsgewijs werkt het NA toe naar een meer geautomatiseerde workflow.

De afdeling Control neemt niet standaard deel aan de directieraad van het NA maar wordt vertegenwoordigd door het hoofd Bedrijfsvoering. Wanneer er stukken met budgettaire gevolgen geagendeerd zijn neemt er wel één van de financial controllers deel. Verder heeft de afdeling Control zelf ook de mogelijkheid stukken te agenderen. Naast deze directieraad-overleggen hebben de Financial controller en de directeur van het NA eens per vier weken een regulier overleg. Ten slotte vindt er eens in de twee weken ook een regulier overleg plaats tussen vertegenwoordigers van de afdeling control van het NA en FEZ/DG-control. Ook is er regulier contact met de ADR waarvan de intensiteit afhankelijk is van de periode in het begrotingsjaar.

Oordeel ADR

In 2011 en 2012 heeft de ADR bevindingen gedaan bij het NA over het financieel beheer. De belangrijkste oorzaak was volgens de ADR een 'zwakke financiële functie'. Dit uitte zich op aandachtspunten op projectbeheer, materiële uitgaven en de relaties met andere partijen verbonden aan het NA. Het NA heeft hier actie op ondernomen. In 2013 heeft de ADR haar bevinding bijgesteld naar licht en in 2014 geen bevinding meer opgenomen. Wel noemt de ADR in haar controleverklaring nog verbeterpunten op het terrein van inkoopbeheer en de samenhang tussen de doorgevoerde maatregelen.

Bij het doorvoeren van de door het NA genomen maatregelen zijn zowel de eigenaar als de directie FEZ intensief betrokken geweest. Beide geven aan dat de borging van de kwaliteit van het financieel beheer op dit moment afhankelijk is van één of enkele personen waardoor continuïteit een risico is. Om te borgen dat de afhankelijkheid van personen minder wordt in de toekomst, wordt de kennis binnen de financiële functie zoveel als mogelijk gedeeld en toegankelijk gemaakt.

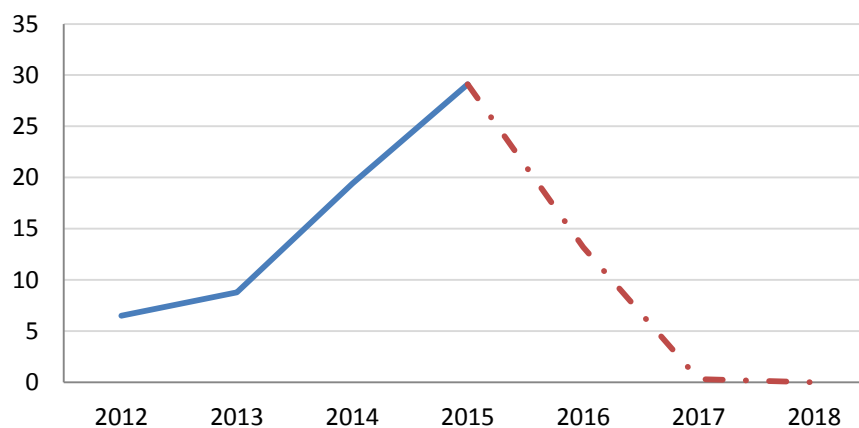
Toekomst

De afgelopen jaren lag de focus van de afdeling Control op het op orde krijgen van het financieel beheer. Uit interviews blijkt dat zij nu aan de slag willen met de volgende stap. Onderdelen hiervan zijn het gebruiken van een contractregister in samenhang met de spendanalyse en aanbestedingskalender en het werken aan een grondig opgezette integrale risicoanalyse. Nu vinden risicoanalyses nog met name plaats op afzonderlijke projecten. Recent is ook een medewerker aangenomen voor het inkoopbeheer.

