



Rapport doorlichting Nationaal Archief 2021

Datum	4 mei 2022
Status	Definitief

Colofon

Directie	FEZ OCW
Projectnaam	Doorlichting NA 2021
Versienummer	1.5
Contactpersoon	Bep Solon T +31 6 31 74 92 01 l.e.m.solon@minocw.nl Rijnstraat 50 Den Haag Postbus 16375 2500 BJ Den Haag
Auteurs	Roderick Fitz Verploegh, Eline de Mik, Michel Dolstra, Bep Solon

Inhoud

Colofon—2
Inhoud—3
Managementsamenvatting—4
Inleiding—8

1 Deel I Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016—10
1.1 Aanbevelingen doorlichting 2016—10

2 Deel II Bestaande situatie—12
2.1 Kerntaken en organisatieontwikkeling—12
2.2 Nieuwe Archiefwet en Open op Orde—14
2.3 Governance NA—16
2.4 Financieel beheer—17
2.5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging—21
2.6 Conclusies deel II: Bestaande situatie—24

3 Deel III Publieke waarde en Stewardship—27
3.1 Publieke waarde definiëren en operationaliseren—27
3.2 Governance volgens de Stewardshiptheorie—35
3.3 Conclusie deel III: Publieke waarde en Stewardship—39

4 Deel IV Conclusies en aanbevelingen doorlichting 2021—41
4.1 Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016—41
4.2 Analyse voorwaarden Regeling agentschappen—41
4.3 Analyse implementatie Stewardshiptheorie en publieke waarde creatie—42

Managementsamenvatting

Tenminste eens in de vijf jaar worden alle agentschappen doorgelicht. De vorige doorlichting van het Nationaal Archief (NA) is in 2016 afgerond. In 2021 is in opdracht van de eigenaar DG Cultuur en Media (DGCM) de doorlichting bij het NA gestart. Voor het onderzoek zijn betrokkenen geïnterviewd en is literatuur geraadpleegd. Het onderzoek is begeleid door een commissie met interne en externe leden.

Bijzonder is dat deze doorlichting niet alleen terugkijkt, maar ook vooruitkijkt. Op verzoek van de begeleidingscommissie is onderzocht hoe het NA de komende jaren invulling kan geven aan de inzichten uit het interdepartementale beleidsonderzoek agentschappen (IBO agentschappen) en de rapporten Werk aan Uitvoering¹ (WAU). Daarbij gaat het vooral om het creëren van publieke waarde en de invulling van het Stewardshipmodel.

Het rapport omvat vier delen:

Deel I beschrijft de opvolging van de aanbevelingen uit de doorlichting 2016. Deel II kijkt zowel terug als vooruit. Terugkijkend is beschreven hoe bij het NA het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording is georganiseerd en in welke mate dit in overeenstemming is met de vereisten uit de Regeling agentschappen. Vooruitkijkend wordt de aansluiting tussen missie/visie NA op de nieuwe Archiefwet en Open op Orde gedeut. Deel III van dit rapport heeft ook een vooruitkijkend karakter en schetst randvoorwaarden hoe het NA de komende jaren invulling kan geven aan de inzichten uit het IBO agentschappen en de WAU. Tot slot staan in deel IV de aanbevelingen beschreven.

Conclusie deel I: Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

- Het NA heeft de aanbevelingen uit de doorlichting van 2016 opgevolgd.

Conclusies Deel II: Bestaande situatie (light): functioneren stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording

- Het NA is een ict gedreven organisatie (fysiek depot, digitaal archief, digitaliseren van fysiek archief) en heeft grote meerjarige investeringen. Het NA maakt gebruik van de financieringsmogelijkheden en sinds voorjaar 2021 maakt het NA bewuster gebruik van de leenfaciliteit.
- Bij het NA is het opdrachtgeverschap belegd bij de beleidsdirectie Media Cultuur (M&C) van de eigenaar, de DGCM. De Regeling agentschappen staat een combinatie van de rol van eigenaar en opdrachtgever toe, maar dan wel onder twee voorwaarden. Allereerst moet er sprake zijn van dienstverlening binnen het eigen ministerie, ten tweede dienen de checks en balances tussen de rollen voldoende geborgd te zijn.
Het NA voldoet aan beide voorwaarden, in 2020 was de 97,4% procent van de omzet van het NA afkomstig van het ministerie van OCW en opdrachtgever en eigenaar zijn niet één en dezelfde persoon, waardoor er sprake is van een scheiding van rollen.
- Nieuw voor het NA is de opdrachtgever BZK. De BZK-middelen vertalen zich in ca. 26 fte, wat met ruim 10% een aanzienlijk deel is van de totale

¹ Rapporten WAU Kamerstukken II, 2020-2021, 29 362, nr. 290

bezetting (ca. 213 fte). Afspraken over governance-sturing zoals werken voor tweeden bij Open op Orde dienen nog uitgewerkt te worden.

- Uit deze doorlichting komt naar voren dat niet aan alle instellingsvoorwaarden die aan agentschappen worden gesteld wordt voldaan. Voorbeelden hiervan zijn het omzetcriterium, de afschrijvingsnorm en de omvang liquide middelen op de balanspost overlopende passiva. Zodoende blijft aandacht nodig voor de voorwaarden die de Regeling agentschappen stelt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit verschillende onderzoeken zoals het IBO agentschappen en uit 'Eindrapportage brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand' naar voren komt dat de toepassing van de Regeling agentschappen voor kennisinstellingen niet altijd toereikend is.
- De bekostiging van het NA bestaat uit twee delen: structurele (lumpsum) financiering van de wettelijke taken en financiering voor de uitvoering van projecten. De lumpsum middelen blijven volgens de ontwerpbegroting de komende jaren van nagenoeg van dezelfde omvang. Over gelijkblijvende uitgaven kan door alle ontwikkelingen, zoals de nieuwe Archiefwet en Open op Orde, nog geen uitspraak gedaan worden.
- De uitvoering van 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. Tegenover de vooruit ontvangen bedragen staat een relatief hoge post liquide middelen. Vanaf 2021 wordt opgepakt om het projectgeld in verschillende tranches over de jaren heen uit te keren. Op termijn een meer structurele bekostiging voor de digitale taken van het NA is 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.

Conclusies deel II: Aansluiting missie en visie NA bij de nieuwe Archiefwet en Open op Orde

- De missie en visie van het NA sluit aan bij de rijksbrede ontwikkelingen zoals de modernisering van de Archiefwet en Open op Orde, bijsturing is niet nodig. Beide thema's zijn onderdeel van het meerjarenbeleidsplan NA 2021-2024.
- De modernisering en de implementatie van de Archiefwet 2021 en het rijksprogramma voor de verbetering van de informatievoorziening Open op Orde zijn twee hoofdthema's die de komende jaren in belangrijke mate leidend zijn voor de inzet van het NA.
- De activiteiten voor implementatie Archiefwet en Open op Orde kennen veel kruisverbanden. Duurzame toegankelijkheid is een centraal thema en kennisproducten en advisering van NA raken op hun beurt alle subthema's. Hetzelfde geldt voor veel leerhuisactiviteiten.
- De missie en visie NA hoeft niet bijgestuurd te worden. Wel zal het NA de komende periode steeds op zoek moeten gaan naar de beste plaats of het meest geschikte verband om activiteiten uit te voeren, alleen of samen met partners.

Conclusies deel III: Publieke waarde en Stewardship: randvoorwaarden hoe het NA de komende jaren invulling kan geven aan de inzichten uit het IBO agentschappen en de WAU.

- **Publieke waarde creatie**
Uit deze doorlichting komt naar voren dat het NA bewust bezig is met de manier waarop de organisatie, programma's en medewerkers bijdragen aan het creëren van publieke waarden. Er is een meerjarenbeleidplan waarin de ambities zijn beschreven en daarnaast zijn de afgelopen jaren verschillende acties uitgevoerd die bijdragen aan het vertrouwen en legitimiteit van het publiek. Uit deze doorlichting komt naar voren dat de publieke waarden op verschillende abstractieniveaus bekend zijn, doorleefd en gedeeld worden. Echter, er is verbetering mogelijk ten aanzien van het expliciteren van de manier waarop het NA de gestelde ambities, door middel van welke activiteiten, voor wie, waarom en met welk beoogd resultaat. Daarnaast ontbreekt een gemeenschappelijk referentiekader, waar de benoemde waarden op elkaar aansluiten. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een publieke waarde strategie waarin een uniform referentiekader is geformuleerd met samenhangende waarde die in de praktijk nagestreefd kunnen worden. Ten aanzien van de doelmatigheid zou het NA meer kunnen expliciteren hoe zij als organisatie bijdraagt aan het voorkomen van onnodige bureaucratie aan de zakelijke kant van de dienstverlening. Bij het uitvoeren van haar taken is dit niet altijd zichtbaar, terwijl dit een belangrijk element kan zijn in het bepalen van de mate waarin publieke waarde wordt gecreëerd.
- **Stewardship**
Uit deze doorlichting komt naar voren dat de actoren uit het driehoeksmodel tussen het ministerie van OCW en het NA in de praktijk in grote mate werken volgens het gedachtengoed van de Stewardshiptheorie. Ten aanzien van andere opdrachtgevers (tweeden) komt uit deze doorlichting naar voren dat het samenspel van de rollen beter doorleefd kan worden. Dit wordt met name zichtbaar op het gebied van interne beheersing. Zo is niet altijd duidelijk wie de opdrachtgever is voor bijvoorbeeld kennisproducten en hoe prioritering plaatsvindt ten aanzien van het werken voor meerdere opdrachtgevers. Dit komt omdat hiervoor een afwegingskader ontbreekt.

Deel IV: Conclusies en aanbevelingen doorlichting 2021

- 1) Agendeer governance periodiek op eigenaarsniveau en evalueer over twee jaar hoe het driehoeksoverleg verloopt.
- 2) Het NA is een ict gedreven organisatie (fysiek depot, digitaal archief, digitaliseren van fysiek archief) en heeft grote meerjarige investeringen. Binnen het financieel beheer blijft het voldoen aan de Regeling agentschappen een aandachtspunt.
- 3) Maak met de opdrachtgever(s) afspraken over een meer structurele bekostiging voor de digitale taken en maak afspraken over het uitkeren van projectgelden.
- 4) Stel een publieke waarde strategie op met een referentiekader waarin de onderlinge samenhang tussen publieke waarde, doelstellingen en activiteiten is beschreven en op basis waarvan werk van eersten, tweeden en derden geprioriteerd kan worden.

- 5) Verduidelijk in de management afspraak welke publieke waarden worden nagestreefd met welke activiteiten en hoe de voortgang hiervan gemonitord kan worden.
- 6) Stel in samenwerking met de eigenaar werkafspraken op voor de activiteiten die worden uitgevoerd voor tweeden. Stel hierbij een afwegingskader 'werken voor tweeden' op om werk voor tweeden te kunnen prioriteren.

Inleiding

De Regeling agentschappen schrijft voor dat agentschappen minstens eens in de vijf jaar worden doorgelicht. In 2016 heeft de vorige doorlichting van agentschap NA plaatsgevonden. De doelstelling van de doorlichting is het vormen van een oordeel over tot het functioneren van het NA in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden governance, bekostiging, doelmatigheid, financieel beheer en de toekomst van de organisatie. De Regeling agentschappen² vormt het toetsingskader van deze doorlichting. Verder zijn de evaluatie Regeling baten-lastendiensten³ en de notitie Doorlichtingen nieuwe stijl⁴ handvatten bij de doorlichting.

Daarnaast biedt de doorlichting NA inzicht in de aansluiting op rijksbrede ontwikkelingen zoals IBO agentschappen, WAU, Open en Orde en de nieuwe Archiefwet. De inzichten uit IBO agentschappen en WAU zijn nu nog ruim geformuleerd met 'werken volgens het principe van Stewardship' en algemene begrippen als 'vertrouwen' en 'doelcongruentie'. De uitkomsten uit de doorlichting NA 2021 worden in het implementatieplan NA nader uitgewerkt.

De doorlichting heeft een begeleidingscommissie, die het plan van aanpak vaststelt en de voortgang monitort. Deelnemers aan de begeleidingscommissie zijn Kor de Groot (voorzitter, directeur SSO Noord), Afelonne Doek (directeur NA/Rijksarchivaris), Tom de Smet (plv. Directeur/CIO NA), Youssef Louakili (directeur M&C/OCW) en Suzanne Hafidi (plv. directeur M&C/OCW), Joost Twisk (IRF, BZ/BBE MinFin), Eline de Mik (FEZ/OCW) en Roderick Fitz Verploegh (FEZ/OCW).

De begeleidingscommissie wordt ondersteund door een werkgroep. In de werkgroep zijn de eigenaar, de opdrachtgever en de opdrachtnemer vertegenwoordigd door Eline de Mik, Roderick Fitz Verploegh en Bep Solon (FEZ, OCW), Michel Dolstra en Paul Breevaart (directie M&C), Edgar Leeman en Jean Paul Moggré (agentschap NA) en Rik Schoeman (BZ/BBE, MinFin).

De uitkomsten van de doorlichting worden openbaar gemaakt onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Onderzoeksvragen

De doorlichting richt zich primair op de wijze waarop het agentschapsmodel een doelmatige uitvoering van de taken van het NA ondersteunt en bevordert. De centrale onderzoeksvragen van de doorlichting luiden:

- Hoe zijn de aanbevelingen van de voorgaande doorlichting opgevolgd en geïmplementeerd?
- Hoe sluiten de missie en visie van het NA aan bij de rijksbrede ontwikkelingen zoals de modernisering van de Archiefwet en Open op Orde en is bijsturing nodig?
- Hoe functioneert het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) en is dit in overeenstemming met de vereisten uit de Regeling agentschappen?

² Ministerie van Financiën, Regeling agentschappen, Staatscourant 2017 nr.: 69103

³ Ministerie van Financiën, Evaluatie regeling baten-lastendiensten 2007. TK 2010-2011, 28737 nr. 21

⁴ Ministerie van Financiën, notitie Doorlichtingen nieuwe stijl, 11 december 2017, IOFEZ

- Hoe kan de governance van het NA meer in overeenstemming worden gebracht met de inzichten uit het IBO agentschappen en de WAU?
- Hoe worden de doelmatigheid en de publieke waarde van het agentschap gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling hiervan bevorderd?
- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van de opgedane inzichten?

Operationaliseren onderzoeksvragen

Hieronder staan de vijf hoofdvragen, geoperationaliseerd en onderverdeeld in de vier delen van de doorlichting.

Deel I: opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

- Hoe zijn de aanbevelingen van de voorgaande doorlichting opgevolgd en geïmplementeerd?

Deel II: bestaande situatie (light): functioneren stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording

- Hoe functioneert het stelsel voor sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance). En is dit in overeenstemming met de vereisten uit de Regeling agentschappen?
- Hoe sluiten de missie en visie van het NA aan bij de rijksbrede ontwikkelingen zoals de modernisering van de Archiefwet en Open op Orde en is bijsturing nodig?
- In welke mate zijn deze opgaven vertaald in de strategie, afspraken en metingen (governance)?

Deel III: Publieke waarde en Stewardship: randvoorwaarden hoe het NA de komende jaren invulling kan geven aan de inzichten uit het IBO agentschappen en de WAU.

- Hoe kan de governance van het NA meer in overeenstemming worden gebracht met de inzichten uit het IBO agentschappen en uit de WAU?
- Welke inzichten biedt IBO, welke inzichten biedt WAU?
- Governance inrichten volgens principe van Stewardship?
- Hoe samenwerking en sturing binnen de driehoek intensiveren?
- Hoe worden de doelmatigheid en de publieke waarde van het NA gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling hiervan bevorderd?
- Maatschappelijke opgave vertaald in Public Value (PV) model?
- Wat is volgens het NA de Public Value?
- Wie zijn de stakeholders?
- In welke mate maakt Public Value onderdeel uit van de strategie en het managementcontrolsysteem: meten, monitoren, rapporteren en bespreken (Governance)?

Deel IV: conclusies en aanbevelingen doorlichting 2021

- Welke aanbevelingen kunnen worden gedaan op basis van de opgedane inzichten?

1 Deel I Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016

1.1 Aanbevelingen doorlichting 2016

De doorlichting 2016 had vijf aanbevelingen, die hieronder worden behandeld:

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.

Opvolging

Eind 2020 is een convenant opgesteld en ondertekend. Om er voor te zorgen dat het convenant effectief is werd een driehoeksoverleg gestart met eigenaar, opdrachtgever en de opdrachtnemer. In 2021 is het driehoeksoverleg voor het eerst van start gegaan, er zijn in 2021 twee overleggen geweest. Het is nog te vroeg om een uitspraak te doen over de werking van het driehoeksoverleg. Dit jaar zal ook gebruikt worden om te leren en te evalueren wat er in een dergelijk overleg op de agenda hoort.

2. Borg de kwaliteit van de financiële functie, nu en in de toekomst, door onder andere het vastleggen van procesbeschrijvingen.

Opvolging

De processen van de financiële functie zijn beschreven, worden actueel gehouden en jaarlijks beoordeeld. De ADR beoordeelt of de processen deugdelijk zijn en of het NA de daarin opgenomen belangrijke controles uitvoert zoals beschreven. Daarnaast heeft het NA met het IUC-Noord een contractenregister en een aanbestedingskalender opgesteld. Drie keer per jaar wordt met IUC-Noord een spendanalyse uitgevoerd. Het inkoopproces is op dit moment nog niet (volledig) geautomatiseerd, maar wordt ondersteund met een workflow systeem. Het inkoopproces wordt opnieuw beschreven om de workflow meer geautomatiseerd in Proza te ondersteunen. Het NA heeft wel e-facturatie geïmplementeerd.

3. Maak als NA meer gebruik van de mogelijkheden van het baten-lastenstelsel. Gebruik voor investeringen de leenfaciliteit activeer investeringen op de balans. Wanneer de komende twee jaar de afschrijvingskosten niet stijgen, stap dan over op een kas-verplichtingenstelsel.

Opvolging

Het NA beheert een grote en groeiende collectie die maatschappelijk van grote waarde is, maar die niet financieel gewaardeerd wordt en waar dus ook geen afschrijvingen op plaatsvinden. Over de afgelopen jaren bedroegen de afschrijvingskosten gemiddeld 3,9% van de totale lasten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de investeringen en afschrijvingen van de twee gebouwen van het NA via het Rijksvastgoedbedrijf lopen. Het NA betaalt gebruikskosten welke niet als afschrijvingen in de resultaatrekening zijn opgenomen. Voor wat betreft de leenfaciliteit werd tot 2021 slechts een beperkt deel van de activa gefinancierd middels de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Vanaf 2022 wordt bewuster gebruik gemaakt van deze leenfaciliteit.

4. Stel een integrale kostprijs op voor de wettelijke taken en voorzie erin dat projectfinanciering vanuit de opdrachtgevers op basis van liquiditeitsbehoefte gebeurt.

Opvolging

Het NA heeft een kostprijsmodel ingevoerd en onderhoudt dat ook. Het rapporteert de kostprijzen jaarlijks aan de eigenaar en bespreekt die intern met het management. De voorfinanciering vanuit het moederdepartement is aangepakt in 2021 door de terugbetaling van € 4,3 miljoen projectgelden die pas in 2022 en verder besteed zullen worden en door de terugbetaling van € 6,5 miljoen investeringsfonds waarmee activa gefinancierd werden die binnen de projecten waren aangeschaft. Het NA ontvangt nu de gelden voor de afschrijvingen in de jaren dat de afschrijvingen plaatsvinden en wanneer het NA de nieuwe lening, die als alternatieve financiering voor deze activa zijn aangegaan, bij het ministerie van Financiën aflost.

5. Beoordeel over twee jaar de doelmatigheidsindicatoren.

Opvolging

De doelmatigheidsindicatoren worden jaarlijks in de interne jaarrekening gerapporteerd aan Financiën en ook aan de eigenaar. De belangrijkste indicatoren worden ook in het departementaal jaarverslag opgenomen.

2 Deel II Bestaande situatie

In dit hoofdstuk wordt gekeken hoe het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance) is georganiseerd en in welke mate dit in overeenstemming is met de vereisten uit de Regeling agentschappen. Ook wordt beschreven hoe de missie en visie van het NA aansluiten bij de rijksbrede ontwikkelingen als de modernisering van de Archiefwet en Open op Orde.

2.1 Kerntaken en organisatieontwikkeling

Historie

Op basis van de Archiefwet heeft de Minister van OCW een verantwoordelijkheid voor alle rijksarchiefbewaarplaatsen, zijnde het NA en de 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 een financiële bijdrage ontvangen van het Rijk.

Het NA is een agentschap 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 NA. Zij is adviseur van de minister van OCW voor het archiefbeleid.

Missie en visie 2017-2020

De missie en visie luiden:

Wij dienen ieders recht op informatie en geven inzicht in het verleden van ons land door:

- Ons in te zetten voor een sterk archiefbestel;
- De nationale archiefcollectie te beheren en fysiek en digitaal te presenteren.

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 NA 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 ze heeft uitgevoerd. In de depots van het NA liggen meer dan 140 kilometer papieren documenten, 15 miljoen foto's, 300.000 kaarten en 1,2 petabyte aan digitale bestanden. De hoeveelheid gearchiveerd papier zal naar verwachting doorgroeien naar 195 km in 2037, waarna de papiergroei door digitalisering van taken stopt.

Papieren archief dat eenmaal is overgedragen wordt nooit meer vernietigd, ook niet als het materiaal achteraf is gedigitaliseerd. Voor de verwachte groei heeft het NA in 2019 een duurzame archiefopslag in Emmen geopend. In Emmen is ruimte voor 90 km rijksarchief van het NA en de RHC's. De totale opslag van het NA wordt hiermee met ruim 50% vergroot. De locatie Emmen is erop berekend om de komende 20

jaar papieren archieven van de overheid onder te brengen. Na die 20 jaar wordt er hopelijk helemaal geen papieren archief meer overgedragen, maar alleen nog digitaal. Indien nodig kan er nog zo'n 50 km archiefstellingen worden toegevoegd met een uitbouw aan de archiefopslag in Emmen.

Tweeden en derden

In aansluiting op de basistaken en maatwerkopdrachten voor OCW kan het NA ook producten of diensten leveren aan andere ministeries of ZBO's die deel uitmaken van de Staat, andere overheden zoals Regionale Historische Centra (RHC's) en marktpartijen.

Transitie Regionale Historische Centra

OCW treedt bestuurlijk terug uit de RHC's tegen de achtergrond van de digitalisering. RHC's ontvangen nu nog analoog rijksarchief, maar deze papieren instroom houdt uiteindelijk op. Door de digitalisering zal het bovendien niet nodig zijn om decentrale digitale rijksarchieven regionaal over te brengen. Deze ontwikkeling betekent dat het Rijk zich moet bezinnen op zijn aandeel in de RHC's. Een andere reden waarom het Rijk zich bestuurlijk terugtrekt uit de RHC's is dat die ook (digitale) archieven beheren voor decentrale overheden. En het Rijk kan niet medeverantwoordelijk zijn voor bedrijfsvoeringstaken van andere overheden. OCW koppelt de uittreding aan de parlementaire behandeling van de nieuwe Archiefwet. Samen met de RHC's wordt bezien hoe zij na terugtrekking van het Rijk hun positie kunnen versterken.

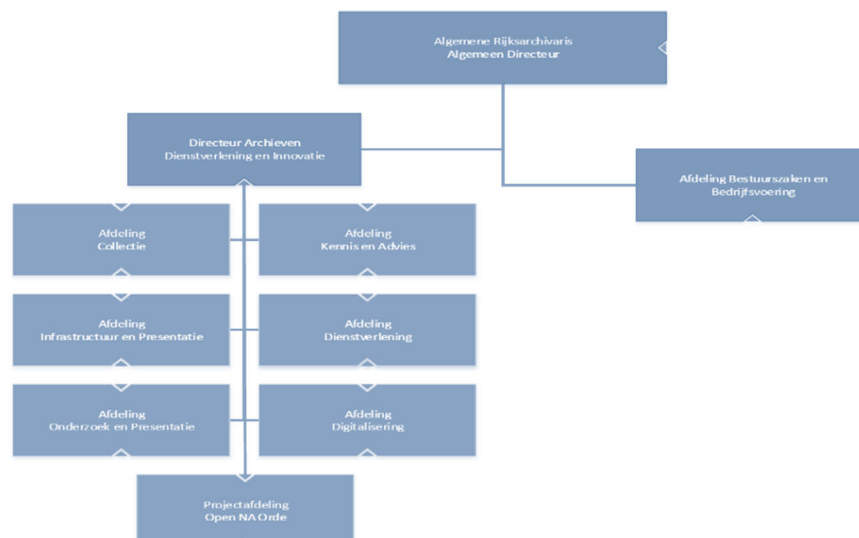
Kennis- en expertisecentrum

Het NA is ook een kennis- en expertisecentrum voor de archiefsector. De gebieden waarop het NA expertise heeft 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

Figuur 1: *Organigram*



2.2 Nieuwe Archiefwet en Open op Orde

Het Coalitieakkoord⁵ van het vierde kabinet-Rutte staat voor een deel in het teken van de nasleep van de toeslagenaffaire (POK-rapport). De herziening (en implementatie) van de Archiefwet die al eerder in gang was gezet, heeft een duidelijke plaats in het Coalitieakkoord gekregen onder de sectie 'versterken van democratische rechtsorde en instituties'. Overigens vormt het aspect van het cultureel erfgoed evenzeer een belang dat de Archiefwet dient⁶.

De Archiefvisie (2011) stelt in de inleiding dat we leven in een open informatiesamenleving, waar de overheid onderdeel van is. Burgers verwachten van de overheid informatie die betrouwbaar en toegankelijk is. Hierbij past een transparante stijl van besturen, waarbij het tijdig en actief verstrekken van informatie vanzelf spreekt, inmiddels ook wel gevat in het begrip Open Overheid. Het wetsvoorstel Archiefwet 2021, dat op 17 november 2021 naar de Kamer is gestuurd, is het resultaat van een lange aanloop, die feitelijk begon met het indienen van de motie Segers in 2016 die ocriep tot transparantie van overheidsinformatie en het verkorten van de overbrengingstermijn. Het rijksprogramma voor de verbetering van de informatievoorziening Open op Orde is zowel te duiden als gevolg van de toeslagenaffaire als een geïntensiverde voortzetting van eerdere verbeterprogramma's. Zo wordt het bestaande meerjarenplan verbetering informatiehuishouding Rijk 2019-2025 integraal onderdeel van het generieke actieplan Open op Orde. Het grote maatschappelijk effect van de toeslagenaffaire komt mede tot uitdrukking in de omvang van de middelen dat het kabinet Rutte IV ter beschikking stelt voor verbetering van de informatiehuishouding van de rijksoverheid (€ 800 miljoen tot 2026).

Implementatie Archiefwet 2021

Het NA heeft de implementatie van de Archiefwet 2021 (verwachte inwerkingtreding medio 2023) ondergebracht in een programma voor samenhang, monitoring en rapportage van de activiteiten. De activiteiten zijn geordend naar de belangrijkste thema's waaronder selectie, bronbewaren en -onthefing, uitstel (overbrenging), inzage, duurzaamheid, advisering en dienstverlening archiefvormers. De inhoud en de strekking van een deel van deze activiteiten hangen nog af van de uitwerkingen van het herziene Archiefbesluit en de Archiefregeling, die in het tweede kwartaal van 2022 in concept voor inspraak en internetconsultatie beschikbaar komen.

De toename van het werk is nog niet precies in te schatten, het NA doet redelijkerwijs een aanname. Zo is nog te bezien of archiefvormers veel nieuwe aanvragen tot ontheffing of uitstel van overbrenging zullen indienen. Ook de vraag bij het publiek naar de nieuwe wijze van inzage van documenten onder de nieuwe Archiefwet is nog onzeker.

Hoewel de verkorting van de overbrengingstermijn tot 10 jaar pas in zal gaan in het jaar 2033 (voor archief gevormd vanaf 2023), werpt ze haar schaduw vooruit. Genoemd is reeds het implementatieprogramma van NA. Archiefvormers zullen moeten anticiperen, wil de overgang niet abrupt en met onevenredige inspanningen of inhaalslagen verlopen, en tussen archiefvormers kunnen significante verschillen bestaan in prioriteiten en de mate van preparatie. Een deel van de advisering door het NA zal de eerstkomende jaren gewijd zijn aan een soepele overgang van oud naar nieuw. Om de benodigde adviescapaciteit tijdig te reguleren is het noodzakelijk een vinger aan de pols te houden. De ervaringen van het NA met implementatie van

⁵ Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

⁶ Zie Archiefwet 2021, art. 1.3, Het belang van documenten.

de wet zullen inbreng vormen voor de evaluatie van de wet, vijf jaar na in-werking-treding⁷.

De benodigde extra middelen voor implementatie van de Archiefwet 2021 zijn eind 2020 door NA met DG-Control als adviseur van de eigenaar en directeur M&C als inhoudelijk opdrachtgever in kaart gebracht. Aansluitend is besloten om deze samen met het structureel tekort NA te dekken door deze ten laste te brengen van de cultuurbegroting door herprioritering van de begrotingsmiddelen voor de RHC's en het niet meer uitkeren van de DTR-bijdrage aan de RHC's. Goed lijkt om de werkelijk gemaakte implementatiekosten komende periode te monitoren en zonodig bij te stellen.

Uitwerking Open op Orde

Het rijksbrede actieplan Open op Orde loopt tot en met 2026. Het verbeterprogramma is (erg) breed, met zaken als het inhalen achterstanden, voldoen aan de Archiefwet en duurzame toegankelijkheid, normen en standaarden, professionalisering, voorzieningen en informatiesystemen en verbetering van de naleving (toezicht). Op basis van deze doelstellingen heeft NA een implementatieprogramma opgesteld: 'Open NA Orde'. Het uitvoeringsplan van het NA bestaat uit het ontwikkelen en aanbieden van producten en diensten waarmee de doelen van Open op Orde gehaald kunnen worden. Deze producten en diensten richten zich op leer(huis)- en communicatieactiviteiten, advisering, kennis en architectuur en vernieuwing van het bestaande instrumentarium ('archiefwerk'). Het NA werkt samen met andere betrokken partijen, zoals binnen het rijksprogramma RDDI, I-partnerschap Informatiehuishouding en PLOOI.

De definitieve versie van het NA-implementatieprogramma is eind februari 2022 door MT NA vastgesteld en heeft een looptijd tot en met 2023. Voor het NA is tot en met 2026 een bedrag van € 3,5 miljoen per jaar gereserveerd (€ 2,5 miljoen in 2022). Dit zijn BZK-middelen. Om aanspraak te kunnen maken op financiering moet het NA een actieplan voor de periode 2021-2026 indienen, met jaarlijkse actualisering en verantwoording.

