

## **WERKPLAN RIJKSARCHIEFINSPECTIE 2002**

### **1 Bestaande situatie**

De bestaande situatie bij de organen van de centrale overheid, zoals deze ook naar voren komt in het jaarverslag over 2000, kan als volgt worden beschreven.

- Met de naleving van regelgeving is het nog steeds slecht gesteld. Hoewel de situatie bij de ministeries ook nog niet altijd volledig op orde is, en er ook zbo's zijn die een verantwoord archiefbeheer hebben, is er in het algemeen gesproken een verschil tussen vooral de ministeries aan de ene kant, en de zbo's en pbo-organen aan de andere kant. Bij de ministeries zijn inmiddels trajecten in gang gezet die het archiefbeheer op termijn kunnen verbeteren. Hierbij kunnen we m.n. denken aan initiatieven op het gebied van kwaliteitszorg en digitalisering.
- Wat ook verschilt is het kennisniveau van de regelgeving. Ook weer in het algemeen gesproken is het zo dat, hoe verder een organisatie afstaat van het Haagse politieke en bestuurlijke circuit, hoe geringer deze kennis lijkt te zijn.
- Legitimiteit en acceptatie van geldende regelgeving lijken vervolgens kleiner te worden naarmate een organisatie verder afstaat van het "Haagse" gebeuren.
- Verder is het de vraag of de regelgeving wel voldoende rekening houdt met kleine organisaties, of met private zbo's die slechts voor een klein deel van hun taken onder de Archiefwet vallen.

Het zal waarschijnlijk nog wel een aantal jaren duren voordat deze situatie over de hele linie substantieel is verbeterd. Daarom zal het inspectieprogramma in de komende jaren, evenals in de afgelopen periode, aandacht blijven geven aan onderwerpen als kwaliteitszorg, digitaal archiefbeheer, beheersregels en overbrenging van archieven naar de Rijksarchiefdienst. Daarnaast zal voorlichting over regelgeving een belangrijke rol blijven spelen.

### **2 Hoofdtaken van de inspectie**

De inspectie vervult de volgende hoofdtaken.

- Het beschrijven van de situatie m.b.t. de naleving van de Archiefwet door organen van de centrale overheid, het geven van een oordeel hierover, het rapporteren daarvan aan de staatssecretaris, en het geven van adviezen aan de staatssecretaris op basis van de waarnemingen.
- Het zodanig communiceren van inspectie-bevindingen aan de betreffende organisaties, dat zij daadwerkelijk actie ondernemen.

De inspectie streeft hierbij naar een transparante werkwijze, zodat steeds duidelijk is hoe de inspectie aan haar conclusies gekomen is.

### 3 Instrumenten

Zoals eerder ook naar de Kamer is gecommuniceerd, hanteert de inspectie een mix van instrumenten. Aan de Kamer is destijds meegedeeld dat de werkwijze van de inspectie in 2001 zou worden geëvalueerd. In het werkplan voor 2001 merkte de inspectie op dat zij het niet verstandig vond deze evaluatie in 2001 door te laten gaan. Gezien de nog beperkte bezetting kon de inspectie onvoldoende ervaring met alle aspecten van het instrumentarium opdoen. De inspectie stelt nu voor dat er in 2002 een evaluatie plaats vindt en dat een extern bureau deze uitvoert.

Voor het komende jaar gaat de inspectie in principe nog uit van de instrumenten die eerder zijn afgesproken. Deze worden hier achtereenvolgens besproken.

#### 3.1 *De jaarlijkse vragenlijst*

De jaarlijkse schriftelijke vragenlijst levert een beeld op van alle organisaties van de centrale overheid. Als zodanig is dit een heel zinvolle activiteit, ook al omdat de inspectie niet in staat is om met een redelijke frequentie alle organisaties te bezoeken.

De jaarlijkse vragenlijst is hiermee een belangrijk monitor-instrument. Met name op basis van uit de vragenlijst verkregen informatie definieert de inspectie onderzoeken en projecten. Deze informatie speelt ook een rol bij de keuze van organisaties waar inspecties worden uitgevoerd, en verder bij de beantwoording van de vraag hoe diepgaand een inspectie zal zijn.