4.2 Baten-lastenstelsel

Een onderdeel van de doorlichting is een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren om het gebruik van het baten-lastenstelsel door NA te toetsen. Er is gekeken naar balansposten zoals vaste activa, voorzieningen, transitoria en afschrijvingen. Dit leidt tot de volgende bevindingen:

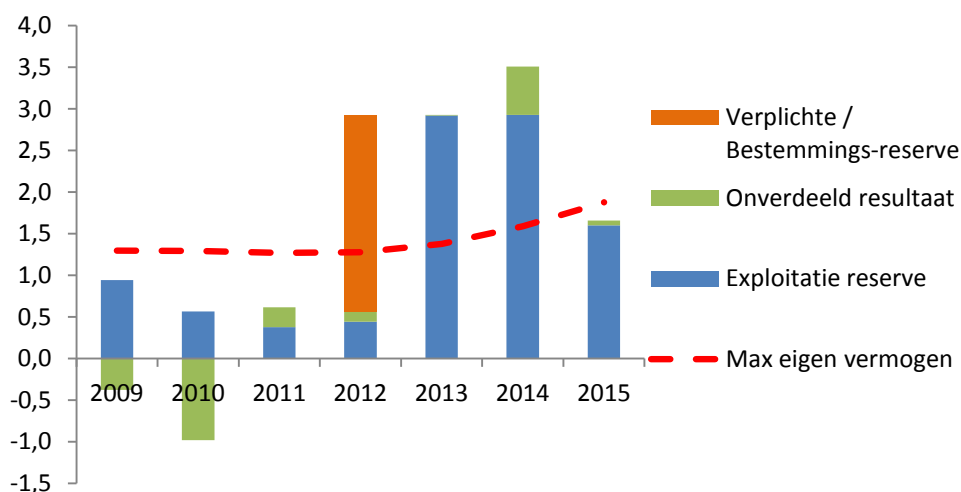
- Op de balans van het NA is ultimo 2015 € 6,7 mln. aan vaste activa verantwoord. Dit is circa 16 procent van het balanstotaal. Het betreft met name investeringen in ICT voor het programma DTR en de depots. Het totaal aan vaste activa is de afgelopen jaren gestegen.
- De financiering van de activa loopt slechts voor een beperkt deel via een lening bij het ministerie van Financiën. Ultimo 2015 was de omvang van de totale (zowel lang- als kortlopende) leningportefeuille € 1,2 mln. In 2016 is een leenaanvraag voor € 0,7 mln. ingediend voor investeringen in gebouw, inventaris en hardware.
- Het NA heeft een relatief hoge post liquide middelen, die ultimo 2015 bijna € 32 mln. was en daarmee ongeveer 80 procent van het balanstotaal. De corresponderende post aan de passivazijde zijn vooruitontvangen bedragen voor projecten. Deze is de afgelopen jaren fors toegenomen en is inmiddels € 29 mln. Onderstaande figuur maakt dit inzichtelijk.



Figuur 2: Ontwikkeling en prognose projectgelden NA (in € mln.)

- In 2015 waren de afschrijvingslasten 3,6 procent van de totale lasten. De afgelopen jaren fluctueert dit percentage sterk en over de afgelopen drie jaar was het percentage gemiddeld 8,1 procent. Het NA voldoet daarmee aan de norm van gemiddeld 5 procent. Sinds 2014 zit het jaarpercentage onder de norm van vijf procent.
- De post voorzieningen is ultimo 2015 voor € 0,4 mln. opgenomen op de balans. De voorzieningen zijn voor wachtgelden en een reorganisatie.
- In 2013 en 2014 was het eigen vermogen aan het eind van het jaar (ruim) boven de maximaal toegestane 5 procent van de gemiddelde omzet over de afgelopen drie jaar. Eind 2014 was het surplus bijna € 2 mln. In 2015 kwam het eigen vermogen met € 1,7 mln. weer onder de norm.

De afgelopen vijf jaar heeft het NA elk jaar een licht positief resultaat gerealiseerd. De ontwikkeling van zowel het eigen vermogen als het resultaat is weergegeven in onderstaande figuur.



