

Verantwoording 2006

Erfgoedinspectie / Archieven
april 2007



Inhoud

| | | |
|-----|-----------------------------------|----|
| 1 | Ontwikkeling toezicht Archieven | 5 |
| 1.1 | Sturing | 5 |
| 1.2 | Digitaal | 6 |
| 1.3 | Overbrenging | 7 |
| 1.4 | Reguliere inspectiewerkzaamheden | 8 |
| 1.5 | Beleidsafstemming en –advies | 10 |
| 1.6 | Contacten met de informatiesector | 12 |

Inspectieprioriteiten 2006

Het toezicht van de sector Archieven is gericht op voldoende naleving van de archiefwettelijke voorschriften door de organen van de centrale overheid. Die naleving wordt het beste gerealiseerd door structurele kwaliteitsverbetering. Dat vraagt van de sector Archieven een vorm van stimulerend toezicht, gericht op actievere sturing en control door overheden zelf met een daarop aangepaste intensiteit en 'flexibele respons' van het toezicht.

De sector inspecteert op basis van een eigen risicoanalyse. Op basis daarvan hebben wij voor de periode 2006-2008 drie prioriteiten benoemd: sturing, digitalisering en overbrenging. Binnen deze prioriteiten vindt jaarlijks een verdere verfijning plaats.

Als instrumenten zet de inspectie in:

- voorlichting (gerichte voorlichting, presentaties, publicaties)
- inspecties (te onderscheiden in doorlichting, aspectinspectie, quick scan, incidentinspectie en vervolgacties)
- thematisch onderzoek.

In het verslagjaar heeft deze werkwijze geen noemenswaardige verandering ondergaan. De minister heeft op basis van de Archiefwet 1995 twee sanctiemogelijkheden: aanwijzing en bestuursdwang. In 2006 gaf het ministerie prioriteit aan het beschrijven van het toezichtarrangement voor de sector. Het ministerie heeft echter nog geen sanctiebeleid geformuleerd. De sector Archieven zal daartoe in 2007 overleg voeren met het ministerie.

1.1 Sturing

Beleid

Het management van overheidsorganisaties ziet de informatievoorziening nog vaak als facilitair, is onvoldoende op het toenemende belang van informatie voorbereid en heeft nog onvoldoende aandacht voor beleid en sturing op dit gebied.

Bij de departementen is in het algemeen een zeker basisniveau bereikt. Doel van de sector Archieven voor 2006 was departementale zorgdragers te stimuleren de eigen verantwoordelijkheid via kwaliteitszorg en auditing beter in te richten. Daartoe was de sector Archieven nauw betrokken bij de discussies die het departement in 2006 met vertegenwoordigers van de departementen voerde over structurele verbetermaatregelen in het archiefbeheer. Die discussies resulteerden in de kabinetsnota 'Informatie op orde'.¹

¹ Informatie op orde. Kabinetsvisie op vindbare en toegankelijke overheidsinformatie (juni 2006); Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 29 362, nr. 101

Over het aspect sturing bevat de visienota het actiepunten om een controlfunctie bij de departementen in te richten, inclusief normenkader, en in samenhang daarmee tot een ander toezichtmodel te komen. Daarmee is een oude aanbeveling van de voormalige Rijksarchiefinspectie (nu de sector Archieven) op de agenda gekomen. In 2007 zal dit actiepunten door de zorgdragers worden geconcretiseerd, waarbij de inspectie nauw betrokken zal zijn. Het voornemen van de sector Archieven al in 2006 een nieuw toezichtmodel te ontwikkelen, is nu onderdeel geworden van de genoemde 'visienota' en staat voor 2007 op het programma.