In 2002 zullen de volgende verbeteringen bij de toepassing van de vragenlijst worden doorgevoerd.

- Op basis van gegevens uit invulling van de vragenlijst zullen niet alleen feiten worden weergegeven, maar zal ook een risicoanalyse worden gemaakt.
- Ook in 2002 zal de inspectie aandacht schenken aan de response op de vragenlijst. Op grond van de Awb zijn de organisaties verplicht de inspectie de gevraagde gegevens te verstrekken. De inspectie maakt de organisaties hierop ook steeds attent, en volgt een vaste procedure waarbij op verschillende momenten rappels uitgaan. Organisaties worden daarbij tijdig gewaarschuwd dat, indien zij de vragenlijst niet op tijd toesturen, met naam en toenaam in het jaarlijks verslag zullen worden genoemd. De inspectie zal in 2002 voor het eerst bij organisaties gaan inspecteren die de beide keren dat de vragenlijst is verzonden nalatig zijn geweest en de lijsten niet of veel te laat hebben ingestuurd. Dit zullen zijn de SER en de Kamer van Koophandel Rijnland.

#### 3.2 *Inspecties*

Dit instrument geeft bij uitstek een goed inzicht in de situatie bij afzonderlijke organisaties, en wordt dan ook in 2002 gecontinueerd. In het volgende wordt ingegaan op de keuze van organisaties die de inspectie zal doorlichten en op wat de inspectie aan een rapportage nog kan toevoegen zodat organisaties op basis van de rapportage ook actie ondernemen.

##### De keuze van organisaties

In de eerder gekozen werkwijze zoals die ook aan de Tweede Kamer kenbaar is gemaakt was onder meer sprake van een doorlichting van alle organisaties binnen de periode van vier jaar. Alle organisaties werden wat dit betreft dus gelijk behandeld. De praktijk leert echter langzamerhand dat een meer gedifferentieerde benadering meer op zijn plaats zou zijn. De organisaties bevinden zich wat het archiefbeheer betreft in heel verschillende situaties. Daarom zou de vraag veel meer moeten zijn welke organisaties bij voorkeur

zouden moeten worden geïnspecteerd. Soms kan bijvoorbeeld voorlichting een meer geschikte benadering zijn dan een doorlichting. De verwachting dat de inspectie één maal in de vier jaar langs komt zal waarschijnlijk ook niet de verwachte preventieve werking hebben, in ieder geval niet vergeleken met het effect dat een jaarlijks bezoek zou hebben. Daar komt dan nog bij dat gezien de personele bezetting het niet mogelijk is geweest de beoogde productie (doorlichting van alle 400 organisaties een maal in de vier jaar) te halen. De termijn wordt dus in feite nog langer.

Omdat de situatie dat de inspectie een te beperkt aantal organisaties kan bezoeken om nog te kunnen spreken van een periodieke doorlichting van alle organisaties, zich nu al zo duidelijk aftekent, kiest de inspectie in 2002 al voor een andere werkwijze. Hiermee loopt zij vooruit op de eerder genoemde evaluatie van de instrumenten die de inspectie op dit moment hanteert.

Bij de keuze van organisaties waar inspecties zullen plaats vinden zijn in principe de volgende criteria denkbaar.

- Daar waar er naar verwachting sprake is van ontoereikend archiefbeheer.
- Daar waar de minister vrij direct zal worden aangesproken als het archiefbeheer niet op orde is: politieke gevoeligheid.
- Daar waar recht- en bewijslast voor de burger belangrijk is.
- Daar waar sprake is van belangrijk cultureel erfgoed.
- Een negatieve indicatie voor een inspectie zou bovendien nog kunnen zijn een structurele onbekendheid met regelgeving, m.n. bij de groep private zbo's. De gedachte zou hier kunnen zijn dat voorlichting als eerste stap meer voor de hand ligt.

Allereerst zal de inspectie in ieder geval de reeds lopende inspecties in 2002 moeten afronden. Het gaat hierbij om de universiteiten, de rechtelijke macht en de Belastingdienst. In het laatste geval gaat het om een vervolgonderzoek. Daarnaast zal de inspectie de (eerder genoemde) SER bezoeken.