Een substantieel deel van de extra middelen zal worden ingezet voor het werven en opleiden van personeel. De krappe arbeidsmarkt voor ict-ers is hierbij een kritische factor. Bovendien zijn de BZK-middelen eenmalig van karakter (tot en met 2026) en is het risico van verloop van kennis en personeelscapaciteit aan het einde van die periode of tussentijds niet denkbeeldig. In de managementafspraken 2022 van NA is de groei op basis van deze BZK-middelen geraamd op ca. 26 fte, wat met ruim 10% een aanzienlijk deel is van de totale bezetting (ca. 213 fte per september 2021, vast en tijdelijk opgeteld).

De komende periode van vier tot vijf jaar zal helderheid moeten bieden over de resultaten van de inspanningen van NA voor het generieke programma en over de ontwikkeling en continuïteit van de dienstverlening. Op basis van ervaringen met eerdere verbeterprogramma's informatiehuishouding en de weerbarstigheid van de archiefmaterie is het niet denkbeeldig te veronderstellen, dat na 2026 het generieke programma vraagt om een vervolg. NA kan daaraan met een eigen evaluatie bijdragen.

⁷ In het Coalitieakkoord is bovendien opgenomen dat de effecten van wetgeving op de uitvoering na één jaar worden geëvalueerd middels een zgn. invoeringstoets. Het is nog onbekend wat dit betekent voor de evaluatie van de Archiefwet 2021.

Samenhang

De activiteiten voor de Archiefwet en Open op Orde kennen veel kruisverbanden. Zo is duurzame toegankelijkheid een centraal thema en valt tijdig (eerder) overbrengen onder beide projecten. Kennisproducten en advisering door het NA raken op hun beurt alle subthema's. Hetzelfde geldt voor veel leerhuisactiviteiten. NA zal derhalve steeds op zoek moeten gaan naar de beste plaats of het meest geschikte verband om activiteiten uit te voeren, alleen of samen met partners. Het meerjarenbeleidsplan 2021-2024 is daarbij leidend.

Samengevat zal het een uitdaging zijn om de komende jaren aan alle vernieuwing mede vorm en inhoud te geven. Afspraken en governance-sturing (zoals werken voor tweeden bij Open op Orde) dienen nog uitgewerkt te worden.

2.3

Governance NA

Voor het NA geldt dat de kerntaak is vastgelegd in de Archiefwet (het beheer van de rijksarchiefbewaarplaatsen) en een uitwerking van de overige taken in het statuut agentschap NA. De sturing op de uitoefening daarvan vindt plaats binnen de lijn – 'onder de bevelen van onze minister' – zoals door deze Minister is vastgelegd in het organisatie- en mandaatbesluit OCW. Tevens is het NA een agentschap en heeft te maken met de daarvoor geldende regels.

De Regeling agentschappen schrijft een sturingsmodel voor en dat bepaald daarmee de governance van het NA. Het sturingsmodel kenmerkt zich door drie rollen namelijk een eigenaar, een opdrachtgever en een opdrachtnemer. Deze vormen gezamenlijk een driehoek, een ingestrengelde driehoek: een ieder speelt zijn rol, maar altijd in verbinding met de ander.

Eigenaar

De eigenaar van het NA is de DG Cultuur en Media (DGCM) van het ministerie van OCW. 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 MA is er periodiek overleg tussen de DGCM en de algemeen directeur (1 x 6 weken).

De eigenaarsondersteuning is belegd bij de DG-control van de directie FEZ. Twee-wekelijks is er periodiek overleg zowel met M&C als met het NA (financieel medewerkers). Deze opzet is in het afgelopen jaar gestart. De directeur FEZ heeft geen regulier overleg met de eigenaar en met de opdrachtnemer en dient enkel als escalatie bij projecten.

Vanuit het perspectief van de eigenaar zijn de volgende ontwikkelingen een aandachtspunt:

- Informatiehuishouding en daarmee samenhangend Open OCW waarbij het NA als dienstonderdeel ook onderdeel van uitmaakt en de vormgeving van de nieuwe Archiefwet.

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. In de vorige doorlichting werd gesteld dat binnen het ministerie van OCW er geen formele opdrachtgever aangewezen is voor deze taak. De directie M&C is beleidsmatig verantwoordelijk voor de Archiefwet en is daarmee ook opdrachtgever.

Bij het NA is het opdrachtgeverschap belegd bij een beleidsdirectie (M&C) van de eigenaar, de DGCM. De Regeling agentschappen staat een combinatie van de rol van eigenaar en opdrachtgever toe, maar dan wel onder twee voorwaarden: allereerst moet er sprake zijn van dienstverlening binnen het eigen ministerie. Ten tweede dienen de checks en balances tussen de rollen voldoende geborgd te zijn.

In 2020 was de 97,4% procent van de omzet van het NA afkomstig van het ministerie van OCW waardoor wordt voldaan aan de eerste voorwaarde. Aan de tweede voorwaarde wordt voldaan doordat opdrachtgever en eigenaar niet één en dezelfde persoon zijn, waardoor er toch sprake is van een scheiding van rollen.

Opdrachtnemer

Het NA staat onder leiding van een tweehoofdige directie: de algemeen directeur/algemene rijksarchivaris (ARA) en de directeur Archieven, Dienstverlening en Innovatie (AD&I). Het NA bestaat uit 7 afdelingen. De aansturing van de afdelingen door de directeuren vindt plaats op basis van de portefeuilleverdeling. De algemeen directeur is lid van het MT-DGCM en heeft zeswekelijks een overleg met de eigenaar en zeswekelijks een overleg met de opdrachtgever.

Een belangrijke taak van het NA is het stroomlijnen van de overgang van papier naar digitaal. Sinds de toeslagenaffaire is daar veel aandacht voor. BZK financiert het programma Open Overheid dat bedoeld is ter ondersteuning van de wettelijke taak van het NA. Met dit programma worden de reeds bestaande en onder de wettelijke taak vallende diensten en producten uitgebreid. Dat betekent extra taken voor het NA, waarvoor door BZK structureel € 3,5 mln. beschikbaar is gesteld. Vertaald naar fte's is dat 26 extra fte's wat voor de organisatie van het NA een grote uitdaging is. De regie ligt bij BZK dat daardoor sinds 2021 ook een belangrijk aandeel levert in de financiering van het NA.

Aanbieders en afnemers van archieven

Naast eigenaar en opdrachtgevers heeft het NA twee andere partners, de leveranciers van archieven en de RHC's. Een tweede belangrijke partner zijn de RHC's. Zij maken onderdeel uit van een gemeenschappelijke regeling. In 2018 heeft de minister aangegeven uit de gemeenschappelijke regeling te treden. Uiteraard blijven ze onderdeel van het stelsel maar in samenhang met de nieuwe Archiefwet vraagt dit de nodige aandacht.

2.4

Financieel beheer

Inrichting financieel beheer

Het team Financiën en Control (F&C) is onderdeel van de afdeling Bestuurszaken en Bedrijfsvoering. Het team bestaat uit 7 medewerkers: een financial controller, een business controller, twee medewerkers planning en control en drie medewerkers financiële administratie. De afdeling F&C 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 controllers deel. De afdeling F&C heeft wel de mogelijkheid onderwerpen te agenderen. Naast deze directieraad-overleggen hebben de financial controller en de directie 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, M&C/FenC en FEZ/DG-control waarbij FEZ/BenC standaard is uitgenodigd. Ook is er regulier contact met de ADR waarvan de intensiteit afhankelijk is van de periode in het begrotingsjaar.

Bevinding ADR

Bij de jaarrekeningcontrole 2019 is door de ADR de bevinding gedaan dat het NA financiering vooruit heeft ontvangen in de vorm van projectgelden en een investeringsfonds. Deze financieringssysteem is niet in lijn met de Regeling agentschappen. Kapitaalverschaffing dient namelijk via een lening bij het ministerie van Financiën te gebeuren. In het voorjaar van 2021 is een lening aangevraagd bij het ministerie van Financiën en is het langlopende deel van projectgelden en investeringsfonds terugbetaald aan OCW. In de cijfermatige analyse in het vervolg van dit hoofdstuk is gebruik gemaakt van de jaarrekeningen van de afgelopen vijf jaar en is deze wijziging nog niet terug te zien.

Ambities doorlichting 2016

In de laatste agentschapsdoorlichting van 2016 zijn enkele ambities geformuleerd ten aanzien van inkoop en risicoanalyse. In deze paragraaf wordt gereflecteerd op de mate waarin deze ambities gerealiseerd zijn.

Inkoop

Een van de verbeterambities die is geformuleerd tijdens de vorige doorlichting was het in samenhang gebruiken van een contractregister, spendanalyse en aanbestedingskalender. Uit de interviews komt naar voren dat de afgelopen jaren met hulp van het IUC-Noord een contractenregister en een aanbestedingskalender zijn opgesteld. Daarnaast wordt drie keer per jaar in samenwerking met IUC noord een spendanalyse uitgevoerd. Ook komt naar voren dat enkele jaren geleden een medewerker inkoopbeheer was aangetrokken en deze functie inmiddels vacant is. Uit de interviews komt naar voren dat inkoop-gerelateerd werk veel capaciteit vraagt van de F&C-medewerkers. Dit is vooral het geval bij specialistische inkoopverzoeken. Daarnaast wordt het inkoopproces op dit moment nog niet (volledig) geautomatiseerd ondersteund met een workflow systeem. Het NA heeft wel e-facturatie geïmplementeerd.

Baten-lastenstelsel

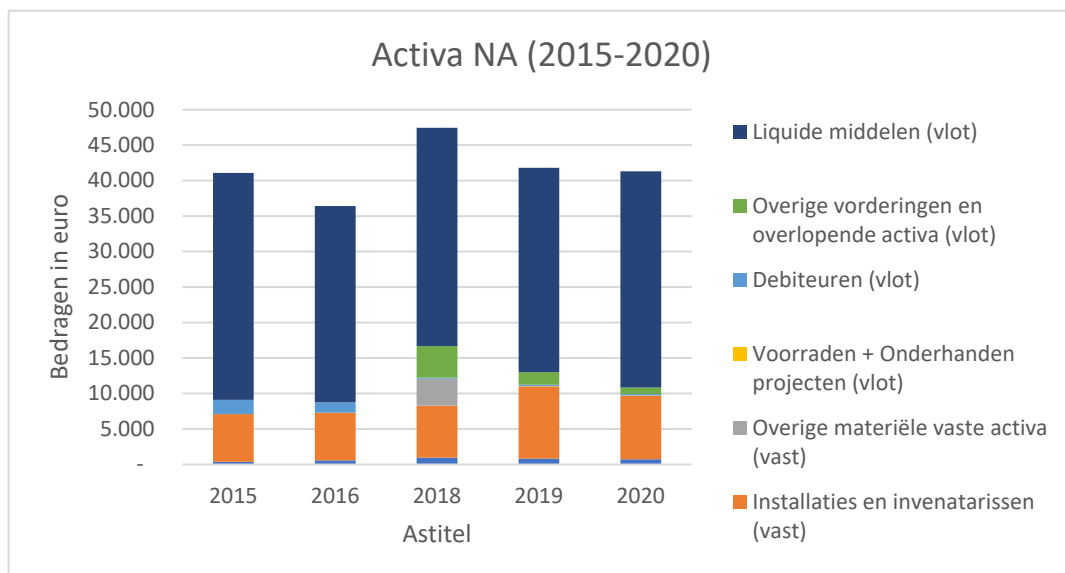
Een beknopte cijfermatige analyse van de jaarrekeningen van de afgelopen jaren maakt onderdeel uit van de doorlichting. Het doel van deze analyse is om het gebruik van het batenlastenstelsel door het NA te toetsen. De Regeling agentschappen, de Regeling voorschotten 2007 en de Rijksbegrotingsvoorschriften stellen namelijk enkele voorwaarden ten aanzien van het financieel beheer van agentschappen zoals de te realiseren omzet, afschrijvingen van activa en de kwaliteit van de financiële functie. Deze voorwaarden worden geanalyseerd in combinatie met een algemene analyse van de balansposten. De analyse leidt tot de volgende bevindingen.

Activa

- De vaste activa bestaan hoofdzakelijk uit installaties en inventarissen voor het programma DTR en de depots. De grootte van deze balanspost is de afgelopen jaren constant gebleven en vormt circa 25 procent van het balanstotaal. Ultimo 2020 stond € 9,7 miljoen aan vaste activa verantwoord op de balans van het NA.
- De vlottende activa vormen circa 75 procent van het balanstotaal en deze balanspost bestaat nagenoeg geheel (96 procent) uit liquide middelen. Het merendeel van de liquide middelen bestaat uit de terugontvangen gelden van de RHC's uit de gevormde bestemmingsfondsen voor huisvesting (€ 15,8 miljoen) en vooruit ontvangen projectgelden (€ 10,2 miljoen) afkomstig van OCW die een kortlopend karakter hebben. De

corresponderende post aan de passivazijde is de kortlopende schuld aan het moederdepartement.

Figuur 2: *Ontwikkeling activa NA (2015 – 2020)*

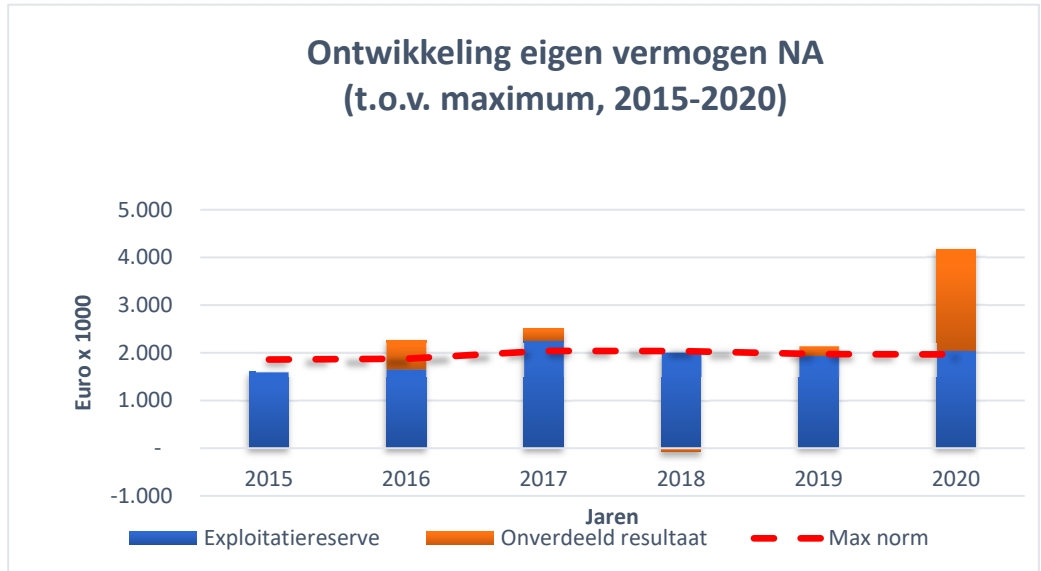


- De financiering van de vaste activa vindt hoofdzakelijk plaats via incidentele projectgelden en voor een zeer beperkt deel via een lening bij het ministerie van Financiën. Ultimo 2020 was de omvang van de totale (zowel lang- als kortlopende) lening portefeuille € 0,9 miljoen. Daarnaast is onder de langlopende schulden € 6,5 miljoen aan investeringsbijdragen opgenomen. Deze post is niet in lijn met de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2021. In 2021 heeft het NA geen gebruik gemaakt van de leenfaciliteit bij het Ministerie van Financiën.
- In 2020 waren de afschrijflasten 4,0 procent van de totale lasten. De afgelopen jaren was dit percentage constant met gemiddeld 3,9%. Het NA voldoet daarmee niet aan de norm van gemiddeld 5 procent.

