

Vergaderjaar 2017–2018

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 272

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BASIS- EN VOORTGEZET ONDERWIJS EN MEDIA

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 13 juni 2018

In deze brief stel ik u voor om de Archiefwet 1995 te moderniseren. Deze modernisering acht ik noodzakelijk, nu de overheid in hoog tempo digitaliseert. Papieren archieven worden niet of nauwelijks nog gevormd. Dit maakt het des te belangrijker en urgenter dat digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar wordt bewaard.¹ Juist de Archiefwet dient deze belangen. Deze urgentie geldt niet alleen het Rijk. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wijst in een reactie op de noodzaak om de Archiefwet aan te passen aan de digitale tijd.² Het risico van data- en daarmee geheugenverlies raakt immers de gehele overheid. