

LOPAI-enquête verkorte overbrengingstermijn: stand van het land in 2004. *Openbaarheid overheidsarchieven van de late twintigste eeuw.*

Op 1 januari 1996 trad de nieuwe Archiefwet 1995 in werking. Binnen tien jaar moesten alle overheidsarchieven van twintig jaar en ouder bewerkt, overgebracht en openbaar zijn. Acht jaar later en twee jaar voordat de wettelijke termijn afloopt hebben wij de stand van zaken opgemaakt. Eind 2003 en begin 2004 heeft het Landelijk Overleg van Provinciale Archiefinspecteurs een vragenlijst rondgestuurd aan provincies, gemeenten, waterschappen, politieregio's en gemeenschappelijke regelingen. In veel provincies is hierbij samengewerkt met de gemeentelijke inspecteurs. De antwoorden zijn vergeleken en zonodig aangevuld met de eigen gegevens van de inspecties.

Wat is onderzocht?

Het doel was een globaal inzicht te geven in de landelijke stand van zaken, om daarmee in de praktijk, bijvoorbeeld bij de prioritering van de inspecties, rekening te kunnen houden. We hebben ons daarom beperkt tot de centrale bestuursarchieven, dus de archieven van de provinciale griffies, gemeentelijke secretarieën en waterschapsbesturen als belangrijkste archieven van deze overheden. Buiten beschouwing zijn de dienstarchieven gebleven waaronder bijvoorbeeld de series bouwvergunningen bij diensten als Bouw- en Woningtoezicht. Niet omdat deze archieven niet ook belangrijk zijn, maar omdat voor dit doel een te gecompliceerd beeld zou ontstaan. Veel gemeenten bijvoorbeeld hebben de secretarie-archieven wel, maar de dienstarchieven nog niet bewerkt – of andersom.

Lezen van de grafieken

De grafieken hebben betrekking op de *bewerking* volgens de bekende normen 'goede, geordende en toegankelijk staat' van archieven uit de periode 1945-1975. Wij zijn er van uitgegaan, dat wanneer archieven uit deze periode eenmaal zijn bewerkt, ze ook overgebracht en openbaar zullen worden. Bij de al bewerkte archieven is dit inderdaad voor het overgrote deel de praktijk. Veel overheden hebben tegelijk met deze inhaalslag ook al archieven van na 1975 bewerkt en overgebracht. Dit onderzoek beperkte zich echter tot de wettelijke verplichting, dat wil zeggen bewerking tot en met 1975.

De grafieken bevatten dus:

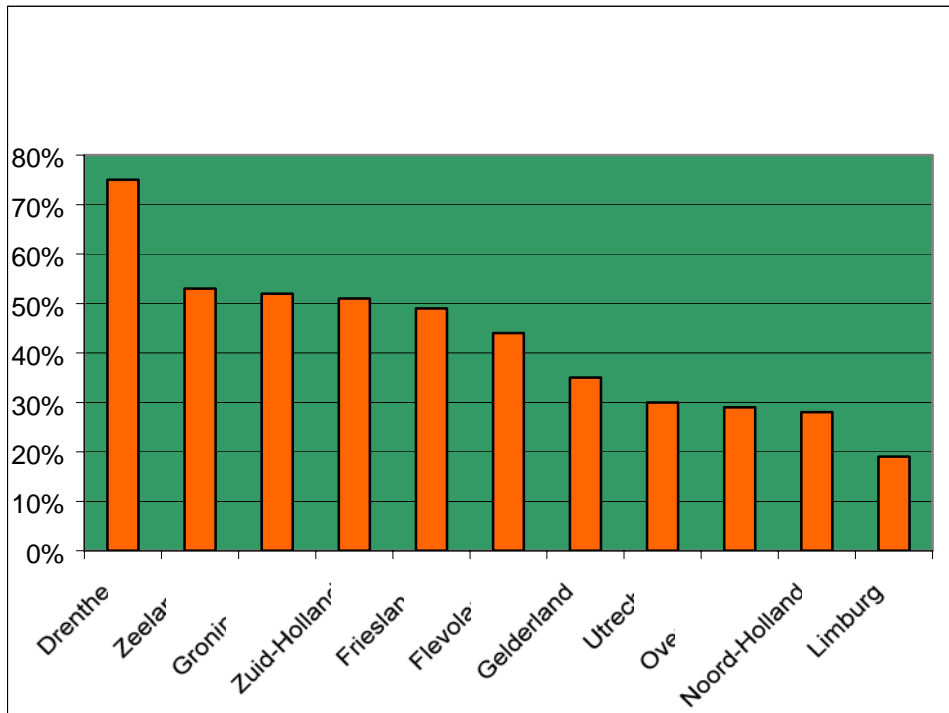
- het percentage voltooide bewerking per 31 december 2003
- het percentage voltooide bewerking per 1 januari 2006
- het percentage dat de bewerking nog niet af heeft op 1 januari 2006.

Belangrijke criteria bij de inschatting of een overheid per 1 januari 2006 de deadline zou halen waren:

1. is er een bewerkingsplan?
2. zijn er voldoende middelen gereserveerd op de (meerjaren)begroting voor externe uitbesteding?
3. is er voldoende tijd van eigen personeel ingezet voor uitvoering of begeleiding, en zo ja, is dat personeel voldoende opgeleid?

LOPAI-onderzoek verkorte overbrengingstermijn

Stand bewerking gereed per 31 december 2003 ¹



	PROVINCIE	GEREED
1	Drenthe	75 %
2	Zeeland	53 %
3	Groningen	52 %
4	Zuid-Holland	51 %
5	Friesland	49 %
6	Flevoland	44 %
7	Gelderland	35 %
8	Utrecht	30 %
9	Overijssel	29 %
10	Noord-Holland	28 %
11	Limburg	19 %

¹ Op basis van aantallen reacties. 100% reacties, uitgezonderd Overijssel (88,2%), Gelderland (92%), Zuid-Holland (83%) en Limburg (98%). Uitgezonderd gemeenschappelijke regelingen. De gegevens van Noord-Brabant ontbreken.

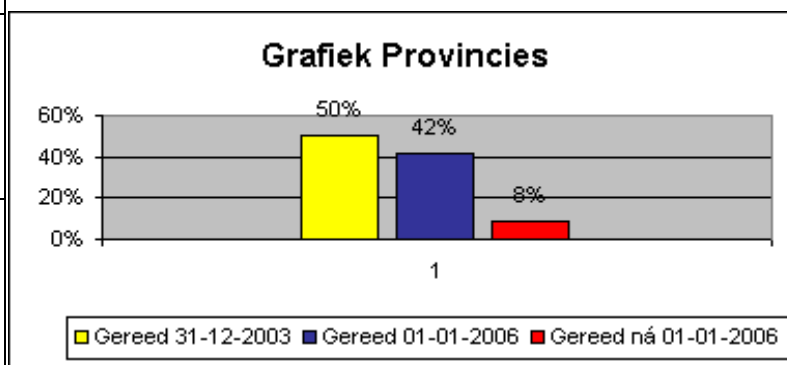
Enquête verkorte overbrengstermijn

Provincies

Zes provincies hebben de bewerking – en ook de overbrenging – al uitgevoerd, vijf provincies hebben aangegeven deze op 1 januari 2006 voltooid te hebben en één provincie geeft aan, hiermee in 2011 gereed te zijn. De inhaalslag breidt zich vaak in één klap uit tot voorbij 1975, tot in de jaren negentig aan toe. De provincies doen het dus goed, maar dat mag gezien hun voorbeeldfunctie ook van ze verwacht worden.

In de praktijk kunnen de bewerkers van provinciale archieven goed overweg met de provinciale selectielijst en de 'Normen goede en geordende staat en criteria bewerking code-archieven' die het LOPAI in 1994 in brochurevorm heeft rondgestuurd.

Provincies	provincie	(in %)
totaal meegewerkt	12	100 %
geen reactie	0	0%
<i>Totaal</i>	<i>12</i>	<i>100 %</i>
archieven tot 1976 bewerkt	6	50%
archieven tot 1976 niet bewerkt	1	8%
archieven tot 1976 deels bewerkt	5	42%
<i>Totaal</i>	<i>12</i>	<i>100 %</i>
bewerking gaande	6	50%
gereed vóór 1-1-2006	5	42%
niet gereed vóór 1-1-2006	1	8%
bewerking ingepland	4	33%
bewerking niet ingepland	0	0%
overgebracht naar de abp	8	67%
niet overgebracht naar de abp	4	33%
<i>Totaal</i>	<i>12</i>	<i>100 %</i>



Enquête verkorte overbrengingstermijn

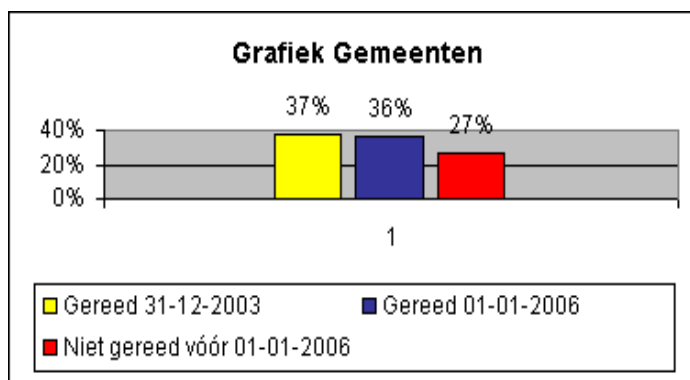
Gemeenten

In totaal zijn van de 483 gemeenten in Nederland gegevens van 397 gemeenten verwerkt in de afgebeelde grafieken. Wij hebben de gemeenten, van wie geen reactie is ontvangen, buiten beschouwing gelaten. Op basis van de bekende gegevens kan geconcludeerd worden, dat landelijk gezien iets meer dan een kwart (27%) van de gemeenten niet aan de wettelijke deadline zal voldoen. Op 31 december 2003 had daarentegen 37% van de gemeenten de bewerking voltooid, en 36% zegt op 1 januari 2006 klaar te zijn. Gegevens van de inspecties bevestigen dat laatste. Er blijkt nauwelijks verschil te zijn tussen grotere en kleinere gemeenten. Het beeld zou (on)gustiger kunnen worden wanneer van alle gemeenten gegevens verwerkt waren².

Ook de gemeenten kunnen in het algemeen goed overweg met de bestaande vernietigingslijst en de landelijke normen. Sommige gemeenten hadden bij invoering van de wet al archieven tot 1975 bewerkt en overgebracht, maar de meeste zijn daar pas na 1996 mee begonnen. De ervaring van de provinciale en gemeentelijke inspecteurs is dat er voortdurend en herhaald aandacht aan de verkorte overbrengingstermijn besteed moest en moet worden in inspectierapporten en contacten, voordat er resultaten worden geboekt.

De inspecteurs bevorderen ook structurele maatregelen zoals zorgen voor goed opgeleide medewerkers en voor een goede registratie- en archiveringsprocedure, waarbij selectie in een vroeg stadium essentieel is. Daardoor wordt een periodieke overbrenging als het ware ingebouwd in de werkprocedures. Net als bij de provincies hebben vele gemeenten inmiddels ook al archieven van na 1975, tot in de jaren negentig, overgebracht.

gemeenten	totaal (abs)	totaal (%)
totaal meegewerkt	39	
	7	82%
geen reactie	86	18%
<i>Totaal</i>	48	
	3	100%
archieven tot 1976 bewerkt	14	
	8	37%
archieven tot 1976 niet bewerkt	70	18%
archieven tot 1976 deels bewerkt	17	
	9	45%
<i>Totaal</i>	39	
	7	100%



² Van de gemeenten in Noord-Brabant, en van 17% van de gemeenten in Zuid-Holland zijn onvoldoende gegevens bekend.

	18		Opmerking: In rij 3 ("geen reactie") van het werkblad zijn ook de 62 Brabantse gemeenten opgenomen. Per 31 december 2003 waren er in totaal 483 gemeenten. Voor het overige hebben tabel en grafiek betrekking op de gemeenten in 11 provincies m.u.v. Noord-Brabant.
bewerking gaande	5	47%	
	14		
gereed vóór 1-1-2006	2	36%	
Niet gereed vóór 1-1-2006	10		
	7	27%	
	13		
bewerking ingepland	2	33%	
bewerking niet ingepland	85	21%	
	25		
overgebracht naar de abp	1	63%	
niet overgebracht naar de abp	14		
	6	37%	
	39		
<i>Totaal</i>	7	100%	

Enquête verkorte overbrengingstermijn

Waterschappen

Van de momenteel 37 waterschappen in Nederland – de fusiegolf is nog niet ten einde – zijn van 36 waterschappen de gegevens bekend. De helft van de waterschappen heeft de bewerking al uitgevoerd, 42% verwacht de wettelijke termijn van 1 januari 2006 te halen, 3 waterschappen, dat is 8%, gaan het niet halen. Ook de waterschappen doen het dus goed. We tekenen daarbij aan, dat in vergelijking met de gemeenten de waterschappen veelal minder omvangrijke en minder gecompliceerde archieven hebben. Ook de selectielijst voor de waterschappen blijkt goed hanteerbaar te zijn.

Waterschappen	absoluut	(in %)
totaal meegewerkt	36	97%
geen reactie	1	3%
<i>Totaal</i>	37	100%
archieven tot 1976 bewerkt	18	50%
archieven tot 1976 niet bewerkt	4	11%
archieven tot 1976 deels bewerkt	14	39%
<i>Totaal</i>	36	100%
bewerking gaande	17	47%
gereed vóór 1-1-2006	15	42%
niet gereed vóór 1-1-2006	3	8%
bewerking ingepland	14	39%
bewerking niet ingepland	3	8%
overgebracht naar de abp	24	67%
niet overgebracht naar de abp	12	33%
<i>Totaal</i>	36	100%

Grafiek Waterschappen

Categorie	Aantal	Percentage
Gereed 31-12-2003	0,5	1,4%
Gereed 01-01-2006	0,416666667	11,3%
Niet gereed vóór 01-01-2006	0,083333333	2,2%

Enquête verkorte overbrengingstermijn

Politie en gemeenschappelijke regelingen

De politieregio's, opgericht in 1994 bestaan nog te kort, zodat de overbrengingstermijn van twintig jaar en ouder voor hen nog niet is ingegaan. Wel beheren zij vaak nog de archieven van hun rechtsvoorgangers. Een ander deel wordt beheerd door de gemeenten waar de voormalige korpsen deel van uitmaakten en valt dus in de categorie gemeentelijke dienst-archieven. Wij hebben de gegevens van de archieven van de voormalige gemeentelijke politiekorpsen slechts incompleet beschikbaar; over de rijkspolitie zijn ons weinig tot geen gegevens bekend. Op basis van de bekende gegevens over de gemeentelijke politie kan worden gesteld, dat 50% eind december 2003 af was, nog eens 25% op 1 januari 2006 bewerkt zal zijn, en 25% niet klaar zal zijn binnen de wettelijke termijn³.

Wat betreft de gemeenschappelijke regelingen, daarover zijn evenmin algemene conclusies te trekken omdat wij slechts gegevens van vijf provincies terugkregen. Bovendien speelt de verkorte overbrenging voor de meeste Wgr- regelingen nog niet, omdat ze te jong zijn.

³ Hierbij zijn de provincies Noord-Holland en Noord-Brabant, waar geen gegevens over bekend zijn, als niet gereed gerekend; Groningen en Drenthe zijn beide als één politieregio gerekend in plaats van de aangegeven districten, waarbij voor Drenthe 50% gereed per 1-1-2006 is doorgerekend. Gelderland is per 1-1-2006 voor 50% gereed gerekend.

Enquête verkorte overbrengingstermijn

Totaalbeeld lagere overheden

Op het totaal van de lagere overheden: provincies, gemeenten, waterschappen en voormalige gemeentelijke politie in Nederland tezamen is het globale beeld als volgt. Een kwart, dat is 26% van de lagere overheden zal de verkorte overbrengingstermijn niet vóór de wettelijke deadline 1 januari 2006 halen, dat wil zeggen zal de bewerking per die datum *niet* gereed hebben. Driekwart van alle lagere overheden zal dus wel per die datum de wet hebben uitgevoerd. Opvallend is het hoge percentage overheden dat nog bezig is met bewerken maar wel aangeeft op tijd klaar te zijn, namelijk 36%. Dit zijn over het algemeen de late starters, die wel voldoende voorwaarden hebben vervuld om te slagen, maar die natuurlijk toch het risico lopen op tegenvallers. Daarbij komt dat door de grote hoeveelheid late starters de begeleiding door de gemeentelijke of provinciale inspecteurs van alle bewerkingsprojecten in de knel komt. Ook wordt het voor veel gemeentelijke en regionale archiefdiensten de vraag of zij de toestroom van archieven in de laatste jaren voor 2006 kunnen verwerken. Het beeld zou over twee jaar dus minder positief kunnen blijken. Overheden die de termijn niet gaan halen, kunnen naar onze ervaring vaak wel een alternatieve planning met een andere einddatum geven. De verschillen tussen de provincies zijn groot. Zeeland wint de hoofdprijs, want daar zijn naar verwachting alle lagere overheden in 2006 klaar met bewerken. In het algemeen valt op dat provincies met weinig inwoners het (veel) beter doen dan dichtbevolkte provincies. In Utrecht, aan de andere kant van het spectrum, is 46% van de overheden nog niet klaar in 2006.

Enquête verkorte overbrengingstermijn

Vergelijking met landelijke en rijksoverheid

Zie ook www.rijksarchiefinspectie.nl

Hoe verhoudt dit beeld bij de lagere overheden zich nu tot de situatie bij de landelijke overheid, de ministeries en zelfstandige bestuursorganen? Over deze categorie overheidsorganen rapporteert de Rijksarchiefinspectie in haar jaarlijks verslag over het toezicht. Het gaat daarin om een ander type gegevens maar enige vergelijking is toch mogelijk. De Rijksarchiefinspectie constateert dat in 2003 vrijwel alle overheidsorganisaties bij de centrale overheid te maken hebben met achterstanden. Ruim 35 % van de organisaties van de centrale overheid beheert archieven daterend voor 1945, ruim 60 % beheert archieven uit de periode 1945-1975. Slechts 10 % van de zorgdragers beschikt over een planning voor de bewerking en overbrenging van archieven.

De ministeries hebben recent een plan in uitvoering genomen om de bestaande achterstanden vóór 1 januari 2006 weg te werken. Bij de zelfstandige bestuursorganen bestaan dergelijke plannen niet. Een eerste voorwaarde om te kunnen overbrengen is dat zorgdragers over vastgestelde selectielijsten beschikken. Bijna 70 % van alle zorgdragers bij de centrale overheid beschikte eind 2003 niet over enig selectie-instrument. Dat traject zal eerst gevolgd moeten worden voordat men daadwerkelijk archieven kan selecteren en bewerken voor overbrenging. Dat hoeft niet te betekenen dat al deze zorgdragers uiteindelijk archieven hebben die voor overbrenging in aanmerking komen, maar veel zorgdragers kunnen deze vraag niet beantwoorden. Daarmee lijkt het beeld bij de centrale overheid aanmerkelijk slechter dan bij de lagere overheden. Daarbij merken we op dat de lagere overheden het voordeel hebben dat zij per overheidslaag beschikken over een gemeenschappelijke selectielijst, terwijl de zorgdragers bij de centrale overheid ieder voor zich een selectielijst moeten vaststellen.

Enquête verkorte overbrengingstermijn

Rol van de inspecties

Inspecteurs zijn geen uitvoerders. In de eerste plaats is hun rol dus het signaleren en rapporteren aan bestuurders en managers en dit intensiveren bij die overheden, die zoals het er nu uitziet de termijn niet gaan halen.

