



Inspectie Overheidsinformatie en
Erfgoed
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

Werkprogramma 2021-2022

Toegankelijkheid in de toekomst

*Toegankelijkheid en
beschikbaarheid van
overheidsinformatie en
cultureel erfgoed staat
centraal*

*Een meer structurele
aanpak van de digitale
informatiehuishouding
bij de overheid*

*Invloed van certificering
op de kwaliteit van
archeologisch
onderzoek*

*Duurzame digitale
toegankelijkheid van de
rijkscollectie*



Over de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed

Een overheid die verantwoording kan afleggen. Erfgoed beschikbaar voor iedereen. Nu en in de toekomst. Dat is onze missie.

Wij zien toe op de toegankelijkheid van overheidsinformatie en op de zorgvuldige omgang met erfgoed. Wij kijken hoe de regels in de praktijk werken.

Inhoud

Voorwoord	4
Inleiding	5
1.1. Toegankelijkheid in de toekomst	5
1.2. Leeswijzer	5
2. Toezicht en samenwerking	6
2.1. Organisatie	6
2.2. Werkwijze	6
2.2. Samenwerking	8
3. Ontwikkelingen	9
3.1. Inleiding	9
4. Toezicht op basis van de Archiefwet	11
4.1. Inleiding	11
4.2. Actualiteiten	11
4.3. Thema-inspecties	12
5. Toezicht op basis van de Erfgoedwet	16
5.1. Inleiding	16
5.2. Actualiteiten	16
5.3. Archeologie, monumenten, opgravingen en vondsten	17
5.4. Collecties	18
5.5. Toezicht op de monumentenzorg	19
6. Toezicht op basis van internationale verdragen en regelingen	20
6.1. De (illegale) in- en uitvoer van cultuurgoederen	20
Wet- en regelgeving	22



Voorwoord

De wereld wordt geconfronteerd met snelle technologische ontwikkelingen en met de effecten van een pandemie die zijn weerga niet kent. Dit heeft ook zijn uitwerking op onze velden van toezicht. Juist in deze tijden is waakzaamheid geboden.

In dit werkprogramma staan toegang tot erfgoed en overheidsinformatie centraal, en een overheid die daarover verantwoording kan afleggen. Dit is nog geen vanzelfsprekendheid.

Waar nodig zullen we risico's signaleren en nieuwe vraagstukken agenderen.

Barbara Siregar, directeur Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed



Inleiding

1.1. Toegankelijkheid in de toekomst

De samenleving en onze omgeving veranderen in hoog tempo en dat geldt ook voor onze toezichtvelden. Technologische ontwikkelingen gaan gepaard met nieuwe mogelijkheden én nieuwe vragen. De pandemie die in 2020 uitbrak door de wereldwijde verspreiding van het coronavirus lijkt de invloed van de technologische ontwikkelingen en de maatschappelijke veranderingen alleen maar versterkt te hebben. Om die reden staan ook in dit werkprogramma de blijvende toegankelijkheid en beschikbaarheid van overheidsinformatie en cultureel erfgoed centraal. Want toegankelijkheid in de toekomst is geen vanzelfsprekendheid, als het gaat om onze overheidsinformatie en cultureel erfgoed.

1.2. Leeswijzer

Hoofdstuk 2 beschrijft kort het werkveld en de werkwijze. De ontwikkelingen die de komende periode in onze ogen van belang zijn voor het toezicht komen aan bod in hoofdstuk 3.

In hoofdstuk 4, 5 en 6 leest u de prioriteiten van het toezicht op basis van de *Archiefwet*, de *Erfgoedwet* en internationale verdragen en regelingen.

2. Toezicht en samenwerking

2.1. Organisatie

De inspectie houdt op nationaal niveau toezicht op het beheer van een belangrijk deel van het Nederlandse erfgoed en op de informatie van de rijksoverheid. Bovendien draagt de inspectie bij aan het toezicht op de internationale in- en uitvoer van cultuurgoederen.

Beheer, behoud en toegankelijkheid zijn de drie pijlers van het toezicht. Onze missie is dat erfgoed en overheidsinformatie beschikbaar zijn voor iedereen. Nu en in de toekomst.

De inspectie werkt onder verantwoordelijkheid van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet en de Erfgoedwet, inclusief internationale en Europese verdragen en regelingen voor cultuurgoederen (zie voor de volledige lijst wet- en regelgeving het achterblad).

2.2. Werkwijze

De inspectie werkt selectief en risicogestuurd. Ze maakt daarvoor een inschatting van de belangrijkste risico's per toezichtveld. Dat gebeurt op basis van informatie uit de *Monitor Erfgoedinspectie*,¹ vragen en meldingen, de resultaten van inspecties, de inzichten van beleids- en uitvoerende diensten en het expertoordeel van de inspecteurs. Ontwikkelingen in de maatschappij, de politiek, in de toezichtvelden en op het internationale speelveld zijn bepalend voor het selecteren van thema's voor het toezicht.

De inspectie heeft een tweejaarlijkse programmering, die wordt vastgelegd in het werkprogramma. Elk jaar brengt de inspectie haar jaarverslag uit en elke vier jaar de *Staat van...*,² waarin zij een overkoepelend beeld van de sector geeft.

Op basis van inspecties worden thematische rapporten opgesteld om de minister, de Tweede Kamer en het toezichtveld te informeren, te adviseren of signalen af te geven over de beleidsdoelstellingen of de handhaafbaarheid van de wet- en regelgeving. Alle thematische rapporten worden gepubliceerd op de website.

Inspecties van individuele organisaties worden beschreven in een rapport dat, samen met de reactie van de organisatie, gepubliceerd wordt op de website. Bij gebrekkige naleving wordt geïntervenieerd. De gekozen interventie is proportioneel en varieert van het geven van voorlichting, het uitvoeren van vervolgininspecties, overleg met de verantwoordelijke bestuurder tot verscherpt toezicht. De *Archiefwet* en de *Erfgoedwet* bieden de mogelijkheid tot de volgende bestuursrechtelijke maatregelen:

- Het geven van aanwijzingen om de wettelijke bepaling na te leven;
- Het toepassen van bestuursdwang (en last onder dwangsom);
- Het in bewaring nemen van cultuurgoederen.