De inspectie zal verder in 2002 inspecties uitvoeren bij de ministeries van Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport, en het Kadaster. Het betreft in deze gevallen een inspectie van alle aspecten van het archiefbeheer, zodat een integraal inzicht in het archiefbeheer bij de betreffende organisatie ontstaat.

De inspectie heeft bij deze keuze laten wegen de politieke aanspreekbaarheid gecombineerd met vermoedens over een niet adequaat archiefbeheer (ministeries van Economische Zaken en Volksgezondheid, Welzijn en Sport), en politieke aanspreekbaarheid gecombineerd met het belang i.v.m. recht- en bewijslast voor burgers (het Kadaster).

De inspectie vindt het belang i.v.m. toekomstig cultureel erfgoed als zodanig op dit moment een moeilijk te hanteren criterium om bij een organisatie te inspecteren. Wie bepaalt immers dat er sprake is van belangrijk cultureel erfgoed? In feite kan hier pas iets over worden gezegd als er een selectielijst is. Dan hebben alle betrokkenen over deze vraag een oordeel kunnen geven: archiefvormende instelling, Rijksarchiefdienst, historici. Veel organisaties beschikken nog niet over een selectielijst, dus het criterium cultureel erfgoed is voor de inspectie moeilijk toepasbaar.

Wat betreft de vervolginspecties het volgende. Het is niet mogelijk om elk jaar bij alle organisaties die eerder zijn geïnspecteerd ter plekke vervolginspecties te houden. Daarom zal de inspectie in een aantal gevallen een jaar nadat een inspectie is gehouden een organisatie een schriftelijke vragenlijst voorleggen. In specifieke gevallen, b.v. als de aard van de bevindingen dit rechtvaardigt, zal de inspectie ter plekke een vervolginspectie houden. In 2002 zullen op locatie vervolginspecties worden gehouden bij het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en bij de Belastingdienst. Het is zeker niet

uitgesloten dat de inspectie bij nog andere organisaties vervolgonderzoeken houdt. Welke dat zijn, is nu nog niet te zeggen. De inspectie wil namelijk aan de hand van de aard van de bevindingen in het eerste onderzoek vaststellen waar ter plekke een vervolgonderzoek wordt gehouden, en waar schriftelijke informatie volstaat om van de voortgang op de hoogte te blijven.

Naast de inspecties en vervolgininspecties voert de inspectie jaarlijks, en dus ook in het komend jaar, incidentinspecties uit. Vooraf is uiteraard niet te zeggen hoe veel incidenten de inspectie zelf op het spoor komt, dan wel door anderen zullen worden gemeld. De inspectie wil incidentmeldingen bevorderen. Op de website zal de inspectie hieraan aandacht besteden.

### Aanzet tot handelen

Het voorhouden van een spiegel is een goede start maar leidt op zich nog niet tot verandering. De inspectie heeft een aantal stappen in de procedure ingebouwd die de bedoeling hebben om het draagvlak voor de getrokken conclusies te vergroten. Dit is wat er nu al gebeurt.

- Een rapport wordt in concept aan de DIV-verantwoordelijken voor commentaar voorgelegd. Hun commentaar kan aanleiding zijn wijzigingen aan te brengen op de geformuleerde bevindingen.
- Het eindconcept wordt ook aan het eindverantwoordelijk management voorgelegd. In die fase kan men zowel op de bevindingen als op de aanbevelingen reageren. Het schriftelijk commentaar van de organisatie wordt integraal in het inspectierapport opgenomen.
- Na afronding van de inspectie, d.w.z. nadat het rapport uiteindelijk is aangeboden, heeft de hoofdinspecteur een gesprek met de eindverantwoordelijk manager.
- De inspectie voert vervolgininspecties uit waarin wordt nagegaan wat men met de aanbevelingen van de inspectie heeft gedaan. Vervolgininspecties blijken in de praktijk veel bij te dragen tot daadwerkelijke verbeteringen.