Passiva

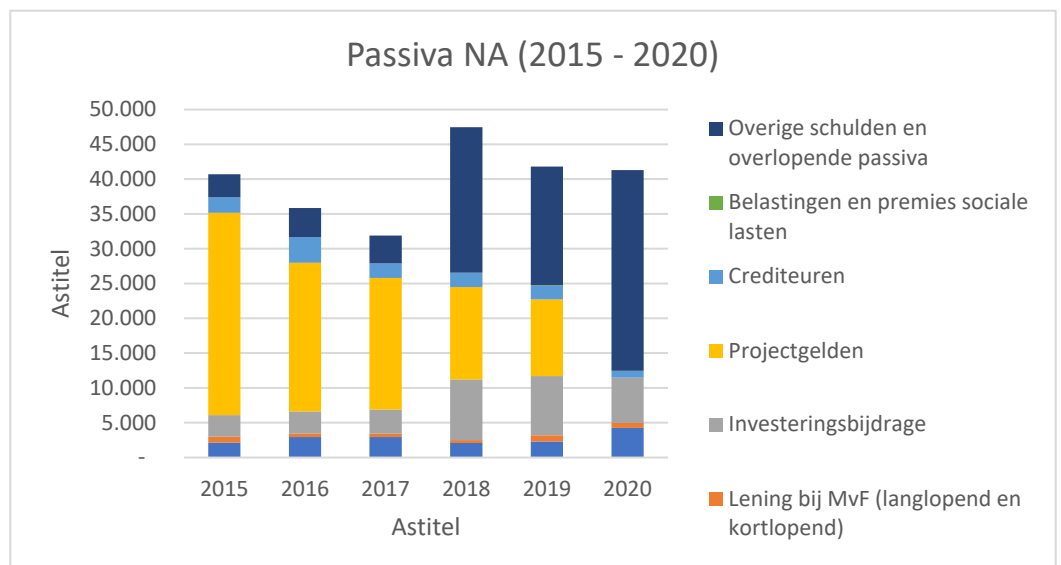
Het eigen vermogen bestaat uit een exploitatiereserve en een onverdeeld resultaat. Het plafond aan eigen vermogen dat het NA mag aanhouden is 5% van de gemiddelde jaaromzet over de afgelopen 3 jaar. In 2020 was het eigen vermogen € 4,2 miljoen, € 2,2 miljoen hoger dan de norm. Als gevolg van de tijdelijke sluiting van de twee locaties van het NA, in verband met Covid-19 maatregelen, zijn verschillende werkzaamheden vertraagd.

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



- Voor wat betreft de post langlopende schulden heeft het NA tot 2021 nagenoeg geen gebruik gemaakt van de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën. Tot 2021 werden investeringen via lumpsum en (project)opdrachtgevers gefinancierd. In tegenstelling tot hetgeen in de doorlichting van 2016 werd verondersteld, is er beperkt sprake van een stijging van het investeringsvolume. In 2019 is daarom een nieuwe DTR herijking uitgevoerd door team F&C van het NA welke is gevalideerd door ADR⁸. Op basis hiervan is de geprognosticeerde groei van het digitaal archief bijgesteld en is de investeringsagenda hierop aangepast.
- De Kortlopende schulden bestaan voor een groot deel uit het bestemmingsfonds RHC's (€ 15,8 miljoen) en projectgelden (€ 10,2 miljoen) welke verantwoord staan als schuld aan het moederdepartement.

Figuur 4: *Ontwikkeling passiva NA (2015 - 2020)*



⁸ Onderzoeksrapport Meerjarige kosten digitalisering NA | Rapport | Rijksoverheid.nl

Voorwaarden en mogelijkheden agentschap

In de doorlichting 2016 werd geconstateerd dat het agentschap NA nog niet alle mogelijkheden die het stelsel van baten en lasten biedt benutte. Daarnaast werd geconstateerd dat nog niet werd voldaan aan alle instellingsvoorwaarden die aan agentschappen worden gesteld.

- Omzet: zoals het omzetcriterium van € 50 miljoen. Ten opzichte van de laatste doorlichting is de gerealiseerde omzet van het NA toegenomen en voorziet de meerjarenbegroting in een omzet van circa € 42 miljoen.
- Leenfaciliteit: uit de analyse komt naar voren dat slecht een beperkt deel van de activa wordt gefinancierd middels de leenfaciliteit bij het ministerie van Financiën.
- Afschrijving: volgens de Regeling agentschappen dienen de voorziene gemiddelde afschrijvingskosten per jaar ten minste 5% van de totale lasten te bedragen, berekend over een periode van drie jaar. Dit is bij het NA niet het geval. Over de afgelopen jaren bedroegen de afschrijvingskosten gemiddeld 3,9% van de totale lasten. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de investeringen en afschrijvingen van de twee gebouwen van het NA via het Rijksvastgoedbedrijf lopen. Het NA betaalt gebruikskosten welke niet als afschrijvingen in de resultaatrekening zijn opgenomen.
- Bevoorschotting: de bevoorschotting van projecten was tot 2021 niet in lijn met de Regeling voorschotten 2007 die voorschrijft dat bij het bevoorschotten van agentschappen wordt aangesloten bij de liquiditeitsbehoefte van het agentschap. Het NA heeft € 10,2 miljoen aan vooruit ontvangen projectgelden ontvangen. Van deze middelen is een deel niet in lijn met de Regeling agentschappen en de Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2021. In 2020 heeft het NA met de eigenaar en opdrachtgever afgesproken dat het NA in 2021 € 4,3 miljoen aan het moederdepartement zal terug betalen. Het overige deel van de projectgelden (€ 5,9 miljoen) is ingezet in 2021.
- Eigen vermogen: De Regeling agentschappen schrijft voor dat het eigen vermogen maximaal 5% mag zijn van de gemiddelde jaaromzet, berekend over de laatste drie jaar. Uit deze doorlichting blijkt dat het eigen vermogen ultimo 2020 € 2,2 miljoen hoger is dan de norm. Dit is het gevolg van uitgestelde werkzaamheden die het gevolg zijn van Covid-19 maatregelen.
- De balanspost overige verplichtingen en overlopende passiva is de afgelopen jaren fors toegenomen. Dit is het gevolg van het bestemmingsfonds RHC's (€ 15,8 miljoen) en projectgelden (€ 10,2 miljoen). In 2021 zijn de projectgelden terugbetaald aan OCW.

2.5 Doelmatigheidsbevordering en bekostiging

Doelmatigheidsbevordering

Doelmatigheidsindicatoren

In de begroting van het Ministerie van OCW en het departementaal jaarverslag van het Ministerie van OCW zijn de doelmatigheidsindicatoren voor het NA opgenomen. (zie figuur 5).

Figuur 5: *Overzicht doelmatigheidsindicatoren per december 2020*

<i>omschrijving generiek doel</i>	2017	2018	2019	2020
Gemiddeld gewogen kostprijs per productgroep				
de (gem) prijs per meter fysiek archief (capaciteit)		15	15	18
de (gem) prijs per meter Terabyte digitaal archief				
Gemiddeld gewogen uurtarief intern personeel				
primaire taken - activiteiten	55	53	53	61
programma's en projecten 2e en 3e geldstroom	54			
Aantal fte's				
formatie op lumpsum en projecten	194,83	198,29	207,71	197,82
formatie Programma Digitale taken Rijksarchieven	0	0	0	0
Saldo baten en lasten	235.434	-70.332	201.162	2.135.837
Ontwikkeling aantallen bezoekers				
bezoekers - tentoonstellingen	17.482	19.078	18.398	5.486
onderwijs	12.655	15.433	17.121	6.690
studiezaal - bezoekers	14.940	15.433	17.121	6.690
studiezaal - raadplegingen archiefstukken	114.349	104.570	134.071	83.480
Website Nationaal Archief	1.350.798	1.721.451	1.601.899	1.921.441
Cijfers bezoekers tevredenheid	7,5	7,5	7,5	7,5
Beschikbaarheid - bereikbaarheid organisatie				
fysieke dienstverlening:				
informatiecentrum en studiezaal	di tm vr	di tm vr	di tm vr	di tm vr
tentoonstellingen	di tm zo	di tm zo	di tm zo	di tm zo
schoolgroepen			ma tm vr	ma tm vr
Digitale dienstverlening /openingstijden helpdesk	8.30- 17.00	8.30- 17.00	8.30- 17.00	8.30- 17.00

In het departementaal jaarverslag over 2020 van het Ministerie van OCW wordt de bovenstaande figuur als volgt toegelicht:

'Met de opzet en implementatie van het integrale kostprijsmodel per 2018 werd het mogelijk om per product en dienst de kosten inzichtelijk te maken en de benodigde lumpsum te onderbouwen voor uitvoering van de opgedragen taken. De kostprijzen per productgroep in de begroting 2020 zijn gebaseerd op het kostprijsmodel 2018. Daarin werd nog geen rekening gehouden met de investeringen in het nieuwe depot Emmen. Deze investeringen in het gebouw en archiefinrichting hebben inmiddels geleid tot een hogere meterprijs.

De destijds verwachte verdubbeling van de digitale archiefcapaciteit heeft niet plaatsgevonden door achterblijvende instroom van digitale archieven. Hierdoor zijn

geen schaalvoordelen behaald en is de prijs per terabyte daarom hoger dan begroot. Het effect van de coronacrisis is terug te zien in het gedaalde aantal fysieke bezoekers; daarentegen is te zien dat het aantal website bezoekers is gestegen'.

'Ondanks bezuinigingsmaatregelen is door de digitale archieftaak het aantal ambtelijke fte sinds 2017 toegenomen evenals de totale omzet over de periode 2017-2019. De personele kosten zijn gebaseerd op een formatie van 197,2 fte eind 2020. De personele kosten zijn toegenomen als gevolg van de digitale taken rijksarchieven. Waarbij aangemerkt moet worden dat als gevolg van de uitbraak van het coronavirus de impact op het financiële resultaat van het NA groot is geweest. Uiteraard heeft het ook grote invloed gehad op de werkzaamheden en de daarmee samenhangende inzet van het personeel'. Bovenstaande figuur 5 laat zien dat het aantal fte in 2020 is gedaald ten opzichte van de jaren daarvoor.

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 (**).

De publieke waarde kan worden beoordeeld en gemeten door het aantal bezoeken te koppelen aan de uitkomsten van de klanttevredenheid. De verdere uitwerking van dit aspect moet nog gebeuren.

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. In totaal heeft het NA in 2020 € 45,9 miljoen ontvangen.

Lumpsumfinanciering

Het NA heeft in 2020 een lumpsumbijdrage van circa € 31,78 miljoen van het moederdepartement OCW ontvangen. Dat lumpsumbedrag is bedoeld ter dekking van de wettelijke taken. De middelen hiervoor blijven volgens de ontwerpbegroting de komende jaren van nagenoeg 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. Naast de lumpsum bijdrage heeft het NA voor de uitvoering van het Programma € 14,18 miljoen ontvangen in 2020⁹. 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 integrale kostprijsmodel

Het NA werkt momenteel met een 'gemiddeld gewogen kostprijs per productgroep', in figuur 6 is de ontwikkeling daarvan over de afgelopen jaren weergegeven.

⁹ DJV OCW 2020, tabel budgettaire gevolgen van beleid art 14 Cultuur in het DJV van OCW over 2020.

Figuur 6: Ontwikkeling gewogen kostprijs per productgroep

Gemiddeld gewogen kostprijs per productgroep	2018	2019	2020
de (gem) prijs per meter fysiek archief (capaciteit)	15	15	18
de (gem) prijs per Terabyt digitaal archief (capaciteit)	1.163	1.231	1.541

In het Departementaal Jaarverslag van het Ministerie van OCW over 2020 licht het NA het kostprijsmodel als volgt toe:

Met de opzet en implementatie van het integrale kostprijsmodel per 2018 werd het mogelijk om per product en dienst de kosten inzichtelijk te maken en de benodigde lumpsum te onderbouwen voor uitvoering van de opgedragen taken. De kostprijzen per productgroep in de begroting 2020 zijn gebaseerd op het kostprijsmodel 2018. Daarin werd nog geen rekening gehouden met de investeringen in het nieuwe depot Emmen. Deze investeringen in het gebouw en archiefinrichting hebben inmiddels geleid tot een hogere meterprijs. De destijds verwachte verdubbeling van de digitale archiefcapaciteit heeft niet plaatsgevonden door achterblijvende instroom van digitale archieven. Hierdoor zijn geen schaalvoordelen behaald en is de prijs per terabyte daarom hoger dan begroot. Het effect van de coronacrisis is terug te zien in het gedaalde aantal fysieke bezoekers; daarentegen is te zien dat het aantal website bezoekers is gestegen.

Projectfinanciering

Naast de lumpsumfinanciering ontvangt het NA financiering voor projecten die het uitvoert. 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. Dit kan leiden 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. In overleg met het moederdepartement wordt dit opgepakt.

Op termijn is een meer structurele bekostiging voor de digitale taken van het NA denkbaar. De kosten hiervan voor de komende jaren zijn aan verandering onderhevig. De toevloed aan en de kosten van digitale data laten zich als gevolg van technologische ontwikkelingen moeilijk voorspellen.

2.6 Conclusies deel II: Bestaande situatie

In samenvattende vorm worden de eerste twee vragen die in het begin van dit doorlichtingsrapport zijn gesteld beantwoord.

Vraag 1: Hoe functioneert bij het NA het stelsel voor het sturen, beheersen en afleggen van verantwoording (governance). Dit is de traditionele doorlichting en is dit in overeenstemming met de vereisten uit de Regeling agentschappen?

- Het NA is een ict gedreven organisatie (fysiek depot, digitaal archief, digitaliseren van fysiek archief) en heeft grote meerjarige investeringen. Het NA maakt gebruik van de financieringsmogelijkheden en sinds voorjaar 2021 maakt NA bewuster gebruik van de leenfaciliteit.
- Bij het NA is het opdrachtgeverschap belegd bij beleidsdirectie M&C van de eigenaar, de DGCM. De Regeling agentschappen staat een combinatie van

de rol van eigenaar en opdrachtgever toe, maar dan wel onder twee voorwaarden: allereerst moet er sprake zijn van dienstverlening binnen het eigen ministerie. Ten tweede dienen de checks en balances tussen de rollen voldoende geborgd te zijn. Het NA voldoet aan beide voorwaarden, in 2020 was de 97,4% procent van de omzet van het NA afkomstig van het ministerie van OCW en opdrachtgever en eigenaar zijn niet één en dezelfde persoon, waardoor er sprake is van een scheiding van rollen.