¹ <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/monitor-overheidsinformatie-en-erfgoed>

² <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/de-staat-van-overheidsinformatie-en-erfgoed>

Monitor Overheidsinformatie en Erfgoed

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed wil een goed beeld hebben van de ontwikkelingen binnen haar toezichtveld. Een belangrijk instrument daarvoor is de *Monitor Overheidsinformatie en Erfgoed*. De monitor is een vragenlijst, die iedere twee jaar wordt uitgezet.

Voor het toezicht op de *Archiefwet* gaat de monitor naar instellingen van de centrale overheid. En voor de *Erfgoedwet* gaat de monitor naar de volgende instanties:

- museale beheerders van de rijkscollectie;
- certificaathouders archeologie;
- provinciale archeologische depots;
- professionele organisaties voor monumentenbehoud;
- gemeenten.

De inspectie gebruikt de gegevens uit de monitor om risicoanalyses te maken. Mede op basis van de risicoanalyses bepaalt de inspectie haar werkprogramma en bij welke organisaties inspecties worden uitgevoerd. Daarnaast is de monitor ook bedoeld als instrument voor zelfevaluatie. Elke organisatie krijgt op basis van de antwoorden een kleurrapportage, waarin zichtbaar is waar het goed gaat, en waar mogelijk ruimte is voor verbetering.

Opsporing

Bij de inspectie³ werken zes inspecteurs buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's). De aanwijzing van boa's komt voort uit samenwerkingsafspraken tussen de inspectie en het Openbaar Ministerie over de aanpak van erfgoedgerelateerde overtredingen. Het is voor een succesvolle aanpak van dit soort overtredingen van belang dat de kennis van de inspectie wordt ingebracht in het opsporingsonderzoek.

De boa's van de inspectie hebben op grond van de *Erfgoedwet*, de *Sanctiewet 1977* en de *Wet op de economische delicten* bevoegdheden voor de opsporing van strafbare feiten op het gebied van:

- illegale handel in cultuurgoederen (overtredingen Sanctieregelingen Irak 2004 II en Syrië 2012);
- beschermde cultuurgoederen en verzamelingen (niet-melden verplaatsing, export etc.);
- uitvoer van cultuurgoederen uit de EU zonder de vereiste uitvoervergunning;
- archeologie (overtreding opgravingsverbod, niet melden vondsten);
- rijksmonumenten (beschadigen, vernielen of verwaarlozen rijksmonument).

De boa's werken samen met politie, Openbaar Ministerie en douane. Naast bestaande samenwerking tegen handel in illegaal in- en uitgevoerde of gestolen cultuurgoederen, is er steeds nauwere samenwerking tegen overtredingen met betrekking tot (archeologische) rijksmonumenten, diefstal van onderdelen van de rijkscollectie en advisering over andere vormen van kunstgerelateerde criminaliteit.

Enkele langlopende opsporingsonderzoeken die startten in de periode van het vorige werkprogramma worden naar verwachting in 2021 afgerond.

Ook zal de inspectie gemeenten blijven adviseren die overwegen om aangifte te doen van monumentenovertradingen. De inspectie zal daarover een publicatie op haar website plaatsen.

³ <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/organisatie>

2.2. Samenwerking

De inspectie is lid van de Inspectieraad,⁴ het samenwerkingsverband van alle rijksinspecties. De raad bevordert onderlinge samenwerking en heeft een eigen Toezichtacademie, die een opleidingsprogramma verzorgt voor de professionalisering van het toezicht.

Onafhankelijk toezicht

De inspectie mag zelf bepalen welke onderzoeken ze doet, hoe ze daarbij te werk gaat en welke conclusies ze trekt. Dat is in 2016 vastgelegd in de *Aanwijzingen van de minister-president inzake rijksinspecties*.⁵ Dat was een goede stap naar de onafhankelijkheid van rijksinspecties. Toch denken de inspectie en de Inspectieraad dat het noodzakelijk is om de onafhankelijke positie van de rijksinspecties wettelijk vast te leggen.

Op het gebied van privacy en de toegankelijkheid van de overheidsinformatie stemt de inspectie haar werkprogramma af met de Autoriteit Persoonsgegevens. Ook met de Auditdienst Rijk en de Algemene Rekenkamer worden thema's afgestemd. Daarbij gebruikt de inspectie zoveel mogelijk gegevens die al beschikbaar zijn, om de onder toezicht staande organisaties zo min mogelijk te belasten en het toezicht zo efficiënt mogelijk uit te voeren. Met het Nationaal Archief worden vergelijkbare afspraken gemaakt. Om kennis uit te wisselen, werkt de inspectie ook samen met vakorganisaties als BRAIN en KVAN, met het Provinciaal overleg Archiefinspecteurs (LOPAI) en met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG).

Voor de handhaving van het opgravingsverbod op de Noordzee en Waddenzee is aansluiting bij het Kustwachtoverleg gewenst. Dat versterkt de rol van de inspectie binnen het toezicht op de Noordzee. Besluitvorming hierover wordt verwacht in 2021-2022.

Douane en politie

Door samenwerking⁶ met de douane kon de inspectie in de afgelopen jaren cultuurgoederen teruggeven aan de rechtmatige eigenaren. In samenwerking met douane, en op basis van externe meldingen, zal de inspectie ook in de komende periode (opsporings)onderzoek verrichten. Hiermee voldoet de inspectie aan de verplichting om mee te werken aan bescherming van wettelijk beschermd erfgoed.

In 2020 startte de inspectie een nieuwe aanpak voor een gezamenlijke risicoanalyse met de douane, die in 2021 zal worden toegepast in controleacties en een pilot. De nieuwe aanpak houdt in dat de handhaving meer geconcentreerd wordt op risicovolle situaties en cultuurgoederen, en de handel erin.

De steeds intensievere samenwerking met de politie en het Openbaar Ministerie wordt in 2021 voortgezet. Voor de inspectie is het van belang dat de politie zich inzet tegen kunstcriminaliteit en voldoende kennis heeft op dit gebied. Dan is de handhavingscirkel van toezicht, controle en opsporing effectief. Samenwerking en uitwisseling van kennis, informatie en ervaring is belangrijk, niet alleen op nationaal niveau, maar ook met instellingen als UNESCO, de World Customs Organization, de International Council of Museums en Interpol. De inspectie draagt bij aan internationale pilotacties.

⁴ <https://www.rijksinspecties.nl/over-de-inspectieraad/inspectieraad>

⁵ <https://www.rijksinspecties.nl/publicaties/besluiten/2015/10/01/index>

⁶ <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/samenwerking-op-het-gebied-van-beschermd-cultuurgoederen>

3. Ontwikkelingen

3.1. Inleiding

De inspectie richt zich in haar werkprogramma op de risico's in het toezichtveld. De *Archiefwet* en de *Erfgoedwet* bieden hiervoor kaders. De inspectie weegt risico's op de kans dat ze zich voordoen en de mogelijke impact.

Het werk van de inspectie is echter van meer afhankelijk dan van het al dan niet naleven van de wet. Maatschappelijke veranderingen en ontwikkelingen, en politiek-bestuurlijke keuzes vragen om continue reflectie op de manier van toezicht houden en de keuze van thema's. Daarom kijkt de inspectie altijd breder naar (internationale) maatschappelijke en politieke ontwikkelingen. Wat bijvoorbeeld de gevolgen van het coronavirus zijn voor de verschillende toezichtvelden wordt de komende jaren duidelijker. De inspectie ziet voor de komende programmaperiode de volgende belangrijke ontwikkelingen.

Informatiehuishouding bij de rijksoverheid

In de media komt regelmatig het beeld naar voren dat de overheid steeds minder in staat is om (op tijd) gevraagde informatie op te leveren. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed vraagt dan ook al langer om een meer structurele aanpak van de digitale informatiehuishouding.

Modernisering Archiefwet 1995

Op dit moment werkt het ministerie van OCW aan de modernisering van de *Archiefwet*, het onderliggende *Archiefbesluit* en de *Archiefregeling*. De *Archiefwet* wordt aangepast om twee termijn voor overbrenging van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats van 20 naar 10 jaar te verkorten. Verder moet de wet beter aansluiten op het digitale tijdperk.

In 2020 heeft de inspectie een handhaafbaarheidstoets uitgevoerd voor het wetsvoorstel. Ook voor de aanpassing van het *Archiefbesluit* en de *Archiefregeling* zal de inspectie adviseren over naleefbaarheid en handhaafbaarheid. Naar verwachting zal de wet in 2022 in werking treden. De inspectie voorziet dat haar taak zwaarder wordt en dat ze haar taakuitvoering in dit werkprogramma moet aanpassen.

Evaluatie Erfgoedwet en voorbereiden op de Omgevingswet

De *Erfgoedwet* is van kracht geworden in 2016 en wordt in 2021 geëvalueerd. De inspectie zal hieraan meewerken. Het onderdeel archeologie wordt in het najaar van 2020 geëvalueerd. De uitkomsten van de evaluatie kunnen van invloed zijn op de prioriteitstelling van de inspectie in de komende twee jaar.

Input voor de evaluatie zijn onder meer de resultaten van de tweejaarlijkse monitor 2019-2020 van gemeenten (respons van 100%). Deze gegevens maken het mogelijk om trends te signaleren. Zo komt er meer zicht op hoe gemeenten zich voorbereiden op de invoering van de *Omgevingswet* ten opzichte van twee jaar geleden. De data van gemeenten kunnen vanaf begin 2021 worden geraadpleegd op de website⁷ van de inspectie. De inzet van inspectie is daarnaast gericht op meer eenduidigheid in toepassing van het wettelijke instrumentarium in de *Erfgoedwet*.

⁷ <https://www.inspectie-oe.nl>

Beschermde cultuurgoederen

In 2019 heeft de Adviescommissie Bescherming Cultuurgoederen (commissie-Pechtold) advies uitgebracht over de wettelijke bescherming van cultuurgoederen. De inspectie is betrokken bij de uitwerking van een aantal actiepunten ervan.

Klimaat

De inspectie heeft in 2020 het rapport "Aanhoudend droog"⁸ uitgebracht, over de gevolgen van droogte op groene rijksmonumenten. In 2021 publiceert de inspectie een landelijk overzicht van de maatregelen die gemeenten en professionele monumentenorganisaties treffen om het erfgoed beter te beschermen. In 2022 brengt de Inspectie in beeld wat het effect is geweest van haar aanbevelingen uit "Aanhoudend droog".

Internationale samenwerking en verplichtingen

De uitbraak van het coronavirus heeft gevolgen voor de in- en uitvoer van cultuurgoederen. De afgifte van uitvoervergunningen is afgenomen, sinds het uitbreken van het virus in maart 2020. Er is ook minder bruikleenverkeer tussen erfgoedinstellingen en de handel in cultuurvoorwerpen is veranderd, mede doordat grote kunstbeurzen werden afgelast. Handel vindt nu meer plaats via online veilingen. Handhavende instellingen zijn alert op deze veranderingen.

Brexit

Een andere ontwikkeling is de Brexit⁹, op 31 december 2020. De inspectie houdt er rekening mee dat die zal leiden tot meer aanvragen voor uitvoervergunningen en controles op zendingen. Het Verenigd Koninkrijk (VK) wordt namelijk een derde land, wat betekent dat uitvoervergunningen nodig zijn voor voorwerpen uit de EU. Het heeft een grote en internationale kunstmarkt, en er is veel bruikleenverkeer tussen erfgoedinstellingen in Nederland en het VK.