Figuur 3: Ontwikkeling eigen vermogen NA (t.o.v. maximum, 2009-2015)⁴

Het NA maakt slechts beperkt gebruik van de leenfaciliteit die het heeft bij het ministerie van Financiën. De leenfaciliteit kan gebruikt worden om investeringen te plegen. Bij het NA zijn de middelen voor investeringen echter verkrijgbaar uit de lumpsum en (project)opdrachtgevers. Sinds 2013 activeert het NA enkel de materiële vaste activa op de balans. Voor de aanschaf van immateriële activa vindt de financiering plaats via voorfinanciering.

Voor de toekomst voorziet het NA een stijging van het investeringsvolume; met name voor de digitale infrastructuur. Een plan voor toekomstige investeringen om deze visie te ondersteunen, is uitgewerkt in het rapport van PwC over de herijking van de financiële doorlichting DTR uit 2013⁵. Verder is het onderdeel van de meerjarenbegroting die in 2016 wordt gemaakt.

Het agentschap NA benut op dit moment niet alle mogelijkheden die het stelsel van baten en lasten biedt. Ook voldoet het niet aan de instellingsvoorwaarde voor nieuwe agentschappen waarbij het minimale omzetcriterium € 50 mln. is. De omzet in 2015 was € 44 mln. en de begroting 2016 voorziet een beperkt aflopende omzet in de toekomst. Een mogelijkheid die het baten-lastenstelsel en dus het hebben van een balans biedt, is voor het NA onder meer de mogelijkheid tot vooruitontvangst van grote bedragen voor projecten die pas (ver) in de toekomst tot uitvoering komen. Dit gaat echter voorbij aan de bedoeling van het hebben van eigen vermogen, namelijk de mogelijkheid om zelfstandig kleine schokken in de bedrijfsvoering op te kunnen vangen via het eigen vermogen.

⁴ In 2012 is voor drie projecten in totaal € 2,4 mln. via een directe vermogensmutatie toegevoegd aan het eigen vermogen. Deze projecten hingen samen met de voorgenomen (maar niet uitgevoerde) fusie met de Koninklijke Bibliotheek. In 2013 e.v. is deze toevoeging verantwoord onder de exploitatiereserve.

⁵ Bij het activeren van investeringen op de balans dienen de voorschriften uit de RJ gevolgd te worden, met specifieke aandacht voor de beschikkingsmacht en de betrouwbaarheid waarmee de kosten kunnen worden vastgesteld.

De bevoorschotting van projecten is ook niet in lijn met de Regeling voorschotten 2007 die voorschrijft dat bij het bevoorschotten van agentschappen wordt aangesloten bij de liquiditeitsbehoefte van het agentschap.

Geïnterviewden geven, naast bovengenoemde karakteristieken ook aan andere voordelen te zien in het gebruik van het stelsel van baten en lasten. Deze liggen onder meer op het gebied van inzicht in de hoeveelheid transacties, de activa, de samenwerking met de RHC's en de financiële weerslag van gebeurtenissen (als wachtgelden en reorganisaties).

5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

5.1 Doelmatigheidsbevordering

Een belangrijke inrichtingsvereiste voor een agentschap is een resultaatgericht sturingsmodel waarmee doelmatigheid wordt bevorderd. Hieruit vloeit voort dat de agentschappen worden gevraagd om jaarlijks zowel in de begroting als in de verantwoording te rapporteren aan de hand van passende doelmatigheidsindicatoren

Doelmatigheidsindicatoren in begroting en jaarverslag

In de begroting van OCW en het jaarverslag zijn doelmatigheidsindicatoren voor het NA opgenomen. Onderstaande tabel uit het jaarverslag 2015 presenteert deze doelmatigheidsindicatoren. In begroting en eindverantwoording 2013 en 2014 is geen tabel met doelmatigheidsindicatoren opgenomen omdat het NA in deze jaren een reorganisatie heeft uitgevoerd en nieuwe indicatoren opgesteld. De gemiddeld gewogen cijfers zijn dan ook vanaf 2014 vastgesteld.

Indicator	2013	2014	2015
Gemiddeld gewogen kostprijs per productgroep⁶			
- de (gem) prijs per km fysiek archief (capaciteit)	15.670	15.670	14.350
- de (gem) prijs per Terabyte digitaal archief			Zie toel.
Gemiddeld gewogen uurtarief intern personeel			
- primaire taken – activiteiten	Zie toel.	51	47,92
- programma's en projecten 2e en 3e geldstromen	Zie toel.	58	47,93
Aantal FTE			
- formatie op lumpsum en projecten	142,3	141,5	151,5
- formatie Programma Digitale Taken rijksarchieven	0,5	42,7	45,3
Saldo baten en lasten (x € 1000)	7	582	59

Tabel 1: doelmatigheidsindicatoren Nationaal Archief (begroting 2015)

Ondanks bezuinigingsmaatregelen is door de digitale archieftaak het aantal ambtelijke FTE sinds 2015 toegenomen evenals de totale omzet over de periode 2012-2015. De personele kosten zijn gebaseerd op een formatie van 185,2 FTE eind 2015. De personele kosten zijn toegenomen als gevolg van de digitale taken rijksarchieven. In 2016 tot en met 2020 dalen de personele kosten en de post externe inhuur als gevolg van afloop van projecten en taakstellingen.

Het NA heeft twee kwaliteitsindicatoren, namelijk bezoekerstevredenheid en webrichtlijnen. Voor de bezoekerstevredenheid wordt tweejaarlijks door de branchevereniging een landelijk onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van de dienstverlening. De score wordt toegekend in aantal sterren (*) met als maximaal toe te kennen score drie sterren (**).

In tabel XXXX is een aantal financiële kengetallen onder elkaar gezet in een meerjarig perspectief die ook informatie geven over doelmatigheid.

⁶ De gemiddeld gewogen kostprijs per km fysiek archief wordt geactualiseerd in april 2016. Over de gemiddeld gewogen kostprijs per Terabyte digitaal archief start de rapportageplicht over 2016.

Financiële kengetallen	2013	2014	2015
Totale omzet	31,6	37,2	43,6
Personele kosten	11,3	14,1	16,6
Materiële kosten	12,9	14,2	16,7
Apparaatskosten	24,2	28,3	33,2
Totale lasten	30,0	29,4	34,7
Aantal FTE	137	137	197
Personele kosten per FTE	82.304	103.051	84.126
Apparaatskosten per FTE	176.039	206.380	168.836
Omzet per FTE	230.248	271.657	221.728

Tabel 2: Financiële kengetallen Nationaal Archief (jaarverslagen 2013-2015)

De totale omzet is de afgelopen jaren gestegen als gevolg van het programma DTR.

Taakstellingen

Een belangrijke ontwikkeling is de taakstelling die op het apparaat van het NA. De taakstelling voor het NA bestaat uit:

- Opgelegd door het kabinet Rutte I (2014 – 2016): €1,9 miljoen;
- Opgelegd door het kabinet Rutte II (2016 – 2018): € 2,0 miljoen

De taakstellingen lopen op tot € 3,9 miljoen structureel vanaf 2018. Van de taakstelling Rutte-I is € 900.000 opgevangen door de bijdrage van de provincie Zuid-Holland, middelen van Erfgoed Nederland en verhuur van de kantoorruimte aan de Raad voor Cultuur. Het resterende deel is ingevuld door efficiency-resultaten in de synergie tussen het Nationaal Archief en de RHC's bij de uitvoering van de digitale taken (project Digitale Taken Rijk). De taakstelling Rutte-II wordt gerealiseerd door bij de uitvoering van de taken van het NA de juiste keuzes te maken die rekening houden met het nieuwe financiële kader waarin extra middelen voor de digitale taken zijn opgenomen.

5.2 Bekostiging

De bekostiging van het NA bestaat uit twee delen. Het eerste deel betreft de structurele (lumpsum) financiering van de wettelijke taken en het tweede deel behelst financiering voor de uitvoering van projecten.

Lumpsumfinanciering

Het NA krijgt jaarlijks een lumpsumbedrag van circa € 20 mln. van het moederdepartement. Het lumpsumbedrag is bedoeld ter dekking van de wettelijke taken. De middelen hiervoor blijven volgens de ontwerpbegroting de komende jaren van dezelfde omvang. Dit betekent dat de feitelijke prijs per m² archief zal dalen in de komende jaren. Er blijft immers nieuw materiaal aangeleverd worden door de verschillende departementen.