Praktijk

Conform plan voerden we bij twintig zorgdragers kleine inspecties uit naar de aanwezigheid en toepassing van archiefbeheersregels. Deze interne beheersvoorschriften zijn een belangrijke voorwaarde voor een goede sturing. De inspecties leverden een beter inzicht op in de vraag welke factoren een rol spelen bij het opstellen en daadwerkelijk gebruiken van beheersregels. Met deze kennis sporen we de betreffende organisaties tevens aan tot het opstellen, implementeren en toepassen van beheersregels. De rapportages worden begin 2007 afgerond. In het jaarlijkse verslag van de hoofdinspecteur over het archiefwettelijke toezicht zullen we de bevindingen met een meer algemene strekking opnemen.²

1.2 Digitaal

Beleid

Een tweede prioriteit van de sector Archieven was het toezicht op de naleving van de archiefwettelijke voorschriften in een digitale beheers- en documentomgeving. De departementen werkten deels al samen in het samenwerkingsverband InterLAB. Ook op dit punt heeft het Kabinet enkele actiepunten in de visienota 'Informatie op orde' geformuleerd, gericht op verdere standaardisatie en normering, waarin ook InterLAB een plaats krijgt. Een van de initiatieven is het ontwikkelen van een baseline, als toetsingskader voor de control- en auditfunctie. Deze baseline geeft kwaliteitseisen voor de digitalisering van overheidsinformatie. Daarmee wordt een belangrijk instrument voor de control- en auditfunctie realiteit. De sector Archieven heeft in 2006 een bijdrage geleverd aan de discussies hierover. De ministeries zullen de uitvoering van de actielijn in 2007 starten, waarbij de sector vooral zal toetsen in hoeverre de normering van de baseline alle relevante archiefwettelijke eisen dekt.

² Op grond van art. 25b Archiefwet 1995 doet de hoofdinspecteur jaarlijks verslag van het toezicht in het voorafgaande jaar aan de minister van OCW. In dit verslag wordt een beeld van de staat van de informatievoorziening bij de centrale overheid gegeven.

Zowel bij deze als bij de vorige prioriteit zal de inspanning van de departementen vooral gericht zijn op de kernministeries, en (nog) niet hun doorwerking hebben op diensten en agentschappen. De sector Archieven zal de komende jaren expliciet aandacht besteden aan deze organisaties buiten het kerndepartement.

Praktijk

Bij de prioriteit digitalisering hebben we niet alleen gekeken naar de beheersingsmaatregelen voor de toekomst. Ook hebben we ons een oordeel gevormd over de huidige volledigheid en beschikbaarheid van digitale informatie en meer specifiek verantwoordingsinformatie. Bij een goede governance hoort het vermogen verantwoording te kunnen afleggen. Om hiervan een beter inzicht te krijgen, voerde de sector Archieven in 2006 een thema-inspectie uit bij vijftien organisaties naar de mate waarin zij hun verantwoordingsinformatie op orde hebben.

Het viel ons in algemene zin op dat de overheidsorganisaties het archiefbeheer van hun dossiers goed regelen, zolang en voor zover zij zelf een bedrijfsvoeringsbelang bij deze informatie hebben. Als het om verantwoordingsbelang gaat, wordt de zorg al minder. Het erfgoedbelang leeft nauwelijks binnen het primaire proces. Beleidsprocessen blijken in het algemeen niet gestandaardiseerd en gedocumenteerd te zijn. Digitale archiefbescheiden, zoals e-mail, worden buiten de formele beheersafspraken beheerd door de medewerkers die het primaire proces uitvoeren. Dit was overigens geen nieuwe constatering. Bij gestructureerde - digitale - registratieprocessen die de bevordering van de rechtszekerheid dienen, is het beeld veel beter. Deze werkprocessen zijn beschreven en het informatiebeheer daarvan is in het algemeen op orde.

Naast de afzonderlijke rapportages zal de sector Archieven in het jaarlijkse verslag over 2006 een algemeen beeld van de bevindingen rapporteren. De aanpak blijkt in elk geval een aansprekende manier om de zorgdragers op het belang van een goede informatievoorziening te wijzen. De rapportages van de thema-inspectie worden begin 2007 afgerond.