Met ingang van 2002 wordt deze handelwijze aangevuld met het volgende.

- Een inspectie wordt niet alleen mondeling geïntroduceerd bij de DIV-verantwoordelijken, maar ook bij de eindverantwoordelijk manager. Deze laatste manager wordt geïnterviewd over zijn/haar rol bij de aansturing van het archiefbeheer.
- Met de DIV-verantwoordelijken vindt een eindgesprek plaats dat niet meer gaat over de aangetroffen situatie, maar vooral over de vraag welke acties men gaat ondernemen, welke suggesties de inspectie daarbij heeft en wat de inspectie in de zin van voorlichting nog zou kunnen doen. Als er een branche- of koepelorganisatie bestaat, kan de inspectie desgewenst een presentatie voor de hele groep houden.
- Omdat openbaarheid in feite één van de belangrijkste wapens van elke inspectie is, zal de Rijksarchiefinspectie met ingang van volgend jaar een actief beleid van openbaarmaking voeren. Gereedkoming van rapporten wordt in de Nieuwsbrief en op de website aangekondigd, en rapporten worden integraal op de website van de inspectie gepubliceerd. Te inspecteren organisaties zullen hiervan uiteraard bij de start van een inspectie op de hoogte worden gesteld.

### Standaardisering van werkwijzen/procedures

De inspectie is reeds gestart met het beschrijven van procedures die zij bij inspecties hanteert.

Recent zijn ook over inrichting van de rapportages afspraken gemaakt die een eenduidige presentatie waarborgen.

### 3.3 *Onderzoeken*

De inspectie vindt een aantal thema's zo belangrijk dat zij het nuttig vindt deze met meer dan gemiddelde aandacht te volgen en daarnaar een afzonderlijk onderzoek te doen. In 2002 zal de inspectie onderzoek doen naar de volgende onderwerpen: bestandsbeheer (het weten wat men in huis heeft), het PIVOT-project (voortgang overbrenging en selectiemethode) en het up to date houden van het overzicht van organisaties bij de Rijksoverheid die onder de Archiefwet vallen. Dat de inspectie de voortgang bijhoudt van de overbrenging van archieven naar de Rijksarchiefdienst, is aan de Kamer toegezegd. De inspectie heeft voor het onderwerp bestandsbeheer gekozen omdat het hier gaat om de meest basale vraag: wat heeft men in huis? Als dit niet bekend is, is goed archiefbeheer eigenlijk bij voorbaat niet mogelijk.

In één jaar kunnen uiteraard niet alle relevante onderwerpen worden onderzocht. Zo ontbreken in het pan voor 2002 onderwerpen als archiefruimten, kwaliteitszorg en digitale archivering. Hiernaar vraagt de inspectie wel in het kader van de jaarlijkse vragenlijst en van de inspectiebezoeken. Voor kwaliteitszorg en digitale archivering is een specifiek onderzoek op dit moment minder opportuun, omdat recent op deze terreinen nieuwe ontwikkelingen op gang zijn gekomen. De inspectie volgt overigens wel de voortgang van deze, vooral door het ministerie van BZK ondernomen, initiatieven.

Bij de onderzoeken wordt meestal een beeld geschetst van een aspect van het archiefbeheer bij een aantal organisaties, de inspectie geeft daar een oordeel over en doet op basis van dit alles suggesties voor verbeteringen in de praktijk. Eén van de producten van een onderzoek is vaak een checklist die voor alle organisaties bruikbaar is.

Communicatie over deze onderzoeken zal op dezelfde wijze plaats vinden als voor de inspectierapporten, dus aankondiging in de Nieuwsbrief en op de website, en integrale publicatie op de website.