- Nieuw voor het NA is de opdrachtgever BZK. De BZK-middelen vertalen zich in ca. 26 fte, wat met ruim 10% een aanzienlijk deel is van de totale bezetting (ca. 213 fte). Afspraken over governance-sturing zoals werken voor tweeden bij Open op Orde dienen nog uitgewerkt te worden.
- Uit deze doorlichting komt naar voren dat niet aan alle instellingsvoorwaarden die aan agentschappen worden gesteld wordt voldaan. Voorbeelden hiervan zijn het omzetcriterium, de afschrijvingsnorm en de omvang liquide middelen op de balanspost overlopende passiva. Zodoende blijft aandacht nodig voor de voorwaarden die de Regeling agentschappen stelt.
- De bekostiging van het NA bestaat uit twee delen: structurele (lumpsum) financiering van de wettelijke taken en financiering voor de uitvoering van projecten. De lumpsum middelen blijven volgens de ontwerpbegroting de komende jaren nagenoeg van dezelfde omvang. Over gelijkblijvende uitgaven kan door alle ontwikkelingen, zoals de nieuwe Archiefwet en Open op Orde, nog geen uitspraak gedaan worden.
- De uitvoering van 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. Dit kan leiden tot het 'opblazen' van de balans van het NA. Tegenover de vooruit ontvangen bedragen staat namelijk een relatief hoge post liquide middelen. Er zijn mogelijkheden om dit aan de kaskant te regelen, bijvoorbeeld door het uitkeren van het projectgeld in verschillende tranches over de jaren heen. In overleg met het moederdepartement is dit vanaf 2021 opgepakt.
- 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.

Vraag 2: Hoe sluiten de missie en visie van het NA aan bij de rijksbrede ontwikkelingen zoals de modernisering van de Archiefwet en Open op Orde en is bijsturing nodig?

- De missie en visie van het NA sluit aan bij de rijksbrede ontwikkelingen zoals de modernisering van de Archiefwet en Open op Orde, bijsturing is niet nodig. Beide thema's zijn onderdeel van het meerjarenbeleidsplan NA 2021-2024.
- De modernisering en de implementatie van de Archiefwet 2021 en het rijksprogramma voor de verbetering van de informatievoorziening Open op Orde zijn twee hoofdthema's die de komende jaren in belangrijke mate leidend zijn voor de inzet van het NA.

- De activiteiten voor implementatie Archiefwet en Open op Orde kennen veel kruisverbanden. Duurzame toegankelijkheid is een centraal thema en kennisproducten en advisering van NA raken op hun beurt alle subthema's. Hetzelfde geldt voor veel leerhuisactiviteiten.
- De missie en visie NA hoeft niet bijgestuurd te worden. Wel zal het NA de komende periode steeds op zoek moeten gaan naar de beste plaats of het meest geschikte verband om activiteiten uit te voeren, alleen of samen met partners.

3 Deel III Publieke waarde en Stewardship

Deel III van deze doorlichting heeft een vooruitkijkend karakter en probeert randvoorwaarden te schetsen hoe het NA de komende jaren invulling kan geven aan de inzichten uit het IBO agentschappen en de WAU. In dit hoofdstuk worden de volgende vragen beantwoord:

- Hoe kan de governance van het NA meer in overeenstemming worden gebracht met de inzichten uit het WAU en het IBO agentschappen?
- Hoe worden de doelmatigheid en de publieke waarde van het agentschap gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling hiervan bevorderd?

Ministeries en de onder hen resonerende agentschappen zijn zoekende naar een passende manier waarop agentschappen enerzijds ruimte krijgen om bij te dragen aan het creëren van publieke waarde en hoe anderzijds sturing richting agentschappen vormgeven kan worden, zonder hen hierin te beperken en tegelijkertijd voldoende aandacht blijft voor een doelmatige besteding van publieke middelen. In het IBO agentschappen worden daarom twee concepten geïntroduceerd die hieraan bijdragen, namelijk Public Value en Stewardship. Ook in de WAU worden ten aanzien van het verbeteren van de samenwerking en sturing binnen de driehoek aanbevelingen gedaan. In zowel het IBO als in het WAU rapport zijn de concepten van Public Value en Stewardship in beperkte mate geoperationaliseerd. Dit bemoeilijkt de praktische toepasbaarheid en evalueerbaarheid van beide concepten. Daarom is voor de beantwoording van de hierboven genoemde vragen een beknopte literatuurstudie uitgevoerd om concepten van handvatten te voorzien die gebruikt kunnen worden in deze evaluatie en het uiteindelijk te formuleren implementatieplan. Hierbij is zo veel als mogelijk voortgeborduurd op de geïntroduceerde modellen in het IBO agentschappen.

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Eerst is een korte reflectie uit de literatuur opgenomen over de concepten Public Value en Stewardship. Hierbij wordt voortgeborduurd op de toegepaste modellen uit het IBO agentschappen (2021). In de literatuurstudie wordt voor zowel Public Value en Stewardship beschreven 1) wat deze concepten betekenen, 2) hoe deze concepten in de governance geoperationaliseerd kunnen worden, 3) in welke mate deze kenmerken zich op dit moment voordoen bij het NA en 4) worden leemtes benoemd die als verbeterpotentieel dienen voor het NA.

3.1 Publieke waarde definiëren en operationaliseren

In deze paragraaf wordt beschreven wat het concept Public Value betekent en hoe de governance van het NA kan worden vormgegeven op basis van deze principes. Vervolgens wordt beschreven in welke mate de kenmerken van Public Value zich op dit moment voordoen bij het NA. Om deze vraag te beantwoorden is een documenten analyse uitgevoerd en zijn interviews afgenomen. In deel IV wordt beschreven hoe het NA haar governance meer in overeenstemming kan brengen met de kenmerken van Public Value.

Verandering van besturingsparadigma

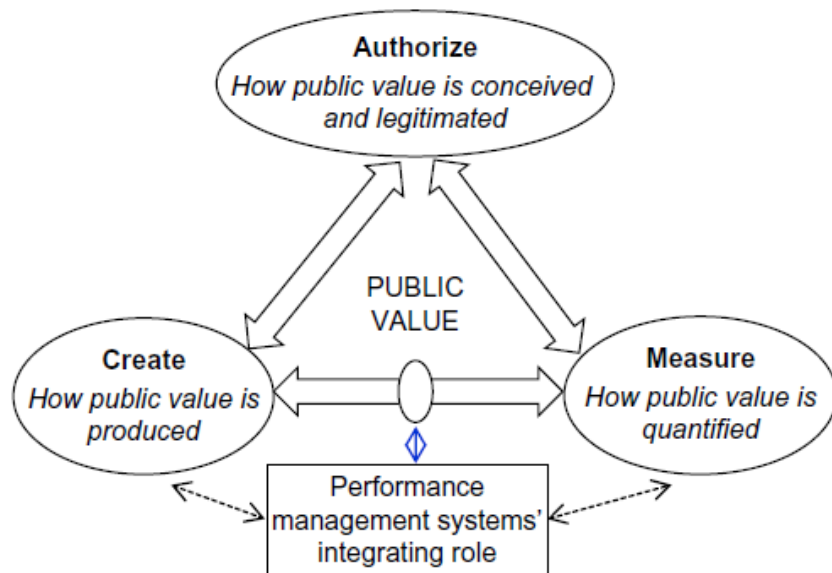
De dominante manier van denken over de wijze waarop publieke organisaties zouden moeten functioneren en worden aangestuurd is veranderd. Sinds de jaren tachtig van de vorige eeuw waren de principes van het gedachtengoed van New Public Management dominant, dat wordt gekenmerkt door een zo bedrijfsmatig

mogelijke manier van werken, decentraliseren en privatiseren van taken en sturen op het realiseren van output. Prestatie management vormt een belangrijk onderdeel van dit gedachtengoed waarbij de begrippen Economy (zuinigheid), Efficiency (effectiviteit) en Effectiveness (efficiëntie) centraal staan. Sinds de eeuwwisseling staan binnen publieke organisaties waarden centraal die verder gaan dan deze aspecten, waarbij meer aandacht is voor de waarden die publieke organisaties voortbrengen. Hierdoor zijn begrippen als efficacy (doeltreffendheid) en het creëren van value for money centraal komen te staan. Dit betekent dat overheidsinstanties zich niet alleen moeten richten op het realiseren van de doelen die de burgers van hen verlangen, maar dat binnen de taakuitvoering rekening moet worden gehouden met een volledige spanwijdte van metingen: zuinigheid, efficiëntie, effectiviteit, doeltreffendheid, vertrouwen en andere waarden (Budding, 2014). Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat publieke organisaties meer aandacht zijn gaan besteden aan prestatie management, interne leerprocessen en management controlsystemen, met een toenemende focus op prestaties in het licht van maatschappelijke eisen (Bryson et al., 2014; Budding, 2014).

Wat betekent publieke waarde?

Publieke waarde is een abstract concept waar geen breed geaccepteerde definitie van bestaat. Publieke waarde verwijst naar "de waarde die door de overheid wordt gecreëerd via diensten, wetten, regelgeving en andere acties" (Kelly et al. 2002). Publieke waarde is de gezamenlijke verwezenlijking van economische en sociale waarde door middel van activiteiten, knowhow, vaardigheden en competentie van de publieke sector organisaties (Moore, 1995). De creatie van publieke waarde kan worden gevisualiseerd met een driehoek die bestaat uit (1) het produceren van gewaardeerde uitkomsten, en dit doen binnen de beperkingen van (2) beschikbare middelen en capaciteit, en (3) de autoriserende omgeving van formele en informele jurisdictie, wettelijke kaders, en mandaat (Faulkner en Kaufman, 2018:70). Een vierde element betreft Prestatie management systeem (PMS) als een strategisch managementinstrument dat de dimensies 'meten' en 'creëren' integreert (Bracci et al, 2014). Zoals in figuur 6 te zien is benadrukken de stippellijnen dat PMS voortvloeit uit en inhoud geeft aan de elementen, waardoor de afstemming tussen de manier waarop publieke waarde wordt geproduceerd en hoe deze wordt gemeten. Met behulp van een Prestatie Management systeem kan een leerproces worden ontwikkeld van het begrijpen wat publieke waarde is, hoe het kan worden gemeten en gecreëerd, het informeren van een dialoog met belanghebbenden en het zoeken naar legitimatie en succes (Bracci et al. 2014).

Figuur 7: Moore en Bracci et al.



Hoe maak je Public Value onderdeel van de governance?

Het meten, monitoren en beheersen van publieke waarde creatie zijn belangrijke aspecten van de publieke waarde strategie en het inzichtelijk maken van de mate waarin de strategie succesvol is geweest. Het meten van publieke waarde dwingt publieke organisaties om expliciet te zijn over de soorten publieke waarde die zij willen creëren, wat kan leiden tot betere prestaties (Moore 2007 in Faulkner en Kaufman, 2018:70). Het meten van de publieke waarde creatie is nodig om te voldoen aan de vraag naar externe verantwoording, om een duidelijke, betekenisvolle missie en doelstelling voor de organisatie vast te kunnen stellen en tot slot het bevorderen van een sterk gevoel van interne verantwoordingsplicht (Faulkner en Kaufman, 2018:70).

Faulkner en Kaufman hebben op basis van hun onderzoek naar het meten van Public Value, vier overkoepelende sleutelconstructen geïdentificeerd om publieke waarden meetbaar te maken, namelijk: 1) outcome, 2) vertrouwen en legitimiteit, 3) kwaliteit van dienstverlening en 4) efficiency. In figuur 7 zijn deze vier constructen weergegeven. Dit model komt eveneens aan de orde in het IBO agentschappen (2021:13).

Figuur 8: *Dimensies voor het meten van publieke waarde (Faulkner & Kaufmanf 2017)*



- **Resultaat verwezenlijking (outcome achievement)** verwijst naar de mate waarin een publieke organisatie publiek gewaardeerde uitkomsten (outcomes) verbetert. Dit kunnen uiteenlopende onderwerpen zijn zoals nationale veiligheid en toegang tot kennis, maar ook de voordelen van economische activiteiten, werkgelegenheid verbeteringen in sociale uitkomsten. Voor wat betreft het meten van de resultaten die bijdragen aan het realiseren van publieke waarde zijn vanuit de literatuur slechts een klein aantal specifieke aanbevelingen gedaan over hoe de bereikte resultaten kunnen worden gemeten (Faulkner en Kaufman, 2018:77). Dit kan via objectieve indicatoren uit externe monitors of aan de hand van subjectieve indicatoren, zoals enquêtes naar de perceptie van burgers en belanghebbenden.
- **Vertrouwen en legitimiteit** verwijzen naar de mate waarin een publieke organisatie en haar activiteiten vertrouwen genieten en als legitiem worden beschouwd door het publiek en door de voornaamste belanghebbenden. Deze dimensie omvat de mate waarin het publiek vertrouwen heeft in de specifieke instelling, vertrouwen in de programma's of diensten die door de

instelling worden geleverd, en de perceptie dat een dat een publieke organisatie diensten levert op een transparante en eerlijke manier (Faulkner en Kaufman, 2018:79). Daarmee vormen vertrouwen en legitimiteit het fundament van publieke waarde creatie omdat organisaties die worden vertrouwd en gepercipieerd als legitiem, het best in staat zijn om zich te verzekeren van de steun die nodig is om hun doelstellingen te verwezenlijken. Ten aanzien van het meten van vertrouwen en legitimiteit is er geen eenduidig instrument beschikbaar en worden deze elementen veelal gemeten met behulp van enquêtes of gebruikersonderzoek (Faulkner en Kaufman, 2018:79).

- *De kwaliteit van de dienstverlening* verwijst naar de mate waarin de diensten wordt uitgevoerd op een kwalitatief hoogstaande manier die rekening houdt met de behoeften van de gebruikers. Verwacht wordt dat de kwaliteit wordt gemaximaliseerd wanneer personen die met de dienst tevreden zijn en wanneer zij ervaren dat de diensten inspelen op hun behoeften, toegankelijk zijn handig zijn, en voldoende betrokkenheid van de burger. Tegenwoordig is binnen het Rijk meer aandacht voor "menselijke maat" en "doenvermogen" ten aanzien van de publieke dienstverlening. Ten aanzien van het meten van de kwaliteit van de dienstverlening bestaat er vanuit de literatuur geen expliciet gevalideerd en kwantitatieve maatstaf voor de kwaliteit van de dienstverlening (Faulkner en Kaufman, 2018:79). Suggesties zijn er wel gedaan. Zo kan bijvoorbeeld de tevredenheid, die naar verwachting indicatief is voor de kwaliteit van de dienstverlening, worden gemeten met enquêtes waarin items zijn opgenomen die betrekking hebben op de waargenomen kwaliteit van de dienstverlening, de tevredenheid van de klant en de mate waarin wordt gereageerd op feedback.
- *Doelmatigheid (efficiëntie)* verwijst naar de mate waarin een organisatie met minimale middelen maximale voordelen behaalt. Doelmatigheid in relatie tot publieke waarde kan op verschillende manieren worden benaderd en wordt in de meest algemene vorm uitgedrukt als de mate waarin de voordelen van een organisatie opwegen tegen de kosten die hiervoor gemaakt zijn. Andere benaderingen van efficiëntie zijn de mate waarin "onnodige" bureaucratie wordt vermeden, en wanneer een organisatie wordt geacht "waar voor haar geld" te bieden. Dit laatste betekent volgens Moore (2013) het presenteren en vergelijken van kosten (met inbegrip van financiële en sociale kosten) met maatregelen van gegenereerde waarde (waaronder 'missieverwezenlijking' en 'klanttevredenheid'). Derhalve biedt Moor geen techniek om te meten hoeveel waarde is gegenereerd waardoor een schatting van "value voor money" moeilijk is te maken.

Bouwstenen publieke waarde in de praktijk

Ten aanzien van het meetbaar maken en meten van de mate waarin een publieke organisatie bijdraagt aan het creëren van publieke waarde is geen eenduidig meetinstrumentarium voorhanden. Uit de literatuurstudie komt naar voren dat het vetrekpunt voor het bewust invulling geven aan het creëren van publieke waarde en het borgen een publieke waarde strategie is. Hierin staat geëxpliciteerd aan welke waarden de organisatie wil bijdragen, hoe de organisatie dit wil doen, voor wie de organisatie dit doen en waarom. Vervolgens is het van belang dat niet alleen de activiteiten die de organisatie voornemens is te ondernemen duidelijk worden beschreven zodat de resultaten gemeten, gemonitord en geëvalueerd kunnen worden, maar ook beschrijven hoe de doelgroep deze activiteiten ervaart. Relevante

elementen hierbij zijn doelmatigheid, kwaliteit van de dienstverlening, de mate waarin een publieke organisatie en haar activiteiten vertrouwen genieten en als legitiem worden beschouwd door het publiek. In figuur 8 zijn de bouwstenen opgenomen om tot een dergelijke strategie te komen.

Figuur 9: *Bouwstenen voor een publieke waarde strategie*

Publieke waarde element	Betekenis	Wat vraagt dit?
Machtiging / legitimatie	Het formuleren van een publieke waarde strategie, op zo'n manier dat de resultaten hiervan monitor- en evalueerbaar zijn.	<ul style="list-style-type: none"> • expliciteren soorten publieke waarde die zij willen creëren / aan bij willen dragen; ▪ duidelijke, betekenisvolle missie en doelstelling voor de organisatie; ▪ elementen expliciteren die vertrouwen en legitimiteit van de doelgroepen representeren; ▪ beschrijven wie de doelgroep is, wat hun behoeftes zijn
Creëren	De manier waarop publieke waarde wordt gecreëerd of hier een bijdrage aan wordt geleverd.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ beschrijven van activiteiten en middelen die bijdragen aan waarde-creatie, zodat o.a. de efficiëntie gemeten kan worden: <ul style="list-style-type: none"> - Activiteiten - Knowhow - Vaardigheden - Competentie
Metten	Publieke waarde kwantificeren en meetbaar, monitorbaar en evalueerbaar maken (zie figuur 9 voor verdieping).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ resultaatverwezenlijking ▪ vertrouwen en legitimiteit ▪ kwaliteit van dienstverlening ▪ efficiëntie / doelmatigheid
Prestatie management systeem (PMR)	Terugkoppeling / feedback organiseren, zodat lering en legitimiteit handelen wordt geborgd (create-measure).	<ul style="list-style-type: none"> ▪ diagnostisch en interactief ▪ meetsystemen ▪ feedback rapporten ▪ feedback bespreken

Meetbaar maken van publieke waarde

Uit de literatuurstudie komt naar voren dat het meetbaar maken van resultaten en effecten van publieke organisaties een lastige opgave is. Dit geldt ook voor het meetbaar maken van publieke waarde creatie. Er is veelal geen eenduidig meetinstrumentarium voorhanden om resultaatverwezenlijking, vertrouwen, legitimiteit en doelmatigheid te meten. In figuur 9 zijn ten aanzien van de publieke waarde elementen eenheden van analyse geïdentificeerd met bijbehorende analysetechnieken.

Figuur 10: *Meetbaar maken van publieke waarde*

Meetdimensie	Eenheid van analyse	Instrument / Indicator
Resultaat verwezenlijking	<ul style="list-style-type: none"> • de mate waarin een publieke organisatie publiek gewaardeerde uitkomsten (outcomes) verbetert 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ objectieve indicatoren (kan door externe monitors zoals CBS, CPB en andere benchmarks) ▪ subjectieve indicatoren (perceptie van burgers)
Vertrouwen en legitimiteit	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de mate waarin de handelingen van het agentschap vertrouwen geniet en als legitiem worden ervaren door burgers 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ surveyonderzoek ▪ mogelijkheid tot gesprekken en inspraak ▪ mogelijkheid tot klachten of evaluatie

	<ul style="list-style-type: none"> • de mate van perceptie dat het agentschap diensten levert op een transparante en eerlijke manier. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ stakeholders voldoende betrokken in overleggrema
Kwaliteit van de dienstverlening	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de mate waarin de diensten wordt uitgevoerd op een kwalitatief hoogstaande manier die rekening houdt met de behoeften van de gebruikers ▪ de mate waarin diensten inspelen op de behoeften van burgers ▪ de mate waarin diensten toegankelijk zijn ▪ de mate waarin feedback van burgers wordt gebruikt bij het verbeteren van de dienstverlening ▪ Doenvermogen ▪ Menselijke maat 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ checklist (met kenmerken van doenvermogen, menselijke maat enz.) ▪ survey onderzoek ▪ inspraak- en feedback mogelijkheden ▪ aantal klachten ▪ aantal tevreden klanten ▪ interne 'checks and balances'
Doelmatigheid	<ul style="list-style-type: none"> ▪ de mate waarin de voordelen van een organisatie opwegen tegen de kosten die hiervoor gemaakt zijn ▪ de mate waarin "onnodige" bureaucratie wordt vermeden ▪ de mate waarin de dienstverlening van het agentschap als waar voor haar geld biedt. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ KPI voor doorlooptijden, tarieven (diensten) ▪ verantwoording tijdsbesteding (diensten) ▪ kostprijsmodel (diensten) ▪ KPI voor Bbrijfsvoeringskosten ▪ beprijzen onnodige bureaucratie en administratieve lasten (proces)

In welke mate doen de kenmerken van Public Value zich voor in de praktijk?

De missie en wettelijke legitimatie van het NA staan beschreven in verschillende begroting-, beleid- en visiedocumenten. De beleidsmatige visie van het NA is uitgewerkt in het meerjarenbeleidsplan 2021-2024. Hierin staan relevante ontwikkelingen, beleidsmatige ambities voor de vier belangrijkste speerpunten beschreven. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de maatschappelijke legitimatie van het NA met maatschappelijke functies, activiteiten die reeds worden ondernomen en welke activiteiten het NA voornemens is te ondernemen.

Voor wat betreft het duiden van de resultaatverwezenlijking -de mate waarin het NA publiek gewaardeerde uitkomsten verbetert- komt uit de documentenanalyse en de interviews naar voren dat het meerjarenbeleidsplan richting geeft aan de organisatie en tegelijkertijd bewust ruimte biedt voor flexibiliteit. De beschrijving hoe het NA de ambities, door middel van welke activiteiten, voor wie, waarom en welk resultaat is niet geëxpliciteerd. De verdere uitwerking naar concrete resultaten en acties zou in de jaarplannen beschreven moeten staan, om zo binnen de geformuleerde richting op hoofdlijnen zo goed mogelijk in te kunnen spelen op de actualiteit. Echter, zo staan in de jaarlijks af te sluiten Managementafspraken hoofzakelijk prioriteiten met mijlpalen, risico's en bedrijfsvoeringsindicatoren.

Uit de interviews komt naar voren dat de publieke waarden op verschillende abstractieniveaus bekend zijn, doorleefd en gedeeld worden. De publieke waarden die tijdens de interviews zijn benoemd hadden betrekking op algemene waarden, functies en middelen. Wettelijke taken en maatschappelijke taken vormden het referentiekader. Voorbeelden die tijdens de interviews zijn gegeven zijn (niet

limitatief): "bijdragen aan een stevige/open democratie", "toegang tot kennis en informatie", "duurzame toegang tot informatie, "kennispartner", "educatie", "erfgoed", "creatie", "overbrenging". Uit de interviews komt verder naar voren dat er een gemeenschappelijk referentiekader bekend is, waar de benoemde waarden op elkaar aansluiten. Dit is niet beschreven in bijvoorbeeld een publieke waarde strategie waarin een uniform referentiekader is geformuleerd met samenhangende waarde die in de praktijk nagestreefd kunnen worden.

Ten aanzien van de elementen vertrouwen en legitimiteit -de mate waarin het publiek vertrouwen heeft in het NA, de programma's en diensten die door het NA worden geleverd, en de perceptie dat een publieke organisatie diensten levert op een transparante en eerlijke manier- komt uit de documentenanalyse en de interviews naar voren dat het NA verschillende acties heeft ondernomen die bijdragen aan het vertrouwen en legitimiteit van het publiek. Zo heeft het NA bij het opstellen van de vorige meerjarenbeleidsplan verschillen initiatieven ondernemen die hebben bijgedragen aan een bredere, toekomstgerichte kijk op de rollen, taken en behoefte van de archief-/informatiesector (meerjarenbeleidsvisie 2017-2020). In de huidige meerjarenbeleidsvisie zijn meerdere initiatieven beschreven, enkele voorbeelden zijn (niet limitatief):

- het programma voor de nieuwe Archiefwet waarin wordt bekeken welke effecten de nieuwe wetgeving heeft op o.a. de relaties met ketenpartners en het publiek. Daarnaast wordt een nieuw inzagebeleid opgesteld;
- worden werkwijzen aangepast door samenwerking, kennisontwikkeling en deling met andere beheerders, vormers en gebruikers van archieven;
- is in 2020 een Meerjarenvisie op toegang ontwikkeld, waarin een beeld wordt geschetst hoe het NA om wil gaan met de verwachtingen van het publiek en met technologische en maatschappelijke ontwikkelingen. Daarnaast wordt een visie ontwikkeld met criteria voor deelname aan verschillende soorten netwerken.

Uit de interviews komt naar voren dat het NA een maatschappelijke doelgroep heeft, namelijk de burger in algemene zin en een zakelijke doelgroep, namelijk de ministeries van de rijksoverheid. De maatschappelijke doelgroep is de burger die in verschillende rollen kan acteren zoals rechtzoekende burger, bezoeker van tentoonstelling of onderzoeker. Daarnaast bestaat deze doelgroep ook uit wetenschappers, onderzoekers, journalisten, studenten, scholieren. Uit de interviews komt naar voren dat het NA de kenmerken van de burgerdoelgroep zo divers mogelijk wil maken. Een lastig aspect hierbij is ten aanzien van het meten van vertrouwen en legitimiteit is de vraag in welke mate deze op dit moment representatief is voor alle rollen van de burger. Uit de interviews komt naar voren dat de zakelijke doelgroep beperkter van omvang is en daarmee eenduidiger is.

Verder is tijdens de interviews gevraagd naar cruciale thema's in relatie tot publieke waarde creatie waar het NA meer de nadruk op zou moeten leggen. Thema's die zijn benoemd zijn: toegankelijkheid, transparantie, democratisch bewustzijn en aandacht voor hoger liggende waarden die doelgroep overstijgend zijn. Als voorbeeld is tijdens de interviews benoemd dat het NA aan verschillende adviezen en kennisproducten werkt om informatiestromen binnen de ministeries te organiseren. Dergelijke trajecten vinden plaats achter de schermen, maar hebben efficiency winsten die niet direct zichtbaar zijn. Hiermee wordt niet alleen geld bespaard, maar ook bureaucratie en gebruiksgemak van afnemers bevorderd.

Ten zien van de **kwaliteit van de dienstverlening** - de mate waarin de diensten wordt uitgevoerd op een kwalitatief hoogstaande manier die rekening houdt met de

behoeften van de gebruikers – komt uit de documentenanalyse en interviews naar voren dat op verschillende manieren aandacht is voor de kwaliteit van dienstverlening. Zo wordt in de meerjarenbeleidsvisie gesteld dat goede toegankelijkheid in het verlengde ligt van goede dienstverlening. De digitale kennis van de dienstverleningsmedewerkers wordt up-to-date gehouden is er blijvend aandacht voor kennisontwikkeling over de collectie en ondersteuning voor de digitaal minder vaardige gebruikers. Daarnaast is in de Managementafspraken de deelname aan de Kwaliteitsmonitor voor dienstverlening benoemd als mijlpaal. Verder is in 2018 is het project Inclusief NA gestart, dat als doel heeft de aansluiting bij de maatschappij van nu nog beter te vinden, zodat zowel medewerkers als bezoekers zich welkom, gerespecteerd en gerepresenteerd voelen in het NA.

Tot slot, voor wat betreft **doelmatigheid** -de mate waarin een organisatie met minimale middelen maximale voordelen behaalt- is conform de regelgeving aandacht voor in de begrotingsdocumenten. Ook tijdens de interviews is dit aspect regelmatig benoemd als onderwerp dat regelmatig terugkomt in verschillende overlegvormen zoals het driehoeksoverleg. Uit de interviews en documentenanalyse komt naar voren dat verschillende onderwerpen worden gemonitord zoals bezoekersaantallen, tevredenheid en kostprijzen. Uit de interviews komt naar voren dat op dit moment nog beperkt aandacht is voor de mate waarin 'onnodige' bureaucratie wordt vermeden en de mate waarin de dienstverlening van het agentschap als waar voor haar geld biedt. Deze twee elementen zijn met name relevant voor de zakelijk dienstverlening binnen de rijksoverheid. Een praktijkvoorbeeld van onnodige bureaucratie is in onderstaand kader beschreven.

Casus Het Leerhuis Professional Informatiehuishouding Rijk

Het NA participeert als stelselpartij in het Programma Open Overheid dat vanuit het ministerie BZK wordt aangestuurd en gefinancierd. Het programma loopt tot en met 2026 en zal naar waarschijnlijkheid resulteren in structurele financiering, maar ook in een aantal producten ('deliverables') die door het NA in beheer moeten worden genomen of worden doorontwikkeld. Een van de casussen binnen dit programma is het Leerhuis Professional Informatiehuishouding Rijk. Het Leerhuis is een generieke voorziening die wordt ontwikkeld door het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) dat wordt gefinancierd vanuit het actieprogramma Open op Orde.

Het Leerhuis faciliteert de professionele ontwikkeling van alle functionarissen informatiehuishouding in een laagdrempelige, voor de doelgroep herkenbare omgeving, waar relevante opleiding – en ontwikkelactiviteiten, kennisproducten en een netwerk van vakgenoten te vinden is. Het Leerhuis Informatiehuishouding levert een uitgebreid en divers aanbod van opleidings- en ontwikkelactiviteiten, bedoeld voor iedereen die actief is in het vakgebied Informatiebeheer. Het Leerhuis is het een online voorziening en platform dat het aanbod bij elkaar brengt.

Zowel de opdracht van het Leerhuis als de financiering vinden plaats vanuit BZK. Op dit moment is het structurele beheer van deze voorziening nog niet belegd. Het NA is één van de partijen die dit beheer op zich kan nemen. Dat past goed bij de rol van het NA als expertisecentrum voor de informatiehuishouding. Vanuit die rol is/wordt het NA nu al aanbieder van een belangrijk deel van het leeraanbod binnen het Leerhuis, en is als adviseur deelnemer aan de projectgroep van het Leerhuis. De onduidelijkheid over hoe het eigenaarschap en opdrachtgeverschap van het Leerhuis, maar ook andere voorzieningen/diensten na 2026 belegd zal worden, geldt

ook voor de structurele financiering ervan. Dit is een vraagstuk waar in de komende periode een oplossing voor moet worden gevonden.

3.2 Governance volgens de Stewardshiptheorie **Agentschapsmodel en publieke waarden**

In het IBO agentschappen is onderzocht in welke mate de huidige vormgeving van het agentschapsmodel bijdraagt aan het creëren van publieke waarde door agentschappen. Hieruit komt naar voren dat deze beperkt is of zelf afbreuk doet aan het creëren hiervan. Dit komt omdat het operationele principe van het huidige agentschapsmodel vooral gericht is op het vergroten van doelmatigheid van beleidsuitvoering, waarbij agentschappen functioneren als instrument om een meer bedrijfsmatig beheer te stimuleren zodat doelmatigheid wordt bevorderd. Dit geldt in het bijzonder voor zogenoemde “kennis-gestuurde organisaties” zoals het Nationaal Archief, waarbij publieke waarde (veel) omvattender is dan doelmatigheid alleen. Dit komt omdat de kennis over de uit te voeren werkzaamheden die zich voornamelijk concentreert bij de opdrachtnemer een voldoende mate van autonomie en financiële vrijheid in het kiezen van de koers noodzakelijk is. Het huidige agentschapsmodel faciliteert dit onvoldoende omdat dit model uitgaat van een kostendekkende bekostiging. Daarom concludeert het IBO agentschappen dat het sturingsprincipe van het agentschapsmodel verbreed dient te worden zodat behoudens doelmatigheid, publieke waarde het centrale oogmerk wordt. Als alternatief wordt het Stewardship model voorgesteld.

Wat betekent Stewardship?

Werken volgens het Stewardship principe kenmerkt zich door een hoge mate van doelconvergentie tussen de opdrachtgever (principal), opdrachtnemer (agent), waarbij werken vanuit vertrouwen, intrinsiek gemotiveerde medewerkers, vertrouwen en resultaatafspraken (IBO agentschappen, 2021). Het gebruik van een Stewardshipmodel vraagt een andere manier van werken, met andere instrumenten, een andere instelling (vertrouwen) en andere competenties van diegene die de aansturing onderhouden. In figuur 10 is een vergelijking gemaakt tussen de Agency theorie, dat op dit moment de basis vormt voor het agentschapsmodel, en Stewardshiptheorie.

Figuur 11: *Vergelijking tussen de Agency theorie en Stewardship theorie (Torfin & Bentzen, 2020)*

	Agency Theory	Stewardship Theory
Motivation of agents/stewards	Extrinsic motivation based on self-interest	Intrinsic motivation based on self-realization and pro-social orientation
Goals of public managers and employees	Conflicting—principals and agents have diverging interests	Shared—there is considerable overlap
Role of public managers	Reduce risk by enhancing control through strict performance management based on objectives, performance indicators, evaluation, and corrective measures	Absorb risk by enhancing trust through the promotion of dialogue, empowerment, and joint learning
Type of public management and leadership	Transactional, top-down	Transformative, distributive, horizontal
The role and organization of power	High ‘power distance’ allows powerful formal leaders to regulate and discipline less powerful employees	Low power distance facilitates knowledge-sharing between empowered peers, coordination based on shared outcome responsibility, and self-governance within mutually agreed boundaries

Het meest fundamentele onderscheid tussen beide theorieën ligt in hun opvattingen over het wederzijds vertrouwen van de actoren en de intrinsieke motivatie. De agentschapstheorie gaat er vanuit dat bij de agent (opdrachtnemer) egocentrische handelingen en extrinsieke motivatie bepalend zijn voor het gedrag. Stewardshiptheorie daarentegen gaat er vanuit dat intrinsieke motivatie en collectivisme bepalend zijn voor gedragingen van de opdrachtnemer. Met andere woorden, de opdrachtgever en opdrachtnemer werken vanuit hetzelfde belang aan gemeenschappelijke/overlappende doelen en zijn intrinsiek gemoveerd om deze doelen te realiseren. Deze relatie wordt gekenmerkt door een hoge mate van onderling vertrouwen dat resulteert in een governance waarin afspraken op hoofdlijnen worden gemaakt zodat de opdrachtnemer (agent) de ruimte heeft om hier een zo goed mogelijk invulling aan te geven.

Hoe organiseer je governance volgens Stewardship model?

Voor het operationaliseren van het Stewardship concept is gebruik gemaakt van de studie van Schillemans & Bjurstrøm (2020), het IBO agentschappen (2021) en het rapport Werk aan Uitvoering fase II (WAU) (2021) opgesteld door de ABD. Conform het IBO agentschappen (2021) wordt onder governance verstaan: "de wijze van sturen, bekostigen, beheersen en toezicht houden op het agentschap, gericht op een efficiënte en effectieve realisatie van doelstellingen, alsmede het daarover op een open wijze communiceren en verantwoording afleggen ten behoeve van belanghebbenden". Schillemans & Bjurstrøm hebben de Stewardshiptheorie geoperationaliseerd, door het proces van opdrachtdelegatie van het ministerie richting een agentschap te analyseren. In dit proces onderscheiden zij zes stappen met onderscheidende kenmerken van Stewardshiptheorie. De stappen zijn hieronder beschreven en functioneren als referentiekader. De beschrijving van deze stappen is aangevuld met inzichten uit het IBO en de WAU. Tezamen vormen zij het operationeel kader van het concept Stewardship.

Figuur 12: *Operationalisatie agentschapstheorie en Stewardshiptheorie (Schillemans & Bjurstrøm, 2020).*

	Fase	Theorie
1.	Selectie	Gedeelde belangen
2.	Doelen (Preferenties)	Co productie
3.	Procedures	Aanzienlijke discretie
4.	Prikkels (Incentives)	Professionele beloningen
5.	Monitoring	Interne beheersing
6.	Relatiebeheer	Informeel

Gedeelde belangen

De theorie veronderstelt dat een ministerie in zekere mate keuzevrijheid heeft bij het selecteren van het meest geschikt agentschap. In de praktijk is dit vaak niet het geval omdat ministeries vaak "vast zitten" aan een bepaald agentschap omdat taken geruime tijd door een en dezelfde agentschap wordt uitgevoerd, waardoor er geen sprake is van selectiedynamiek en het ministerie met padafhankelijkheid wordt geconfronteerd. De Stewardshiptheorie is gebaseerd op de veronderstelling van overlappende belangen tussen de betrokken actoren. Volgens de Stewardshiptheorie is de taak van de opdrachtgever om een agentschap te vinden met maximaal overlappende belangen en doelstellingen.

Co-productie

Ten aanzien van het formuleren van prestaties die het agentschap zou moeten realiseren kenmerkt de Stewardship benadering zich door een geringe machtsafstand tussen opdrachtgever en steward. Deze relatie gaat meer over een

samenwerking naar een bepaald doel toe dan over het inhuren van een derde partij om een specifiek werk te doen. Het stewardshipsperspectief op het bepalen van voorkeuren zou dus suggereren dat ze gezamenlijk worden ontwikkeld doordat de twee deelnemers een gedeeld perspectief ontwikkelen op doelen en de uitvoering van taken.

Discretionaire ruimte

Van een agentschap verwacht dat zij de doelen bereikt binnen specifieke randvoorwaarden. De Stewardshiptheorie is gestoeld op een sterk vertrouwen tussen de opdrachtgever en opdrachtnemer. Bij de uitvoering van haar taken vertrouwt de opdrachtgever dat het agentschap zich verantwoordelijk zal gedragen en de beste manier zal vinden om zijn doelen te bereiken. In de Stewardshiptheorie wordt zelfsturing van de agent daarom als belangrijke voorwaarde gezien. Om het agentschap optimaal te laten functioneren past daarom geen langdurige en gedetailleerde contracten omdat deze de agent dreigen te vervreemden van de opdrachtgever. Systemen van verantwoording geven signalen af over hoe tegen het agentschap aangekeken wordt wat op zijn beurt weer van invloed zal zijn op hoe het agentschap zich zal gedragen. Dit betekent dat voor een agentschap, om zich te ontwikkelen als stewards, substantiële discretie nodig is in het beslissen hoe taken worden uitgevoerd om hun de verwachte resultaten te.

Professionele beloningen

Volgens de literatuur zijn prikkels belangrijk om een agent te stimuleren. Een prikkel voor een uitvoeringsorganisatie zou kunnen zijn om de opdrachten portefeuille te laten groeien, meer taken en grotere budgetten, zoals werken voor tweeden en derden. Prikkels vanuit het Stewardship gedachtengoed zijn volgens de theorie immaterieel van aard. Aangezien de Stewardshiptheorie gebaseerd is op een model van zelfverwezenlijking zijn incentives die hiermee verband houden belangrijk. Een specifieke vorm van informele prikkels is verbale lof voor goede prestaties. Dit soort immateriële beloningen stimuleert de taakuitvoering, maar is ook van belang in een context waarin accountability en reputational concerns van agentschappen met elkaar verbonden zijn (Schillemans & Bjurstrom, 2020). Het gaat hier om de mate waarin de handelingen van het agentschap vertrouwen geniet en als legitiem worden ervaren door burgers en de mate van perceptie dat het agentschap diensten levert op een transparante en eerlijke manier.

Interne beheersing

De traditionele manier van monitoren kenmerkt zich door uitgebreide en nauwkeurige monitoringsstructuren om de voortgang van de doelrealisatie te volgen. De Stewardshiptheorie daarentegen suggereert een meer ontspannen en hands-off strategie. Deze theorie gaat er vanuit dat de opdrachtgever en de steward werken op basis van gedeelde doelstellingen en dat hun belangen grotendeels op één lijn liggen. De relatie is gebaseerd op vertrouwen en het recept van de Stewardshiptheorie voor monitoring zou zijn dat de opdrachtgever het agentschap toevertrouwt zich ervan te vergewissen dat zijn diensten van hoge kwaliteit dienen te zijn.

Informeel relatiebeheer

Het laatste element in de governance van agentschappen is te komen tot een vorm van relatiebeheer. Voor de Stewardshiptheorie is de sfeer van voortdurende samenwerking tussen twee wederzijds afhankelijke maar toch onderscheiden partijen van cruciaal belang. De relatie tussen de actoren wordt dan meestal gekenmerkt door gelijkwaardigheid. Dit betekent dat de relatie tussen het ministerie

en het agentschap minder hiërarchisch is en dat zij communiceren als gelijkwaardige partijen (zij het met verschillende rollen en verantwoordelijkheden).

Stewardship volgens WAU fase II

In het rapport WAU fase II (2021) heeft de ABD een aantal actiepunten geformuleerd die direct ter hand genomen kunnen worden om een intensieve en duurzame samenwerking en sturing op maatschappelijke opgaven tot stand te brengen tussen uitvoeringsorganisaties en ministeries. Deze zijn hieronder samengevat.

Actie: Ga uit van vertrouwen en hanteer het 'Stewardshipsmodel'

In het rapport WAU fase II stelt de ABD dat het agentschap dient te worden aangestuurd op basis van vertrouwen, inspraak en resultaatafspraken (WAU, 2021). Zo wordt door de ABD gesteld dat verrijking en een betere werking van het sturingsmodel nodig is om de relatie tussen ministeries en uitvoering te versterken tot een systeem dat zowel rekening houdt met het perspectief van politiek en beleid als met het perspectief van de uitvoering en het burgerperspectief. Prioriteiten en posterioriteiten moeten gesteld kunnen worden op basis van een gedeeld afwegingskader en een gedeelde verantwoordelijkheid met respect voor elkaars positie en rol. Basis bij dit alles is wederzijds vertrouwen, gelijkwaardig partnerschap en goede relaties. Dat vergt keuze voor en uitwerking van het Stewardshipsmodel. Dat zal op meerdere punten moeten leiden tot een gedragsverandering. Zo stelt de ABD dat opdrachtgever de focus moeten verleggen naar de meer lange termijn van de uitvoering in plaats van de veelal korte termijn van bewindslieden. Daarbij stelt de ABD dat het in dit verband ook goed is om de politieke opdrachtgever periodiek te betrekken bij (de uitkomsten van) het overleg van de driehoek. Agentschappen kunnen een jaarlijkse Staat van de Uitvoering uitbrengen. Dit is volgens de ABD een manier om samen te werken aan een werkbare agenda en wordt samen zicht gehouden op het realiteitsgehalte van de randvoorwaarden (de mitsen) en de continuïteit van de dienstverlening.

Actie: Hanteer bestuurlijke werkagenda's

De ABD adviseert om bestuurlijke werkagenda's te gebruiken binnen de driehoek, die alle cruciale thema's bevatten die nodig zijn voor continuïteit van de dienstverlening (met maatwerk waar nodig), voor innovatie en voor een meerjarig perspectief, ook budgettair. De agenda van de driehoek zal volgens de ABD meer gericht moeten zijn op duurzame continuïteit en vernieuwing van dienstverlening. Daartoe bevat de agenda, naast de agendapunten die samenhangen met de P&C-cylus, in ieder geval de volgende thema's:

- meerjarenstrategie en jaarlijkse Staat van de Uitvoering;
- de werking van beleid- en wetgevingsprocessen en de rol van de uitvoering hierin, de stapeling van beleid, vereenvoudiging en dergelijke;
- het dienstverleningsmodel, de uitwerking van maatwerk en een afwegingskader voor prioritering en risico's in de handhaving;
- portfolio van de IV-agenda en de prioriteitsafweging (niet alles kan tegelijk). Dit speelt in het bijzonder bij meerdere opdrachtgevers. En ook Life Cycle Management (LCM) van de ict-infrastructuur, vernieuwing van ict en strategisch personeelsbeleid;
- de balans tussen taken en middelen en het afwegingskader voor nieuwe taken;
- transparante resultaatgerichte begroting en verantwoording met KPI's, gericht op publieke waarde, rechtmatigheid en efficiency;
- de afhankelijkheden en samenwerking in ketens, gebruik van data en de

- besturingsrollen daarbij;
- incidentmanagement en zorg voor een goede respons bij incidenten, en samen staan voor de prioriteiten/uitvoerbaarheid in relatie tot politieke ambities, in het bijzonder bij meervoudig opdrachtgeverschap.

Bouwstenen Stewardship in de praktijk

Samenwerken volgens de principes van de Stewardshiptheorie betekent in de basis werken vanuit vertrouwen, gemeenschappelijke belangen en doelstellingen. In figuur 13 zijn de bouwstenen voor het vormgeven van de governance volgens de Stewardshiptheorie opgesomd met bijbehorende activiteiten.

Figuur 13: *Bouwstenen Stewardship*

Stewardship element	Activiteiten
Gedeelde belangen	Werk vanuit vertrouwen, gelijkwaardig partnerschap en goede relaties. Benoem en werk vanuit dezelfde belangen aan gemeenschappelijke / overlappende doelen
Co-productie	Organiseer inspraak bij het opstellen van resultaatafspraken. Stimuleer opdrachtgevers de focus te verleggen naar de lange termijn van de uitvoering in plaats van de veelal korte termijn van bewindslieden.
Discretionaire ruimte	Stel een gedeeld afwegingskader op waarin ook de gedeelde verantwoordelijkheid staat beschreven om prioriteiten en posterioriteiten te stellen ten aanzien van het dienstverleningsmodel, portfolio van de IV-agenda en werk voor het moederdepartement, tweeden en derden.
Professionele beloning	Organiseer een vorm van professionele (kwalitatieve) beloning.
Interne beheersing	Hanteer bestuurlijke werkagenda's, die alle cruciale thema's bevatten die nodig zijn voor continuïteit van de dienstverlening (met maatwerk waar nodig), voor innovatie en voor een meerjarig perspectief, ook budgettair.
Informeel relatiebeheer	Hanteer een hands-off strategie en organiseer periodiek een driehoeksoverleg om als gelijkwaardige partners de voortgang van de lange termijn strategie, continuïteit en doelstellingen te bespreken. Betrek en informeer de politieke opdrachtgever periodiek bij (de uitkomsten van) het overleg van de driehoek

3.3

Conclusie deel III: Publieke waarde en Stewardship

Vraag: Hoe kan de governance van het NA meer in overeenstemming worden gebracht met de inzichten uit het WAU en het IBO agentschappen?

Vraag: Hoe worden de doelmatigheid en de publieke waarde van het agentschap gemeten en hoe (met welke indicatoren) wordt de verdere ontwikkeling hiervan bevorderd?

Uit de interviews komt naar voren dat de actoren uit het driehoeksmodel tussen het ministerie van OCW en het NA in de praktijk in grote mate werken volgens het gedachtengoed van de Stewardshiptheorie. Vanuit vertrouwen, gelijkwaardig partnerschap en goede relaties wordt gewerkt aan gezamenlijk vastgestelde beleidsambities (gedeelde belangen). Naar aanleiding van de doorlichting uit 2016 is een eigenaarsprotocol opgesteld en is het driehoeksoverleg geïntroduceerd. Verder maakt het NA standaard onderdeel uit van het DGCM-MT en zijn er reguliere periodieke overleggen. Naast de formele overlegstructuren vindt er veel informele afstemming plaats tussen de opdrachtnemer en opdrachtgever (informeel relatiebeheer).

Daarnaast komt uit de interviews naar voren dat de medewerkers bij het NA en het ministerie worden ervaren als intrinsiek gemotiveerd, kundig en bevoegen. Tijdens de interviews is regelmatig aangegeven dat het kennisniveau en betrokkenheid bij beide organisaties als hoog wordt ervaren. In samenspraak (co productie) wordt over de inhoud van de Management afspraak nagedacht en het NA stelt deze zelf op. Tijdens de interviews is meerdere malen uitgesproken dat er volledig vertrouwen wordt ervaren in de samenwerking en de manier waarop het NA de doelstellingen nastreeft. Het NA werd daarbij getypeerd als een open organisatie. Het zit daarmee in de cultuur van het ministerie van OCW en het NA om elkaar niet te verrassen door elkaar tijdig te betrekken bij ontwikkelingen, pro-actief informatie met elkaar delen en in gezamenlijkheid afstemmen over de te ondernemen acties (discretionaire ruimte). Zo werd als voorbeeld genoemd dat medewerkers op alle niveaus worden meegenomen op de cc. Uit de interviews komt naar voren dat ruimte wordt ervaren om een kritische noot te plaatsen en vrijheid wordt ervaren door de opdrachtnemer om aan de doelstellingen te werken.

Verder komt uit de interviews naar voren dat de drie rollen meer ervaring dienen op te doen zodat de rollen nog beter doorleefd worden (interne beheersing). Dit is in het bijzonder het geval ten aanzien van de opdrachten van tweeden, zoals het ministerie van Binnenlandse Zaken voor informatiehuishouding. In het verlengde hiervan heeft het NA meerdere kennisproducten met meerdere opdrachtgevers. Uit de interviews komt naar voren dat bij de ontwikkeling en het beheer van deze kennisproducten het NA verder probeert te kijken dan de opdracht en omzet en zich vooral te richten op de maatschappelijke waarde. Onduidelijk is dan met wie het NA het gesprek hierover dient te voeren. Daarbij voelt het NA zich niet altijd betrokken bij relevante stakeholder overleggen van de tweeden opdrachtgevende partijen. Verder komt uit de interviews naar voren dat er geen gedeeld afwegingskader aanwezig is op basis waarvan prioriteiten en posterioriteiten gesteld kunnen worden ten aanzien van het werken voor meerdere opdrachtgevers (werken voor tweeden en derden). Hetzelfde geldt voor het dienstverleningsmodel, de uitwerking van maatwerk en een afwegingskader voor prioritering en risico's in de handhaving en portfolio van de IV-agenda en de prioriteitsafweging.

4 Deel IV Conclusies en aanbevelingen doorlichting 2021

Deze doorlichting heeft drie doelen. Ten eerste geeft deze doorlichting inzicht in de mate waarin de aanbevelingen uit de doorlichting in 2016 zijn uitgevoerd. Het tweede doel is inzicht geven in het functioneren van het NA in het licht van de Regeling agentschappen op de gebieden van governance, financieel beheer, bekostiging en doelmatigheidsbevordering. Ten derde analyseert deze doorlichting in welke mate het NA invulling geeft aan recente rijksbrede ontwikkelingen ten aanzien van de inrichting van de governance volgens de principes van de Stewardshiptheorie, het meten van de mate waarin het NA bijdraagt aan publieke waarde creatie en de manier waarop de verdere ontwikkeling hiervan kan worden bevorderd.

Uit de doorlichting komt naar voren dat het NA een agentschap in beweging is. De governancestructuur is geformaliseerd en wordt 'getoetst' aan de praktijk en in het financieel beheer wordt bewuster gebruik gemaakt van de Regeling agentschappen. De missie en visie van het NA sluit aan bij de rijksbrede ontwikkelingen modernisering van de Archiefwet en Open op Orde. Beide thema's zijn onderdeel van het meerjarenbeleidsplan NA 2021-2024 en bieden ruimte om het gedachtengoed van de Stewardshiptheorie vorm te geven in samenhang met de publieke waarden van het NA.

Aanbevelingen op basis van de opgedane inzichten zijn:

4.1 **Opvolging aanbevelingen doorlichting 2016**

Het NA heeft de aanbevelingen uit de doorlichting van 2016 opgevolgd.

4.2 **Analyse voorwaarden Regeling agentschappen**

Governance

De Regeling agentschappen schrijft een sturingsmodel voor en dat bepaald daarmee de governance van het NA. Het sturingsmodel kenmerkt zich door drie rollen namelijk een eigenaar, een opdrachtgever en een opdrachtnemer.

Bij het NA is het opdrachtgeverschap belegd bij een beleidsdirectie (M&C) van de eigenaar, de DGCM. Deze governance-structuur is vastgelegd in het Eigenaarsprotocol NA. De Regeling agentschappen staat een combinatie van de rol van eigenaar en opdrachtgever toe, maar dan wel onder twee voorwaarden, allereerst moet er sprake zijn van dienstverlening binnen het eigen ministerie, ten tweede dienen de checks en balances tussen de rollen voldoende geborgd te zijn.

In 2020 was de 97,4% procent van de omzet van het NA afkomstig van het ministerie van OCW waardoor wordt voldaan aan de eerste voorwaarde. Aan de tweede voorwaarde wordt voldaan doordat opdrachtgever en eigenaar niet één en dezelfde persoon zijn, waardoor er toch sprake is van een scheiding van rollen.

Financieel beheer

In de doorlichting 2016 werd geconstateerd dat het agentschap NA nog niet alle mogelijkheden die het stelsel van baten en lasten biedt benutte. Daarnaast werd geconstateerd dat nog niet werd voldaan aan alle instellingsvoorwaarden die aan agentschappen worden gesteld. Uit deze doorlichting komt naar voren dat niet aan alle instellingsvoorwaarden die aan agentschappen worden gesteld wordt voldaan.

Voorbeelden hiervan zijn het omzetcriterium, de afschrijvingsnorm en de omvang liquide middelen op de balanspost overlopende passiva. Zodoende blijft aandacht nodig voor de voorwaarden die de Regeling agentschappen stelt. Hierbij dient te worden opgemerkt dat uit verschillende onderzoeken zoals het IBO agentschappen en uit Eindrapportage 'Brede evaluatie organisatiekaders voor rijksorganisaties op afstand' naar voren komt dat de toepassing van de Regeling agentschappen voor kennisinstellingen niet altijd toereikend is¹⁰.

Bekostiging en doelmatigheidsbevordering

De bekostiging van het NA bestaat uit twee delen: structurele (lumpsum) financiering van de wettelijke taken en financiering voor de uitvoering van projecten. In 2020 heeft het NA een lumpsumbijdrage van circa € 31,78 miljoen van het moederdepartement OCW ontvangen. De lumpsum middelen blijven volgens de ontwerpbegroting de komende jaren van nagenoeg dezelfde omvang. Over gelijkblijvende uitgaven kan door alle ontwikkelingen, zoals de nieuwe Archiefwet en Open op Orde, nog geen uitspraak gedaan worden.

Naast de lumpsum bijdrage heeft het NA voor de uitvoering van het Programma € 14,18 miljoen ontvangen in 2020.

De uitvoering van 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. Tegenover de vooruit ontvangen bedragen staat een relatief hoge post liquide middelen. Vanaf 2021 wordt opgepakt om het projectgeld in verschillende tranches over de jaren heen uit te keren. Op termijn een meer structurele bekostiging voor de digitale taken van het NA is 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.

Aanbevelingen

- 1) Agendeer governance periodiek op eigenaarsniveau en evalueer over twee jaar hoe het driehoeksoverleg verloopt.
- 2) Het NA is een ict gedreven organisatie (fysiek depot, digitaal archief, digitaliseren van fysiek archief) en heeft grote meerjarige investeringen. Binnen het financieel beheer blijft het voldoen aan de Regeling agentschappen een aandachtspunt.
- 3) Maak met de opdrachtgever(s) afspraken over een meer structurele bekostiging voor de digitale taken en maak afspraken over het uitkeren van projectgelden.

4.3

Analyse implementatie publieke waarde creatie en Stewardshiptheorie

Publieke waarde creatie

Uit deze doorlichting komt naar voren dat het NA bewust bezig is met de manier waarop de organisatie, programma's en medewerkers bijdragen aan het creëren van publieke waarden. Er is een meerjarenbeleidsplan waarin de ambities zijn beschreven en daarnaast zijn de afgelopen jaren verschillende acties uitgevoerd die bijdragen aan het vertrouwen en legitimiteit van het publiek. Uit deze doorlichting komt naar voren dat de publieke waarden op verschillende abstractieniveaus bekend zijn, doorleefd en gedeeld worden. Echter, er is verbetering mogelijk ten aanzien van het expliciteren van de manier waarop het NA de gestelde ambities, door middel

¹⁰ Tweede Kamer, 2021-2022, 31 490 nr.309

van welke activiteiten, voor wie, waarom en met welk beoogd resultaat. Daarnaast ontbreekt een gemeenschappelijk referentiekader, waar de benoemde waarden op elkaar aansluiten. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een publieke waarde strategie waarin een uniform referentiekader is geformuleerd met samenhangende waarde die in de praktijk nagestreefd kunnen worden. Ten aanzien van de doelmatigheid zou het NA meer kunnen expliciteren hoe zij als organisatie bijdraagt aan het voorkomen van onnodige bureaucratie aan de zakelijke kant van de dienstverlening. Bij de uitvoeren van haar taken is dit niet altijd zichtbaar terwijl dit een belangrijk element kan zijn in het bepalen van de mate waarin publieke waarde wordt gecreëerd.

Stewardship

Uit deze doorlichting komt naar voren dat de actoren uit het driehoeksmodel tussen het ministerie van OCW en het NA in de praktijk in grote mate werken volgens het gedachtengoed van de Stewardshiptheorie. Ten aanzien van andere opdrachtgevers (tweeden) komt uit deze doorlichting naar voren dat het samenspel van de rollen beter doorleefd kan worden. Dit wordt met name zichtbaar op het gebied van interne beheersing. Zo is niet altijd duidelijk wie de opdrachtgever is voor bijvoorbeeld kennisproducten en hoe prioritering plaatsvindt ten aanzien van het werken voor meerdere opdrachtgevers. Dit komt omdat hiervoor een afwegingskader ontbreekt.

Aanbevelingen

- 4) Stel een publieke waarde strategie op met een referentiekader waarin de onderlinge samenhang tussen publieke waarde, doelstellingen en activiteiten is beschreven en op basis waarvan werk van eersten, tweeden en derden geprioriteerd kan worden.
- 5) Verduidelijk in de management afspraak welke publieke waarden worden nagestreefd met welke activiteiten en hoe de voortgang hiervan gemonitord kan worden.
- 6) Stel in samenwerking met de eigenaar werkafspraken op voor de activiteiten die worden uitgevoerd voor tweeden. Stel hierbij een afwegingskader 'werken voor tweeden' op om werk voor tweeden te kunnen prioriteren.

Bijlage 1 Interviews

Diana Teunissen, plv. algemeen directeur / dir. Archieven, Dienstverlening & Innovatie (tot september 2021)

Marens Engelhard, directeur NA/Rijksarchivaris (tot september 2021)

Edgar Leeman, businesscontroller NA

Stephanie Cariteau, afdelingshoofd Bestuurszaken en Bedrijfsvoering

Jean Paul Moggré, financieel controller NA

Jeroen Debets, Hoofd F&C M&C OCW

Barbara Goezinne, directeur FEZ OCW

Youssef Louakili, directeur Media & Creatieve industrie

Suzanne Hafidi, plv directeur/afdelingshoofd Media & Creatieve industrie

Barbera Wolfensberger, DG Cultuur en Media

Afelonne Doek, directeur NA / Rijksarchivaris

Tom de Smet, plv alg. directeur/ directeur Archieven, Dienstverlening & Innovatie

Bijlage 2 Literatuurlijst

Bracci, E., Deidda Gagliardo, E. & Bigoni, M. (2014), Performance Management Systems and Public Value Strategy: A Case Study. *Public Value Management, Measurement and Reporting*, 3, (pp. 129-157). Bingley: Emerald Group Publishing Limited

Budding, G.T. (2014). Public sector management control tools. In G.T. Budding, G. Grossi, & T. Tagesson (Eds.), *Public Sector Accounting* (pp. 93-118). London: Routledge.

Moore, M. H. (1995). *Creating Public Value: Strategic management in government*. Harvard: Harvard University Press.

Faulkner, N., & Kaufman, S. (2018). Avoiding theoretical stagnation: A systematic review and framework for measuring Public Value. *Australian Journal of Public Administration*, 77(1), (pp. 69-86).

Kelly, G., Mulgan, G. & Muers, S. (2002). *Creating Public Value: An Analytical Framework for Public Service Reform*. London: UK Cabinet Office.

Bryson, J.M., Crosby, B.C. & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), (pp. 445-456) The American Society for Public Administration.

Schillemans, T. & Bjurstrøm, K.H. (2020). Trust and verification: balancing agency and Stewardship theory in the governance of agencies. *International Public Management Journal*, 23(5), (pp. 650-676). Taylor and Francis Group.

Torring, J., & Bentzen, T. Ø. (2020). Does Stewardship Theory Provide a Viable Alternative to Control-Fixated Performance Management?. *Administrative Sciences*, 10(4), 86.

Bijlage 3 Bronnen

Organogram NA

Eigenaarsprotocol NA

Meerjarenbeleidsplan NA 2017- 2020

Meerjarenbeleidsplan NA 2021 - 2024

Jaarrekeningen en jaarverslagen NA

Doelmatigheidsparagrafen NA

Rapporten kwaliteits- en operational audits NA

Organisatie- en Mandaatbesluit NA

Regeling agentschappen, Staatscourant 2017

Evaluatie Regeling baten-lastendiensten 2007

Notitie Doorlichtingen nieuwe stijl

Archiefwet 2021

Onderzoeksrapport Meerjarige kosten digitalisering NA

Eindrapportage brede evaluatie organisatiekaders voor Rijksorganisaties op afstand

Coalitieakkoord 2021 – 2025 van VVD, D66, CDA en ChristenUnie.

Rapporten WAU Kamerstukken II, 2020-2021, 29 362, nr. 290

Regeling voorschotten 2007

Regeling rijksbegrotingsvoorschriften 2021

Departementaal Jaarverslag OCW 2020