1.3 Overbrenging

Beleid

De derde prioriteit betreft de overbrenging van archieven naar de openbare archiefbewaarplaatsen, van oudsher een zorgpunt gezien de grote achterstanden op dit gebied. Ook op dit punt hebben de ministers in de visienota 'Informatie op orde' concrete plannen vastgelegd. Voor een deel is dit beleid al in 2006 in het kader van het project Wegwerken Achterstanden Archieven (PWAA) tot uitvoering gebracht. Voor het andere deel

omvat de desbetreffende actielijn van de visienota het ontwikkelen van een nieuw concept voor het selecteren van archiefbescheiden. Dit zal in 2007 gebeuren.

De praktijk

In 2006 voerden wij volgens plan een eerste inspectie uit naar de organisatie en uitvoering van het project Wegwerken Achterstanden Archieven (PWAA), eveneens onderdeel van de genoemde visienota. Het betreft hier de achterstanden van de ministeries over de periode tot 1975. Deze inspectie werd in 2006 uitgevoerd, de rapportage werd in januari 2007 aan de ministers van OCW en BZK aangeboden en via hen in februari 2007 aan de Tweede Kamer.³

In 2007 en 2008 voeren wij vervolgininspecties uit, vooral gericht op de voortgang en kwaliteit van de uitvoering. In 2007 zullen we tevens vaststellen in hoeverre onze aanbevelingen uit 2006 geleid hebben tot de gewenste verbeteringen.

Ook hebben we aangedrongen om naast de genoemde achterstanden bij de departementen tot 1975 de omvang van de achterstanden bij de zelfstandige bestuursorganen in kaart te brengen, en daarnaast de werkvoorraad van de departementale archieven vanaf 1975. In de visienota 'Informatie op orde' heeft het kabinet aangegeven hier in 2007 aandacht aan te besteden. In 2006 is men met een verkenning gestart. De inspectie zal de ontwikkelingen in 2007 nauwgezet volgen.

1.4 Reguliere inspectiewerkzaamheden

Naast de hierboven ('prioriteiten') vermelde inspectieactiviteiten verricht de sector andere inspectiewerkzaamheden, waaronder het geven van voorlichting en het uitvoeren van inspecties en vervolgacties. Voor een overzicht van alle inspectiewerkzaamheden over 2006, verwijzen we naar bijlage onze website www.erfgoedinspectie.nl/archieven.

Voorlichting

Voorlichting over de inhoud en toepassing van archiefwettelijke voorschriften is een belangrijk aspect van stimulerend toezicht zoals de sector dat uitvoert. In 2006 werd de website gemoderniseerd en vond een kwaliteitscontrole van de inhoud plaats. De Nieuwsbrief, die sinds 1998 vier maal per jaar verscheen, maakte plaats voor een digitale nieuwsbrief die zes maal per jaar verschijnt. Eind 2006 bedroeg het aantal abonnees driehonderd.

Vanuit het veld werden, grotendeels via de website, ongeveer driehonderd vragen over de inhoud en de toepassing van archiefwettelijke voorschriften en andere aan het toezicht

³ PM: In noot brief aan TK vermelden. Is nog niet aangeboden op 22 febr. 2007.

gerelateerde vragen gesteld en beantwoord. Een deel van die vragen werd verwerkt in het websiteoverzicht 'veel gestelde vragen'.

In 2006 gaven de hoofdinspecteur en enige inspecteurs bij een tiental gelegenheden (congressen en seminars) presentaties. Voor de Universiteit van Amsterdam en de Archiefschool werden enkele colleges over het toezicht verzorgd. Voor de vakbladen leverde de sector een viertal publicaties aan.