### 3.4 *Voorlichting en communicatie*

- Zoals eerder aan de orde kwam, is de kennis van de regelgeving bij zbo's en pbo-organen nog steeds niet op voldoende niveau. De inspectie heeft in 2000 workshops voor deze groeperingen georganiseerd. Dit heeft er o.m. toe geleid dat veel organisaties zijn gestart met het opstellen van beheersregels. De indruk uit de jaarlijkse vragenlijst is echter dat de voortgang van de opstelling van de beheersregels, en trouwens ook de voortgang van andere onderwerpen, nog steeds niet optimaal is. De inspectie zal in het komende jaar een nieuwe voorlichtingsactie organiseren over alle geldende regelgeving: de Archiefwet, het Archiefbesluit en de ministeriele regelingen.
- De inspectie zal ook in het komend jaar veel informatie op verzoek verschaffen. Zeker over de drie nieuwe regelingen ex art 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit zal de inspectie worden bevroegd.
- Zoals eerder al aan de orde kwam leveren onderzoeken, als het onderwerp zich ertoe leent, een checklist op die men direct in de praktijk kan toepassen.
- Belangrijke communicatiemiddelen met de organisaties zijn de website en de Nieuwsbrief.
- De inspectie stelt met behulp van een extern bureau in 2002 een communicatieplan op. Hierin zal aandacht worden besteed aan aspecten die eerder al aan de orde kwamen, maar ook aan bijvoorbeeld de toetsing van inspectieproducten door een (representatieve) groep van zorgdragers en materiedeskundigen. In ieder geval zal de

inspectie in 2002 gaan werken met een klankbordgroep van zorgdragers en eventueel ook experts.

#### *Advisering over beleid en regelgeving*

De inspectie kan met haar kennis van de praktijk van het archiefbeheer een specifieke bijdrage leveren aan beleid en regelgeving. Het gaat dan nadrukkelijk om een adviesrol en om het leveren van informatie, vooral in de richting van de beleidsdirectie, de directie DCE.

Onderwerpen die nu al voor het komende jaar te voorzien zijn, betreffen de rol van de archiefinspectie in het nieuwe archiefbestel en de evaluatie van de regelingen ex art. 11, 12 en 13 van het Archiefbesluit.

## **4 Instrumentontwikkeling/kwaliteitszorg**

### *4.1 Instrumentontwikkeling*

De inspectie streeft ernaar om de diverse instrumenten zo veel mogelijk te standaardiseren en te beschrijven. Dit kan een belangrijke bijdrage leveren aan de transparantie van de inspectie. De inspectie evalueert daarnaast ook regelmatig zowel de inhoudelijke als de procedurele kant van de gehanteerde methoden. Ook in 2002 zal de inspectie aan instrumentontwikkeling en –beschrijving aandacht besteden. Op dit moment zijn nog niet alle instrumenten beschreven.

De inspectie zal in het komend jaar voor de vaststelling van het jaarlijks verslag een procedurebeschrijving opstellen en deze na afstemming met betrokkenen op het departement aan de staatssecretaris voorleggen. De procedure zal daarna worden gepubliceerd. Langs dezelfde weg zal een procedure voor de totstandkoming en openbaarmaking van inspectierapporten worden ontwikkeld.

Bestaande beschrijvingen zullen zo veel mogelijk worden geautomatiseerd. In 2002 zal in ieder geval de jaarlijkse vragenlijst worden geautomatiseerd. Verwerking zowel als beantwoording kunnen dan digitaal plaats vinden. De schriftelijke vragenlijst die in het kader van afzonderlijke inspecties wordt gehanteerd, zal ook in 2002 worden gestandaardiseerd.

### *4.2 Kwaliteitszorg*

Door een systeem van kwaliteitszorg kan de inspectie gericht en systematisch de eigen kwaliteit verbeteren en bewaken. Met de Inspectie Cultuurbezit is een offertetraject gestart om gezamenlijk een extern bureau in te huren. Door eenzelfde aanpak te volgen kunnen beide inspecties ervaringen uitwisselen. Dit kan de samenhang tussen beide inspecties vergroten. Daar waar dit kan doen inspecties hetzelfde, daar waar inspectie-eigen zaken aan de orde zijn worden verschillende werkwijzen gevolgd.

## **5 Professionalisering inspectie**

- In 2002 zal in ieder geval aandacht worden geschonken aan de inwerking van twee nieuwe inspecteurs. Zij zullen de schrijftraining en de presentatietraining volgen die eerder door de zittende inspecteurs zijn gedaan.