Dit lumpsumbedrag is ter dekking van de uitvoering van de volgende activiteiten:

- Opslag en beheer

- Educatie en dienstverlening
- Verwerving
- Kenniscentrum en toegankelijkheid
- Exploitatie en tentoonstellingen

Het NA werkt momenteel aan een integrale prijs per meter opslagcapaciteit. De rekeneenheid is de vrije vloeroppervlakte. Nu zitten de kosten voor het personeel en afschrijvingen bijvoorbeeld niet in de integrale prijs. Dit terwijl over de hele begroting van het NA in 2014 en 2015 grofweg de helft uit personele kosten bestond. De medewerkers van het NA schrijven wel hun uren. De exercitie naar het werken met een integrale kostprijs staat op de agenda voor 2016, maar het draagvlak binnen de organisatie beperkt zich voorlopig tot de financiële afdeling.

Voor het interne proces bij het NA geldt het lumpsumbedrag als kader. In onderling overleg bepalen de drie directeuren en twee hoofden in de directieraad hoe deze in te vullen. Zij stellen de prioriteiten voor een bepaald jaar vast. Dekking voor zowel de overheadkosten als de kosten voor het primair proces komt uit dit bedrag. Op dit bedrag vindt geen nacalculatie plaats.

Voor de opbouw van het bedrag bestaat er wel een kostprijsmodel met daarin de verschillende componenten van het papieren proces. Dit is echter gedateerd en behoeft actualisatie. Het NA heeft het voornemen deze actie in 2016 op te pakken.

Projectfinanciering

Naast de lumpsumfinanciering ontvangt het NA financiering voor projecten die het uitvoert.

Project	Omvang
DTR	€ 31 mln. (tot 2015)
Archief 2020	€ 8,2 mln.
Depot in Emmen	€ 7,5 mln.
Verdichtingen	€ 6,0 mln.

Tabel 3: lopende projecten NA en de omvang van de projecten

De uitvoering van deze projecten vindt vaak deels in latere jaren plaats dan waarin de financiering plaatsvindt. Dit leidt vervolgens tot een hoge post vooruit ontvangen projectgelden op de balans. Ultimo 2013 was deze post bijvoorbeeld € 8,8 mln. In 2014 is vervolgens voor bijna € 10,5 mln. meer gedoteerd dan onttrokken aan deze posten. Dit leidt tot het 'opblazen' van de balans van het NA. Tegenover de vooruit ontvangen bedragen staat namelijk een relatief hoge post liquide middelen. Er zijn ook mogelijkheden om dit aan de kaskant te regelen, bijvoorbeeld door het uitkeren van het projectgeld in verschillende tranches over de jaren heen.

Verder is er in één geval sprake geweest van het financieren van een activiteit die uiteindelijk niet heeft plaatsgevonden. Dit betrof een eenmalige vermogensdotatie van bijna € 2 mln. ter voorbereiding op een mogelijke fusie met de Koninklijke Bibliotheek. Inmiddels is besloten dat de fusie niet meer doorgaat. De middelen zijn echter binnen het NA gebleven en in 2016 bestemd voor de renovatie van de hal en migratie naar Rijkswerkplek omgeving door SSO Noord. Dit is niet in lijn met vigerende regelgeving, die voorschrijft dat wanneer het eigen vermogen boven de maximale norm van 5 % uitkomt door de eigenaar afgeroomd dient te worden. De eigenaar kan dan vervolgens besluiten hoe dit (opnieuw) in te zetten. Minimaal moeten deze transactie zichtbaar zijn in één van de budgettaire nota's die richting de budgethouder (Tweede Kamer) gaan.

Volgens het NA is er recent een gedetailleerd kostprijsmodel opgesteld voor het moment dat de digitale archivering tot het structurele takenpakket gaan behoren en dat uiteindelijk leidt tot een prijs per terrabyte. Dit model staat in opzet, maar moet in praktijk nog getest worden en is afhankelijk van de actualiteit.