Doorlichtingen

In 1998 startte de sector Archieven met een integrale doorlichting van het archiefbeheer bij de departementen. In 2006 waren de ministeries van Financiën en van Verkeer en Waterstaat aan de beurt. Beide inspecties werden in het verslagjaar voltooid. In 2007 volgt tenslotte het ministerie van LNV. Daarmee is de doorlichtingscyclus afgerond. Gezien de ontwikkelingen ten aanzien van interne control en audit zal de komende jaren een andere vorm van toezicht bij de departementen worden uitgewerkt.

Incidentmeldingen en incidentinspecties

In 2006 kwamen acht meldingen over incidenten in het veld bij de sector Archieven binnen. Daarnaast registreerde de sector incidenten op basis van eigen waarneming. In vervolg daarop voerde de inspectie in 2006 acht vooronderzoeken of inspecties uit.

Vervolgacties

Uitgangspunt is dat na afsluiting van een inspectie waar nodig vervolgacties plaatsvinden om vast te stellen in hoeverre de bij de inspectie geconstateerde nalevingstekorten daadwerkelijk zijn hersteld, of de aanbevelingen zijn uitgevoerd. Deze kunnen de vorm hebben van een vervolgininspectie, maar ook een lichtere vorm hebben in de vorm van een verzoek om voortgangsinformatie, of telefonisch contact over de actuele stand van zaken. In 2006 vonden acht van deze vervolgacties plaats, waarvan er vier werden afgerond.

Bevordering naleving

In toenemende mate bieden commerciële bedrijven opslagruimten aan, waarvan overheidsorganisaties gebruik maken om hun archiefbestanden extern onder te brengen. Als een overheidsorganisatie haar blijvend te bewaren archief bij een commerciële archiefbeheerder deponereert, moet de opslag voldoen aan de archiefwettelijke eisen die aan archiefruimten worden gesteld. Deze commerciële bedrijven vallen zelf niet onder het archiefwettelijke toezicht. Om op een verantwoorde manier gebruik te kunnen maken van deze commerciële diensten dienen overheidsorganisaties inzicht te hebben in de vraag in hoeverre de aangeboden ruimten aan de wettelijke eisen voldoen. De sector Archieven heeft over deze kwestie overleg gevoerd met een aantal grote commerciële aanbieders. Men stond in beginsel positief tegenover het voorstel van de hoofdinspecteur om als

branche over te gaan op certificering. In 2007 zal meer duidelijkheid komen over de vraag of de branche hier daadwerkelijk toe zal overgaan.

1.5 Beleidsafstemming en –advies

Met het beleidsdepartement

Periodiek vond overleg plaats met de beleidsdirectie DCE en het Nationaal Archief, onder regie van de directie Toezicht & Handhavingsbeleid. Dit 'vierhoeksoverleg' is gericht op afstemming en afspraken op die punten waar beleid, uitvoering en toezicht raakvlakken hebben. Het overleg blijkt vruchtbaar. Geagendeerd worden zowel concrete kwesties als thematische onderwerpen. In 2006 vonden vier bijeenkomsten plaats. In 2006 werd het toezichtarrangement van de sector Archieven vastgesteld, het werkplan en het jaarlijkse verslag van de sector besproken en een aantal thematische en actuele onderwerpen besproken.

De sector Archieven adviseert het beleidsdepartement over de uitvoering en handhaving van archiefwettelijke voorschriften en over aanverwante onderwerpen. Zo leverde een inspecteur vanaf 2005 een substantiële bijdrage aan de drie commissies die de ministeriële regelingen uit 2001 en 2002 evalueerden. De commissies hebben in december 2006 hun adviezen aan de minister aangeboden. Het ministerie heeft aangegeven de regelingen in 2007 aan te passen.