- Met het ROI is afgesproken dat dit instituut voor de inspecteurs een juridische opleiding verzorgt over wetgeving die is gerelateerd aan de Archiefwet, zoals de WOB en Awb. Er zijn ook enkele opleidingsplaatsen aangeboden aan de provinciale archiefinspecties.
- Ook zal de kennis worden verdiept over het vak van inspecteren. Aansluiting zal worden gezocht met andere inspecties. De inspectie zal, samen met andere inspecties, bevorderen dat hier aandacht voor komt.
- De inspecteurs zullen de cursus voor interne auditor volgen die het ministerie van BZK heeft laten ontwikkelen in het kader van het IKZ/DIV project, het project voor de invoering van kwaliteitszorg bij de ministeries.
- Als blijkt dat een aantal nascholingscursussen van de Archiefschool (het traject Kennis Nabij) alleen in 2002 wordt georganiseerd, zullen inspecteurs ook hieraan deelnemen.
- Daarnaast zijn er uiteraard in voorkomende gevallen de persoonsgebonden opleidingen en het zelfstandig bijhouden van vakmatige ontwikkelingen e.d.

## 6 Samenwerking

De inspectie onderhoudt met de volgende organisaties contacten.

- De directie DCE als beleidsdirectie. Tot nu toe zijn er met DCE vooral contacten in het kader van het jaarlijks verslag, of over beheerszaken. De inspectie zou meer overleg willen in het kader van uitwisseling van informatie tussen de inspectiefunctie en de beleidsfunctie.
- De Rijksarchiefdienst als uitvoeringsorganisatie. Met de Rijksarchiefdienst wordt informatie over zorgdragers uitgewisseld, en worden werkafspraken gemaakt, b.v. over voorlichtingsactiviteiten. Onderwerp van gesprek is ook de toekenning van machtigingen en het verlenen van ontheffingen door de Algemene Rijksarchivaris. Hoewel inspectie en Rijksarchiefdienst hierbij elk een eigen taak hebben, is het naar het veld toe belangrijk als inspectie en Rijksarchiefdienst op een aantal punten contact met elkaar hebben, zodat wordt voorkomen dat aan organisaties tegengestelde eisen worden gesteld.
- Provinciale archiefinspecties. Met het LOPAI groeien de contacten nog steeds. In 2002 zullen een gemeenschappelijke website en een gemeenschappelijk kenniscentrum gaan functioneren. Een opzet daarvoor is reeds overeengekomen. Ook is met het LOPAI afgesproken dat de regelingen ex art 11, 12 en 13 gezamenlijk zullen worden geëvalueerd. De Rijksarchiefinspectie zal bij deze evaluatie overigens ook de vraag betrekken of de regelingen voldoende zijn toegesneden op kleine organisaties en op private zbo's die slechts voor een klein deel van hun taken onder de Archiefwet vallen. Verder zullen de archiefinspecties ervaringen uitwisselen over hun werkwijze.
- De andere cultureel-erfgoedinspecties. Een gezamenlijk overleg is recent gestart. Met de ICB worden regelmatig gemeenschappelijke activiteiten georganiseerd.
- Het ministerie van BZK. De contacten met BZK hebben vooral betrekking op het uitwisselen van informatie, en op BZK-initiatieven op het gebied van digitalisering en kwaliteitszorg. Daarnaast volgt de inspectie de ontwikkelingen in het ICT-Beraad en verzoekt in bepaalde gevallen hierbij te worden betrokken.
- Andere Rijksinspecties. Onlangs is een vereniging van rijksinspecties opgericht. De Rijksarchiefinspectie zal hierin participeren en van dit forum gebruik maken.

### **Tot slot**

*De Rijksarchiefinspectie streeft er ook in 2002 naar om kwalitatief goede producten te leveren en daarover te communiceren op een manier dat organisaties niet alleen kennis nemen van de rapportages, maar ook daadwerkelijk actie ondernemen. Door verdere instrumentontwikkeling en de invoering van een kwaliteitssysteem wil de inspectie de eigen transparantie vergroten. Verder ambieert de inspectie om d.m.v. haar rapportages vanuit de praktijk het beleid te adviseren.*