Op termijn is een meer structurele bekostiging voor de digitale taken van het NA denkbaar. De kosten hiervan voor de komende jaren zijn heel helder. Alleen de toevloed en kosten van digitale data laten zich als gevolg van technologische ontwikkelingen moeilijk voorspellen. Niettemin heeft PwC in haar herijking van de financiële doorlichting DTR uit 2013 een voorstel voor gedaan. Zij schatten in dat de digitale taken voor de jaren 2016-2018 tussen de € 16 en € 18 mln. zullen zijn. Dit betreft kosten voor het beheren van de digitale infrastructuur (€ 9 mln. waarvan € 1,8 mln. bij de RHC's.), digitaleringskosten voor het omzetten van de meest geraadpleegde fysieke collectie (€ 5,3 mln.) en opslagkosten (ca. € 0,5 mln. per jaar). Ook is er nog € 1 mln. geraamd voor normering en advisering.

6 Conclusies en aanbevelingen

De doorlichting geeft inzicht in het functioneren van het Nationaal Archief in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. In dit hoofdstuk worden de conclusies gepresenteerd en aanbevelingen geformuleerd.

6.1 Governance

Het sturingsmodel in de Regeling agentschappen onderscheidt drie rollen; eigenaar, opdrachtgever en opdrachtnemer. De eigenaar van het Nationaal Archief is de DG Cultuur en Media (DGCM) van het ministerie van OCW. De wettelijke taak heeft op dit moment geen opdrachtgever. De beleidsdirectie Media en Creatieve Industrie is opdrachtgever voor de projecten.

De rollen van eigenaar en opdrachtgever zijn bij het NA ondergebracht bij dezelfde DG. Volgens de Regeling mag dit enkel onder twee voorwaarden; wanneer er sprake is van dienstverlening binnen het eigen ministerie en de benodigde *check and balances* tussen de rollen zijn aangebracht. Op dit moment voldoet het NA niet aan beide voorwaarden. In 2015 was de omzet voor 96 procent afkomstig van het ministerie van OCW. Het doorlichtingsteam ziet als gevolg hiervan geen reden voor een andere governance. Indien het NA in de toekomst meerdere opdrachtgevers krijgt, kan deze conclusie worden heroverwogen. De benodigde *checks and balances* zijn evenwel nu nog niet op orde. Zo is er geen formele opdrachtgever voor de wettelijke taken en is de directie FEZ budgethouder van de middelen voor deze taak. Hoewel belanghebbenden van mening zijn dat de rolinvulling in de praktijk goed is, is dit bovendien nog niet formeel vastgelegd. Hierdoor bestaat het gevaar dat de huidige werking in de toekomst anders ingevuld wordt. Daarom formuleren wij de volgende aanbeveling:

Aanbeveling 1: Stel een eigenaar- en opdrachtgeversconvenant op en beleg hierin formeel de rollen. Wijs hierin tevens een formele beleidsopdrachtgever - die ook budgethouder is - aan voor de wettelijke taken van het NA.

6.2 Financieel beheer

Het NA heeft verbeteringen aangebracht in het financieel beheer. Dit onder meer naar aanleiding van door de ADR gedane aanbevelingen. Inmiddels is voortgang geboekt en over 2015 heeft de ADR een goedkeurende verklaring afgegeven.

De afdeling Control van het NA bestaat uit zeven medewerkers. De kwaliteit van het financieel beheer is nu afhankelijk van enkele personen. Dit vormt een risico voor het borgen van deze kwaliteit in de toekomst. Binnen de afdeling wordt nu gewerkt aan het delen en toegankelijk maken van al bestaande kennis. Ter behoud van de kwaliteit van de huidige situatie en ter ondersteuning van de reeds gemaakte stappen bevelen wij aan;

Aanbeveling 2: Borg de kwaliteit van de financiële functie, nu en in de toekomst, o.a. door het vastleggen van procesbeschrijvingen.

Het Nationaal Archief benut op dit moment niet alle mogelijkheden die het baten-lastenstelsel biedt. De leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën wordt slechts beperkt gebruikt. Benodigde middelen voor investeringen zijn verkrijgbaar uit de lumpsumfinanciering of bij de (project)opdrachtgevers. Als gevolg zijn ook de afschrijvingen lager dan de in de regelgeving voorgeschreven 5%.