Daarnaast spelen de gemeentelijke (en waterschaps)-inspecteurs – en de provinciale inspecteurs in die regio's waar geen gemeente- en waterschapsarchivarissen zijn benoemd – een belangrijke rol in de begeleiding van de bewerking. Dit gaat vaak om grote projecten die over meerdere jaren lopen. Ook in die betekenis blijven wij ons inzetten voor het goed en tijdig uitvoeren van de inhaalslag.

Enquête verkorte overbrengingstermijn

Conclusies wat betreft de lagere overheden

In het algemeen geven de lagere overheden een redelijk gunstig beeld te zien. Bij driekwart zal zoals het zich nu laat aanzien de verkorte overbrengingstermijn in 2006 uitgevoerd zijn, althans waar het de bestuursarchieven betreft. Een kwart geeft aan in 2006 niet gereed te zijn of kan volgens de gegevens van de inspecties de bewerking niet af hebben omdat de randvoorwaarden ontbreken. Deze overheden kunnen in de regel wel een alternatieve planning met een latere einddatum geven. De dienst-archieven, waaronder bijvoorbeeld series bouwvergunningen bij diensten Bouw- en Woningtoezicht, zijn in dit onderzoek buiten beschouwing gebleven. In de jaren na 1995 hebben de inspecteurs veel energie besteed aan het wijzen op de noodzaak, de verkorte overbrengingstermijn uit te voeren. Bij het overwegend gunstige resultaat speelt mee, dat er in de praktijk voldoende en werkbare instrumenten zijn ontstaan om de bewerking goed uit te voeren. Landelijke voorlichting bij de invoering van de nieuwe wet, vastgestelde selectielijsten, de LOPAI-normen en criteria voor bewerking van code-archieven, gevoegd bij opleidingen zoals de gemoderniseerde VVA van de SOD, bijscholingscursussen zoals van de Archiefschool en de vele bewerkingsbureaus die op deze markt opereren waren factoren die de uitvoering van de wet bij de lagere overheden mede mogelijk maakten.

Vergelijking met het rijks- en landelijke niveau is niet in detail te maken, omdat vergelijkbare gegevens nog niet beschikbaar zijn. Uit de verslagen van de Rijksarchiefinspectie kan wel worden opgemaakt, dat het beeld aanmerkelijk slechter is dan bij de lagere overheden. Een belangrijke factor is daarbij het ontbreken van enig selectie-instrument bij 70% van de zorgdragers van de centrale overheid.

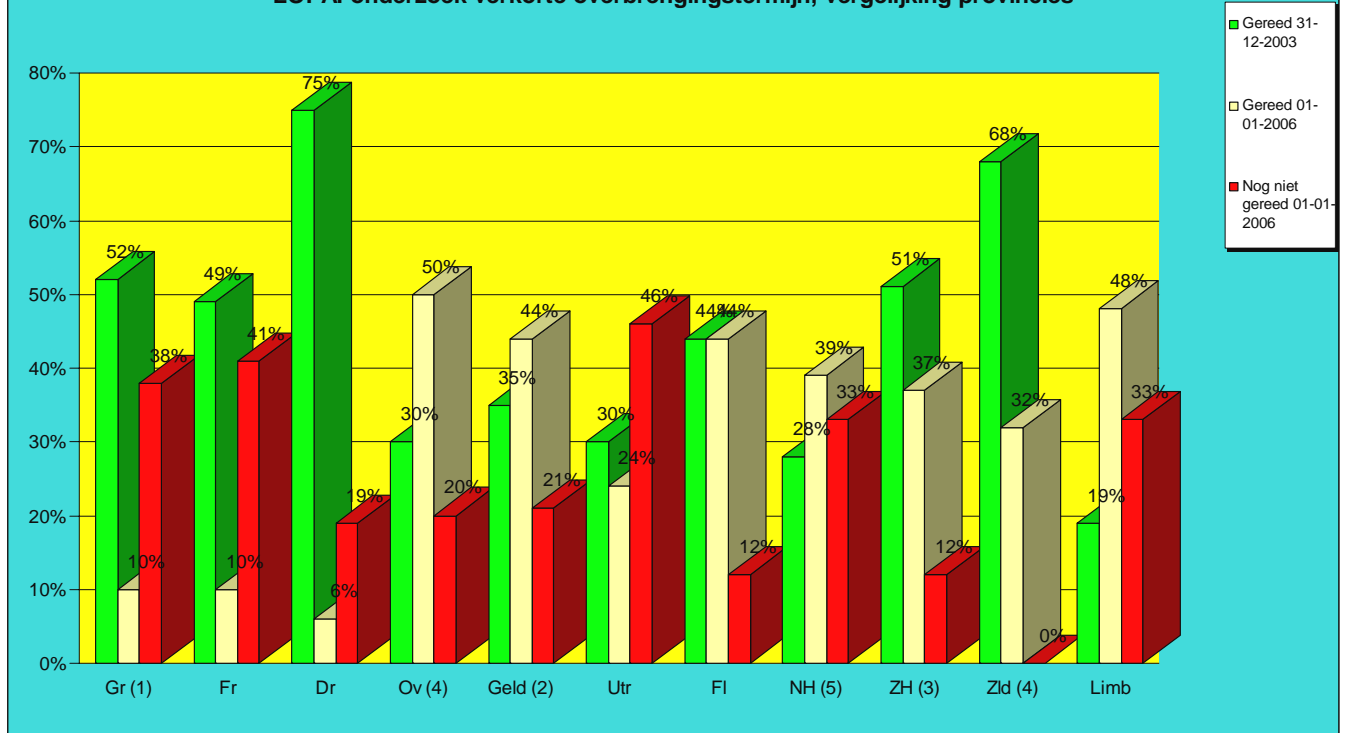
Een hoog percentage lagere overheden is nu nog bezig met bewerken, een kwart is niet tijdig klaar en bij de centrale rijksoverheid is gebrek aan voldoende instrumentarium. Daarom is het de komende jaren belangrijk dat het hele archiefwezen, en niet alleen de inspecties hieraan zijn volle aandacht blijft geven. Niet alleen om de openbaarheid van recente archieven op alle overheidsniveaus de inhoud te geven die de wetgever bedoelde. Ook omdat na het uitvoeren van de inhaalslag de afdelingen DIV het beheer van deze archieven voortaan aan het openbare archiefwezen kunnen overlaten. De afdelingen DIV hebben dan de handen geheel vrij om het informatiebeheer, in welke vorm dan ook, te verbeteren⁴. Er zijn veel late starters bij de lagere overheid die nu 2006 denken te halen en daarvoor wel aan de randvoorwaarden voldoen. Toch kunnen ze alsnog tot de categorie gaan behoren die de deadline niet zal halen. In 2006 zou het beeld er op die niveaus dus anders kunnen uitzien. Wij zullen rond die tijd dit onderzoek dan ook nog eens herhalen. Met de Rijksarchiefinspectie hebben wij afgesproken om dit onderzoek dan gezamenlijk te doen. Dan kunnen we de stand van zaken voor de gehele Nederlandse overheid op een vergelijkbare manier in beeld brengen.

Voor meer informatie: neem contact op met de inspecteur in uw provincie, zie de knop Waar kunt u ons vinden?

Marianne Loef, Fred Schoonheim, Bennie te Vaarwerk.

⁴ Dit gaat natuurlijk niet op voor de zogenaamde *witte plekken* gemeenten en waterschappen, waar de historische archieven nog door de secretaris/afdeling DIV worden beheerd, toch nog steeds 36% van het totaal!

LOPAI-onderzoek verkorte overbrengstermijn, vergelijking provincies



(1) Exclusief 3 gemeenten en 1 gemeenschappelijke regeling, waarvan geen reactie; (2) Exclusief 4 gemeenten, 1 politieregio, waarvan geen reactie; (3) Exclusief 16 gemeenten en 2 politieregio's, waarvan geen reactie; (4) Inclusief gemeenschappelijke regelingen; (5) Exclusief politieregio's.