⁸ <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/professionele-organisaties-voor-monumentenbehoud/nieuws/2020/08/31/aanhoudend-droog>

⁹ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/vragen-en-antwoorden/terugkerende-cultuurgoederen-na-brexit>

4. Toezicht op basis van de Archiefwet

4.1. Inleiding

De inspectie houdt toezicht op de goede, geordende en toegankelijke staat van overheidsinformatie bij de centrale overheid. De grondslag van het toezicht is de *Archiefwet 1995*. De inspectie controleert in de eerste plaats de kwaliteit van het archiefbeheer met inspecties. Die controle kan zich richten op het volledige beheer of op een onderdeel, in thema-onderzoeken.

Verder onderzoekt de inspectie incidenten rond de informatiehuishouding van organisaties. Het toezicht richt zich op de volgende organisaties:

- ministeries en hun onderdelen, hoge colleges van staat en het Kabinet van de Koning;
- rechtsprekende instellingen;
- zelfstandige bestuursorganen;
- organen van publiekrechtelijke beroepsorganisaties.

Daarnaast bekijkt de inspectie voortdurend of de archiefwetgeving in de praktijk werkt. Op basis daarvan adviseert ze de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, gevraagd en ongevraagd.

4.2. Actualiteiten

Mede door de geringe omvang van de inspectie, moet zij voor het werkprogramma scherpe keuzes maken. Incidenten en actualiteiten met een grote maatschappelijke impact krijgen de prioriteit. Dit kan betekenen dat lopende onderzoeken onderbroken moeten worden. In haar werkprogramma probeert de inspectie daarom ruimte te reserveren voor incidenten en om in te kunnen spelen op de actualiteit.

In de afgelopen jaren heeft de inspectie een aantal kleine en grote incidentinspecties uitgevoerd. Voorbeelden van grote onderzoeken zijn de archivering van de ontnemingsschikkingen bij het Openbaar Ministerie naar aanleiding van de zaak Cees H.¹⁰ en een onderzoek naar de archivering van de informatie van het Directeuren Overleg Alcohol bij het Ministerie van VWS.¹¹ Een recent onderzoek, gestart in het najaar van 2020, betreft de archivering van de toeslagendossiers bij de Belastingdienst. Verder heeft de inspectie in 2019 en 2020 onderzoek gedaan naar de archivering van informatie over vlucht MH17. Het rapport *De archivering van de MH17-informatie* is op 7 december 2020 door de minister van OCW namens de minister van JenV aangeboden aan de Tweede Kamer.¹²

¹⁰ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/12/09/de-waarde-van-archief> en <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2018/7/19/inspectierapport-opvolging-aanbevelingen-openbaar-ministerie-inzake-de-archivering-van-ontnemingschikkingen>

¹¹ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2018/7/04/rapport-archivering-van-informatie-van-het-doa>

¹² <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2020/12/07/rapport-archivering-mh17>

4.3. Thema-inspecties

De roep om transparantie en openbaarheid van bestuur is de afgelopen jaren sterker geworden. Als overheidsinformatie zich niet in goede, geordende en toegankelijke staat bevindt, wordt het problematisch om transparant te zijn over het overheidshandelen. Het wetsvoorstel *Wet open overheid*, de opvolger van de *Wet openbaarheid van bestuur* (Wob), probeert daarom transparantie en openbaarheid meer te bevorderen. Daarnaast levert de *Archiefwet* de basiseisen voor een gezonde informatiehuishouding.

De Raad van State bracht in juni 2020 ongevraagd advies uit over de ministeriële verantwoordelijkheid. De raad concludeerde nog eens dat het overzicht vaak ontbreekt, ondanks de technische mogelijkheden: "Vaak wordt er te gemakkelijk van uitgegaan dat informatie te allen tijde en onmiddellijk beschikbaar kan zijn. De werkelijkheid is gecompliceerder."¹³ Een voorbeeld van deze gecompliceerdheid is besluitvorming waar algoritmes onderdeel van zijn. Een ander voorbeeld is het archiveren en toegankelijk maken van e-mails, waar op dit moment nog volop plannen voor worden gemaakt.¹⁴

Het kabinet reageerde in oktober 2020 dat het met de Raad van State van mening is dat de informatiehuishouding beter kan.¹⁵ Het kabinet wil nog deze kabinetperiode de knelpunten inventariseren.

In deze programmaperiode sluit de inspectie op deze ontwikkelingen aan met thematische onderzoeken. Ze bouwt daarbij voort op het vorige werkprogramma.

Algoritmes archiveren

De overheid hoort inzicht te kunnen geven in de manier waarop besluitvorming tot stand is gekomen, ook als die ondersteund wordt door algoritmes. Daarom moet informatie over gebruikte algoritmes worden opgenomen in het archief en worden beheerd conform de eisen van de *Archiefwet*. Het is niet aan de inspectie om zelf een inhoudelijk oordeel te vellen over algoritmes, maar wel om door toezicht te bevorderen dat anderen dat kunnen. Dat draagt bij aan een transparante overheid.

Overheidsorganisaties moeten er over nadenken welke informatie wordt gearhiveerd. Bovendien zijn er bij complexere algoritmes nog veel vragen over wat er überhaupt mogelijk is. Er zijn ook praktische uitdagingen.

Om verantwoording te kunnen afleggen over besluitvormingsprocessen aan individuele burgers of aan de maatschappij, is het belangrijk dat de gedachtevorming daarover op gang komt. Daarom is de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed van plan om een eerste onderzoek uit te voeren naar de stand van zaken van het archiveren van algoritmes. De inspectie zoekt hierbij de samenwerking met organisaties binnen het ministerie van Justitie en Veiligheid, de Autoriteit Persoonsgegevens en de Autoriteit Telecom.

Overzicht en inzicht

Om beheermaatregelen te kunnen uitvoeren, moet duidelijk zijn welke overheidsinformatie een organisatie heeft en waar die zich bevindt. Dit is ook noodzakelijk om te kunnen voldoen aan wettelijke verplichtingen, zoals het

¹³ Raad van State, <https://www.raadvanstate.nl/@121354/w04-20-0135/>, p. 48

¹⁴ https://www.informatiehuishouding.nl/binaries/informatiehuishouding/documenten/publicaties/2020/02/24/meerjarenplan-verbetering-informatiehuishouding-rijk-2020/Meerjarenplan+verbetering+informatiehuishouding+Rijksoverheid+2019-2023_2.pdf

¹⁵ Brief minister van BZK van 5 oktober 2020 over een advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid.

beantwoorden van een Wob-verzoek, en om in- en externe verantwoording te kunnen afleggen.

Overzicht hebben is extra nodig, doordat de termijn wordt verkort voor het overbrengen van overheidsinformatie naar een archiefbewaarplaats: van 20 naar 10 jaar. De inspectie wees er al eerder op dat overheidsorganisaties nogal eens onvoldoende zicht hebben op hun informatie, wat tot grote risico's leidt voor de vindbaarheid, volledigheid en betrouwbaarheid ervan.¹⁶

Doel van het programma 'Overzicht en inzicht', gestart in 2020, is dat organisaties beter grip krijgen op hun overheidsinformatie. Dit wil de inspectie bereiken met onderzoek naar overzichten, de toepassing ervan binnen een organisatie en de meerwaarde ervan voor de organisatie. In een tweede project zal de inspectie bevorderen dat organisaties die nog geen overzicht hebben van hun overheidsinformatie dat alsnog opstellen. In een derde onderzoek volgt een nulmeting onder organisaties met een overzicht, om te bepalen of een kwaliteitsslag nodig is. In 2022 rapporteert de inspectie hierover aan de minister.

Samenloop van de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) en de Archiefwet

Sinds mei 2018 is de *Wet bescherming persoonsgegevens* (Wbp) vervangen door de AVG¹⁷. Overheidsorganisaties hebben de AVG ondertussen geïmplementeerd. Daarbij zijn vragen over de opgekomen over de raakvlakken met de *Archiefwet*. Welk effect heeft de AVG op de naleving van de wet? Beide bevatten bepalingen over het bewaren, vernietigen en afschermen van informatie, de *Archiefwet* voor overheidsinformatie en de AVG op het gebied van persoonsgegevens.

De overlap brengt risico's en kansen met zich mee. Wordt informatie in het kader van de AVG bijvoorbeeld niet te snel vernietigd, of volgens andere termijnen dan die van de *Archiefwet*? En kunnen verplichtingen uit de wetten wellicht samenhangend worden uitgevoerd, voor een maximaal effect voor het beheer van de informatie?

In 2020 heeft de inspectie in haar monitor vragen uitgezet over de raakvlakken tussen de wetten. Op basis van de resultaten bepaalt de inspectie in 2021 of vervolgonderzoek nodig is.

Archivering in digitale ketens, in samenwerkingsverbanden en in basisregistraties

Bij ketensamenwerking moet duidelijk zijn welke organisatie verantwoordelijk is voor het opslaan, bewaren en vernietigen van de informatie die wordt verwerkt. Alleen dan kan de burger nagaan waar die informatie zich bevindt.

In de afgelopen jaren heeft de inspectie, met de provinciale en gemeentelijke overheden, onderzoek gedaan naar de archivering en duurzame toegankelijkheid van digitale informatie bij het digitale Omgevingsloket en de Regionale Informatie- en Expertise Centra voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. De bevindingen uit deze onderzoeken zijn aangevuld met resultaten uit de inspecties naar de volgende ketens en registraties:

- de loonaangifteketen;
- de *Wet tegemoetkomingen loondomein*;
- de registers in de kinderopvangketen;
- de landelijke voorzieningen voor de basisregistraties BAG en WOZ bij het kadaster.

¹⁶ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/11/24/onvoltooid-digitaal>

¹⁷ <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/avg-en-de-archiefwet>

In 2020 startte het aanvullende onderzoek naar de keten van de Basisregistratie Personen (BRP). Het resultaat wordt samengevat in een themarapport over archivering in ketens, dat wordt aangeboden aan de minister.

Naar een netwerk van digitale voorzieningen: strategieën voor duurzame toegankelijkheid

Digitale overheidsinformatie wordt steeds meer verwerkt in datasets, waaronder onderzoeksgegevens, die worden bewaard bij verschillende instellingen. Een andere belangrijke ontwikkeling is dat organisaties in toenemende mate direct binnen hun werkprocessen maatregelen voor duurzame toegankelijkheid nemen. Dat gebeurt vanuit de gedachte dat archivering begint zodra gegevens worden ontvangen, gecreëerd en gewijzigd tijdens de uitvoering van werkzaamheden. In de nieuwe Archiefwet wordt ruimte gegeven voor deze ontwikkeling¹⁸ in de vorm van een ontheffing van de overbrengingsplicht. Als de ontheffing verleend wordt, dan kan overheidsinformatie bij de bron bewaard blijven.

Een veilige, duurzame en betrouwbare bewaaromgeving is onmisbaar om burgers ook op langere termijn toegang te kunnen geven tot digitale overheidsinformatie. Organisaties maken steeds vaker en langer gebruik van hun informatie. Zij richten daarvoor eigen voorzieningen in om de informatie toegankelijk en beschikbaar te houden.

In feite ontstaat binnen de overheid een netwerk van voorzieningen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Deze ontwikkelingen leiden, zoals gezegd tot een ander perspectief op overbrenging; de inspectie heeft daar eerder over gerapporteerd.¹⁹

De inspectie zal een onderzoek starten naar het ambitieniveau van organisaties ten aanzien van duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie, en naar de mate waarin organisaties zich bewust zijn van de noodzaak tot het nemen van maatregelen. De resultaten van het onderzoek kunnen onder meer dienen als input bij de vernieuwing van het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Tevens zullen de resultaten, zodra het besluit en de regeling zijn vastgesteld, dienen als input voor vervolgininspecties. Het onderzoek zal vanaf 2021 worden uitgevoerd.

Caraïbisch Nederland

Sinds 10 oktober 2010 is op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (BES) de *Archiefwet BES* van kracht. In 2018 heeft de inspectie een eerste verkenning²⁰ uitgevoerd naar het beheer van overheidsinformatie. Daarna heeft minister Slob van Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media gevraagd om een plan van aanpak, met prioriteiten op basis van het inspectierapport. Het opstellen van een uitvoeringsplan is echter vertraagd door de uitbraak van het coronavirus. De inspectie blijft deze aanpak kritisch volgen.

Het archiveren van e-mails

In juli 2020 is binnen het Rijksprogramma voor Duurzame Digitale Informatiehuishouding (RDDI) het project voor e-mailarchivering afgerond. Dit heeft geresulteerd in de handreiking 'Bewaren van e-mail Rijksoverheid' en een modelselectielijst voor automatisch bewaarde e-mail. Het 'Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding Rijk'²¹ schrijft voor dat alle rijksorganisaties in 2021 een

¹⁸ Zie <https://www.rijksoverheid.nl/regering/bewindspersonen/arie-slob/documenten/kamerstukken/2018/10/17/beantwoording-vragen-over-de-archiefwet-en-de-motie-segers>

¹⁹ <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/11/24/onvoltooid-verleden>

²⁰ <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2019/06/12/de-archiefwet-bes>

²¹ <https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/rapporten/2018/06/06/meerjaren-verbetering-informatiehuishouding/meerjaren-verbetering-informatiehuishouding.pdf>

| | | | | | | | | |

werkwijze voor e-mailarchivering invoeren. De inspectie volgt de ontwikkelingen en waardeert de inspanningen om een werkwijze voor e-mailarchivering te formuleren. Tegelijkertijd ziet de inspectie risico's voor de duurzame toegankelijkheid van e-mails.²² In 2022 zal ze onderzoek doen naar e-mailarchivering, in relatie tot naleving van de Archiefwet.

²² <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/brief/2019/01/17/reactie-inspectie-handreiking>

5. Toezicht op basis van de Erfgoedwet

5.1. Inleiding

Op basis van de *Erfgoedwet* houdt de inspectie toezicht op de volgende zaken:

- Het archeologiebestel in Nederland en de omgang met archeologische vondsten, monumenten en vindplaatsen.
- De rijkscollectie en andere collecties die worden gesubsidieerd door het ministerie van OCW.
- Het stelsel van de monumentenzorg in Nederland.
- De in- en uitvoer van cultuurgoederen (zie hoofdstuk 6).

Het toezicht richt zich op de volgende particulieren, instellingen en overheden:

- *Voor archeologie:*
 - de provinciale archeologische depots;
 - de universiteiten, hogescholen en verenigingen;
 - metaaldetector-amateurs;
 - bedrijven en gemeenten met een opgravingscertificaat en de certificerende instellingen.
- *Voor de rijkscollectie:*
 - musea, de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed en andere instellingen die voorwerpen van de rijkscollectie beheren;
 - musea met een andere collectie, die voor het beheer daarvan gesubsidieerd worden door het ministerie van OCW;
 - departementen en colleges van staat die rijkscollectie beheren;
 - eigenaren en beheerders van beschermde cultuurgoederen.
- *Voor monumenten*
 - provincies voor wat betreft hun rol als toezichthouder monumentenzorg;
 - professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM's).

Binnen het toezicht op de *Erfgoedwet* legt de inspectie voor de komende programmaperiode een aantal accenten. Deze worden behandeld met betrekking tot de archeologie (hoofdstuk 5.2), de collecties (hoofdstuk 5.3) en monumentenzorg (hoofdstuk 5.4). De (illegale) in- en uitvoer van cultuurgoederen komt aan bod in hoofdstuk 6.

5.2. Actualiteiten

De afgelopen periode was enerverend. De *Erfgoedwet* was nog maar net rond, toen het *Besluit erfgoedwet archeologie* moest worden gewijzigd. En terwijl de gevolgen van de uitbraak van het coronavirus nog onzeker zijn, worden de gevolgen van de klimaatverandering steeds duidelijker.

Mede doordat de inspectie een kleine organisatie is, moet zij voor haar werkprogramma scherpe keuzes maken. Incidenten en actualiteiten met een grote maatschappelijke impact krijgen de prioriteit. Dit kan betekenen dat andere lopende onderzoeken onderbroken moeten worden. In haar werkprogramma probeert de inspectie daarom ruimte te reserveren om incidenten te kunnen onderzoeken en in te kunnen spelen op de actualiteiten.

5.3. Archeologie, monumenten, opgravingen en vondsten

Het is nog onduidelijk wat de gevolgen van de klimaatverandering precies zijn voor archeologische monumenten. Het is echter zeker dat de kwaliteit van vindplaatsen in de bodem zienderogen achteruit gaat. Bezinning op de toekomst van ons archeologische monumentenbestand lijkt onontkoombaar.

Erfgoed onder water

Vanaf juli 2021 mogen sportduikers met een periodieke ontheffing van het opgravingsverbod nieuwe vindplaatsen in kaart brengen en bekende vindplaatsen (scheepswrakken) monitoren. Wanneer de nieuwe regelgeving in werking treedt, zal de inspectie haar toezichts- en handhavingstaak vervullen.

Kwaliteit van archeologisch onderzoek

In 2016 is het certificeringssysteem ingevoerd om de kwaliteit van archeologische werkzaamheden te borgen. Gravende instanties zijn inmiddels bijna vier jaar actief onder dit systeem. De inspectie heeft de ontwikkelingen op de voet gevolgd, en blijft dat ook de komende tijd doen; zowel bij certificerende instellingen als bij certificaathouders. In navolging van de reality checks, die de inspectie sinds 2018 uitvoert, wordt de komende periode nader onderzocht of, en op welke wijze, de certificering zijn vruchten afwerpt. Aan de hand van indicatoren wordt de invloed van de certificering op de naleving van de regelgeving door certificaathouders beoordeeld.

Meldplicht vondsten²³

Door de coronacrisis gingen meer mensen dan ooit met een metaaldetector of een magneet op zoek naar spulletjes in de grond en het water. Dat bevordert het gevoel van een gedeeld verleden en een gezamenlijke toekomst, zeker als interessante vondsten goed worden gedocumenteerd en ontsloten. Maar er zijn ook nadelen. Lang niet alle vondsten worden gemeld, terwijl dat wel verplicht is. De inspectie zal deze ontwikkeling blijven volgen. Daarbij besteedt ze extra aandacht aan magneetvissen, dat in tegenstelling tot metaaldetectie illegaal is, en aan metaaldetectie op rijksmonumenten.

Archeologie en de rol van gemeenten

De Omgevingswet geeft gemeenten een nieuwe taak voor archeologische rijksmonumenten. Het is echter niet duidelijk of gemeenten voldoende expertise hebben om die goed uit kunnen uitvoeren. De komende periode besteedt de inspectie daarom meer aandacht aan de kwaliteit van de gemeentelijke rol in het archeologiebestel.

Archeologische rijksmonumenten en remote sensing

Remote-sensingtechnieken hebben de afgelopen jaren een hoge vlucht genomen. Satelliet-, vliegtuig-, helikopter- en dronebeelden leveren interessante gegevens op. Het gaat om foto's, video-, geur- en infraroodbeelden. De rijksinspecties gebruiken die beelden steeds vaker voor hun toezicht. De inspectie wil, met andere rijkstoezichthouders, de mogelijkheden en haalbaarheid van remote sensing verkennen voor het toezicht op archeologische rijksmonumenten.

²³ <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/archeologische-vondsten-melden>

5.4. Collecties

Beheer en toegankelijkheid rijkscollectie

In deze programmaperiode rondt de inspectie twee thematische onderzoeken af uit de voorgaande periode. Het gaat om onderzoeken naar achterstanden in de collectieregistraties en naar de digitale toegankelijkheid van de rijkscollectie. Beide onderzoeken richten zich op de museale beheerders die onder de *Erfgoedwet* vallen. Verder zal de inspectie bij een aantal museale beheerders inspecties uitvoeren naar risico's in het beheer. Bij enkele niet-museale beheerders zal ze een eerste inspectie uitvoeren.

Achterstanden collectieregistratie

Musea moeten hun collectieregistraties op orde hebben voor een goed beheer van de rijkscollectie en voor de (digitale) toegankelijkheid voor het publiek. Niet alle collectieregistraties voldoen aan de normen van in de *Erfgoedwet*, blijkt uit monitorgegevens. De inspectie zal onderzoek doen naar de omvang en de oorzaken van de achterstanden. De resultaten worden gebruikt om de achterstanden weg te werken. De inspectie maakt er afspraken over met de musea.

Duurzame digitale toegankelijkheid

De duurzame digitale toegankelijkheid neemt in het beheer en het toegankelijk maken van de rijkscollectie een steeds belangrijker plaats in. In toenemende mate beheren musea cultuurobjecten die digitaal zijn gemaakt. Ook de registratie van de collectie is meestal gedigitaliseerd, en informatie over de collectie wordt digitaal aangeboden. Musea en rijksoverheid investeren in het digitaal toegankelijk maken van de rijkscollectie voor publiek en onderzoek.

Deze digitalisering is reden voor de inspectie om een inventariserend onderzoek uit te voeren naar de digitale duurzame toegankelijkheid van de rijkscollectie, mogelijk gevolgd door aanvullend onderzoek op deelonderwerpen. De inspectie wil weten hoe musea de digitale duurzame toegankelijkheid hebben ingericht en wat zij eventueel nodig hebben voor verbeteringen. De resultaten van het onderzoek worden in 2021 ook gebruikt voor de evaluatie van de *Erfgoedwet*.

Collectiebeheer

In de programmaperiode voert de inspectie gerichte inspecties uit bij museale beheerders, naar aanleiding van gegevens uit de meest recente monitor. De inspectie wil hiermee bereiken dat de musea tijdig maatregelen nemen om risico's voor beheer weg te nemen, bijvoorbeeld voor het behoud van de rijkscollectie.

De meeste ministeries hebben hun beheer van de rijkscollectie ondergebracht bij vier conerndienstverlenende organisaties:

1. FMHaaglanden;
2. Dienst Justitiële Inrichtingen/Facilitair Bedrijf;
3. Belastingdienst/Centrum voor facilitaire dienstverlening;
4. Rijkswaterstaat/Corporate Dienst.

De inspectie gaat een eerste onderzoek doen naar de uitvoering van beheertaken door deze organisaties.

Ook zal de inspectie een eerste inspectie uitvoeren naar het beheer van de 'paleisgebonden meubelen' die staats eigendom zijn. Die maken deel uit van de inrichting van Paleis Huis ten Bosch, Paleis Noordeinde en het Paleis op de Dam. De inspectie maakt vooraf afspraken met het Rijksvastgoedbedrijf en met de Dienst Koninklijk Huis over deze inspectie.

Nationaal beschermde cultuurgoederen

Ook in deze programmaperiode voert de inspectie ongeveer 70 controles uit op de geregistreerde verblijfplaats in Nederland van wettelijk beschermde cultuurgoederen en verzamelingen. Die controles en de voorlichting die de inspectie daarbij aan de eigenaren en beheerders geeft, moeten voorkomen dat Nederlandse erfgoed verloren gaat. Ook attendeert de inspectie eigenaren en beheerders erop als beschermde cultuurgoederen niet goed worden bewaard.

5.5. Toezicht op de monumentenzorg

Professionele organisaties voor monumentenbehoud

In 2020 zijn er 26 professionele organisaties voor monumentenbehoud (POM's)²⁴. Ze genieten een aantal voordelen, zoals voorrang bij het aanvragen van instandhoudingssubsidie en lagere administratieve lasten. Er wordt van ze verwacht dat hun monumentenbezit in goede staat is en dat ze actief bijdragen aan monumentenzorg. De inspectie ziet erop toe dat ze dat blijven doen, en controleert of hun POM-status en de bijbehorende voordelen nog steeds terecht zijn.