Hier staat tegenover dat de huidige verwachting van het Nationaal Archief is dat zij in de toekomst meer gebruik maken van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel. Voor de aankomende investeringen, met name ten behoeve van de digitale infrastructuur, is het agentschap voornemens meer gebruik te maken van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën ten einde de te activeren kapitaalgoederen te financieren. Hiermee nemen ook de verwachte afschrijvingen toe.

Aanbeveling 3: Maak als Nationaal Archief meer gebruik van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel. Gebruik voor investeringen de leenfaciliteit en activeer investeringen op de balans. Wanneer in de komende 2 jaar (uiterlijk realisatie 2018) de afschrijvingskosten niet stijgen, stap dan over op een kas-verplichtingenstelsel.

6.3

Bekostiging en doelmatigheidsbevordering

De bekostiging van het NA is tweeledig; financiering per project en een structurele lumpsumfinanciering voor de wettelijke taken. Veel van de investeringen voor projecten gedaan met vooruitbetaalde middelen van de opdrachtgever. Hierdoor zijn de liquide middelen op de balans sterk toegenomen. Het NA verwacht dat, met de stijging van de toekomstige investeringen voor de projecten, deze liquide middelen worden ingezet. Wanneer de projectfase vervolgens afloopt zullen deze taken tot het structurele takenpakket behoren. Voor de bekostiging hiervan heeft het NA een kostprijsmodel opgesteld.

De structurele wettelijke taken worden lumpsum bekostigd. Dit bedrag blijft de komende jaren in omvang gelijk. De directie FEZ is op dit moment budgethouder van deze lumpsum. Het kostprijsmodel dat aan de lumpsum ten grondslag ligt is gedateerd, heeft de nodige omissies, en behoeft actualisatie. Zo betreft het nog geen integrale kostprijs omdat o.a. de personeel- en afschrijvingskosten nog ontbreken. In 2016 werkt de financiële afdeling van het NA aan een integrale kostprijs.

Aanbeveling 4:










- Stel een integrale kostprijs op voor de wettelijke taken. Onderbouw de benodigde lumpsum op basis van $p \cdot q$.
- Voorzie erin dat projectfinanciering vanuit de opdrachtgevers op basis van liquiditeitsbehoefte gebeurt en bouw de huidige voorfinanciering op de balans af.

In 2013 en 2014 heeft het Nationaal Archief een reorganisatie uitgevoerd en nieuwe indicatoren voor doelmatigheid opgesteld. Op basis van deze nieuwe indicatoren kunnen op dit moment geen uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de doelmatigheid.

Aanbeveling 5:

Beoordeel over twee jaar de doelmatigheidsindicatoren.

Bijlage 1

Aanbeveling	Verantwoordelijk	Gewicht
<i>Governance</i>		
Stel een eigenaar- en opdrachtgeversconvenant op en beleg hierin formeel de rollen. Wijs hierin tevens een formele beleidsopdrachtgever - die ook budgethouder is - aan voor de wettelijke taken van het NA.	Eigenaar	
<i>Financieel beheer</i>		
Borg de kwaliteit van de financiële functie, nu en in de toekomst.	Eigenaar	
Maak als NA meer gebruik van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel. Wanneer de komende twee jaar de afschrijvingskosten niet stijgen, stap dan over op een kas-verplichtingenstelsel.	Eigenaar	
<i>Doelmatigheidsbevordering en bekostiging</i>		
Stel een integrale kostprijs op voor de wettelijke taken.	Opdrachtnemer	
Voorzie erin dat projectfinanciering vanuit de opdrachtgevers op basis van liquiditeitsbehoefte gebeurt en bouw de huidige voorfinanciering op de balans af.	Opdrachtgevers	
Beoordeel over twee jaar de doelmatigheidsindicatoren.	Eigenaar	
 Zware aanbeveling		
 Gemiddelde aanbeveling		
 Lichte aanbeveling		