De sector Archieven was ook nauw betrokken bij de discussies die het departement in 2006 met vertegenwoordigers van de departementen voerde over structurele verbetermaatregelen in het archiefbeheer. Die discussies resulteerden in de kabinetsnota 'Informatie op orde'. Deze nota resulteerde in een achttal actiepunten. Een aantal actiepunten komt voort uit de aanbevelingen die de sector in eerdere jaren deed: meer aandacht voor governance door overheden, ontwikkelen van systeemtoezicht, herziening van wet- en regelgeving en het met voorrang wegwerken van achterstanden in de overbrenging van archieven. De komende jaren zal de sector Archieven de realisatie van de actiepunten nauwlettend volgen.

De ministeriële regeling die eisen stelt aan archiefruimten, laat de inspectie te weinig ruimte om tot een gewogen oordeel te komen. Te vaak blijken de voorschriften detaillistisch of onsamenhangend, waardoor de inspectie onvoldoende beoordelingsruimte heeft of voor interpretatieproblemen staat.

De sector Archieven heeft daarom het ministerie van OCW gevraagd de ministeriële regeling op enkele punten zodanig aan te passen dat er meer beoordelingsruimte ontstaat. Vooral problemen in de afstemming met de provinciale archiefinspecteurs hebben tot nog toe niet tot een positieve uitkomst geleid. De sector Archieven is daardoor gedwongen in de

praktijk meer ruimten af te keuren dan zij op basis van professioneel oordeel noodzakelijk vindt. Dat is een ongewenste situatie.

In 2005 werd het onderzoek afgerond van de landelijke Werkgroep Archiefinspectiefunctie, waarvan de directie Toezicht- en handhavingsbeleid de trekker was. Doel van het onderzoek was voorstellen te formuleren om de toezichtfunctie te versterken.⁴ De resultaten van het onderzoek zullen door het ministerie van OCW worden betrokken bij de toezegde evaluatie van archiefwetgeving.

Met de provinciale archiefinspecties

Naast de sector Archieven opereren nog provinciale en gemeentelijke archiefinspecties. De sector voerde ook in 2006 periodiek overleg met de archiefinspecties van provincies en gemeenten, om kennis en methodiek uit te wisselen en om te bevorderen dat er meer eenheid in het archiefwettelijke toezicht komt. Dit laatste blijkt buitengewoon lastig te zijn, omdat de sector Archieven te maken heeft met een groot aantal autonome kleine inspectiediensten en er grote verschillen van inzicht blijven bestaan over strategie, uitvoering en regelgeving.

Met de regionale historische centra (erfgoedbeheerders)

Daarnaast werden de contacten met de Regionale Historische Centra versterkt. De hoofdinspecteur bezoekt in 2006 en 2007 alle regionale historische centra (de voormalige rijksarchieven in de provincie) om informatie uit te wisselen en te verkennen hoe het relatiebeheer bij de RHC's en het archiefwettelijk toezicht effectief op elkaar kunnen aansluiten en elkaar zo mogelijk kunnen versterken.

Internationale samenwerking

In het verslagjaar zette het Algemeen Rijksarchief van België een nieuwe afdeling toezicht op. De sector Archieven heeft met de Belgische algemene rijksarchivaris en het hoofd van de afdeling Toezicht kennis en ervaring uitgewisseld. Wederzijds is de intentie uitgesproken om op het gebied van toezicht nader te gaan samenwerken. In 2007 zullen vier Belgische inspecteurs een korte stage bij de sector Archieven volgen.

⁴ Eindrapport Werkgroep Archiefinspectiefunctie, Fase 1 (juni 2005).

1.6 Contacten met de informatiesector

Voor het adequaat functioneren van de inspectie is het van belang dat de sector goed op de hoogte is van de knelpunten en ontwikkelingen in het veld. Daartoe werden in 2006 vier interne lunchlezingen georganiseerd, waarbij steeds een externe deskundige voor een specifiek thema werd uitgenodigd op het terrein van informatievoorziening. Met het veld vond tweemaal thematisch overleg in zogenaamde klankbordgroepen plaats. In deze bijeenkomsten stond de effectiviteit van het toezicht en de eisen ten aanzien van informatiespecialisten centraal.