Op grond van de *Subsidieregeling instandhouding monumenten* (Sim) moeten POM's actueel beleid hebben voor het garanderen van de kwaliteit van de werkzaamheden aan rijksmonumenten. De inspectie kijkt hoe dat beleid terug te zien is in de praktijk en hoe de kwaliteit ervan kan worden verbeterd.

²⁴ <https://www.inspectie-oe.nl/onderwerpen/professionele-organisaties-voor-monumentenbehoud>

6. Toezicht op basis van internationale verdragen en regelingen

6.1. De (illegale) in- en uitvoer van cultuurgoederen

Een belangrijk taak van de inspectie is het tegengaan van de illegale in- en uitvoer van wettelijk beschermd erfgoed. Doel is dat onrechtmatig uitgevoerde cultuurgoederen, waaronder koloniaal erfgoed, terug kan naar de rechthebbenden, zodat ze weer deel kunnen uitmaken van het culturele erfgoed. Daarvoor is samenwerking op nationaal en internationaal niveau nodig. Niet alleen met de politie en douane, maar ook met kunsthandel, eigenaren en erfgoedinstellingen. De inspectie benadrukt daarbij het belang van zorgvuldig herkomstonderzoek.

Daarnaast informeert inspectie over internationale regelgeving, en de bijbehorende rechten en plichten. Er komt nieuwe wetgeving bij en bestaande wetten worden geëvalueerd.

EU-verbod op invoer van beschermde cultuurgoederen

Binnen de EU staat bescherming van cultureel erfgoed hoog op de agenda. Vanaf 28 december 2020 is het daarom verboden cultuurgoederen in te voeren in de EU, als dat in strijd is met de bepalingen van het land waar ze zijn ontdekt of waar vandaan ze worden uitgevoerd.

Dat betekent dat herkomst en de documentatie vaker moeten worden gecontroleerd. Want er zijn 196 internationaal erkende onafhankelijke staten, aanmerkelijk meer dan de 140 partijen die het UNESCO-verdrag 1970 ondertekenden. Voor het aanvragen en autoriseren van invoervergunningen en voor importeursverklaringen ontwikkelt de EU een centraal systeem, dat in 2025 in gebruik wordt genomen. De inspectie en de douane zijn betrokken bij de invoering van het systeem. In de aanloop ernaartoe staan bewustwording van de nieuwe regels en de introductie van het registratiesysteem op de agenda.

Herkomstinformatie

Informatie over de herkomst van cultuurgoederen is nodig om illegale handel in cultuurgoederen tegen te gaan. De EU onderzoekt hoe er meer eenduidigheid over begrip herkomst kan komen en welke documentatie kan worden gebruikt om herkomst te bepalen. Dat moet zorgen voor een uniforme werkwijze bij de controle aan de buitengrenzen. De resultaten van dit onderzoek, dat is ingesteld op initiatief van Nederland en België, worden begin 2021 bekend. De conclusies en aanbevelingen zullen ook worden gebruikt voor de nieuwe *Invoerverordening*.

Onderzoek naar de geschiedenis en eigendom van een voorwerp wordt steeds belangrijker, omdat het bijdraagt aan authenticiteit en juridische status. Het is echter tijdrovend en complex, en heeft gevolgen voor particuliere kopers, erfgoedinstellingen en de kunstmarkt.

In 2019 is gestart met het onderzoek naar welke en hoeveel voorwerpen te koop worden aangeboden via sociale media. Dit onderzoek is in 2020 uitgebreid met het aanbod via het internet. De resultaten worden begin 2021 verwacht. Afhankelijk van de resultaten kan het onderzoek in 2021 aanleiding zijn voor vervolgonderzoek.

| | | | | | | | | |

De laatste jaren groeit het online aanbod van veilinghuizen. Die zijn niet altijd op de hoogte van de cultuurwetgeving en soms niet zorgvuldig genoeg zijn bij het aan- en verkopen van cultuurgoederen. De inspectie zal ze informeren over de regels, en aandringen op het belang van herkomstonderzoek.

Wet- en regelgeving

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ziet toe op de naleving van de volgende wet- en regelgeving²⁵:

- De Archiefwet, voor behoud en beheer van (digitale) archiefbescheiden van de centrale overheid.
- De Erfgoedwet, met bepalingen op onderstaande gebieden:
 - behoud en beheer van de rijkscollectie, beschermde cultuuroederen in particulier en kerkelijk bezit, het voorkomen van illegale handel, in- en uitvoer van wettelijk beschermde cultuuroederen;
 - archeologische monumenten, opgravingen en vondsten;
 - rijksmonumenten.
- De Sanctieregeling Irak 2004 II en de Sanctieregeling Syrië 2012;

In de Erfgoedwet uit 2016 is de volgende wet- en regelgeving opgegaan:

- de *Monumentenwet 1988*;
- de *Wet tot behoud van cultuurbezit*;
- de *Wet verzelfstandiging rijksmuseumseale diensten* en de daarop gebaseerde beheersovereenkomsten;
- De *Regeling materieelbeheer museumseale voorwerpen 2013*;
- De *Wet tot teruggave cultuuroederen afkomstig uit bezet gebied*;
- De uitvoeringswet voor het UNESCO-verdrag 1970.

²⁵ <https://www.inspectie-oe.nl/de-inspectie-overheidsinformatie-en-erfgoed/wet--en-regelgeving>

Ontvang als eerste nieuwsberichten van de Inspectie
Overheidsinformatie en Erfgoed
via de mail.

Abonneer op nieuwsberichten via:
<https://www.inspectie-oe.nl/abonneer-nieuws-inspectie>



Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed |
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16478 | 2500 BL Den Haag
info@inspectie-oe.nl | www.inspectie-oe.nl

december 2020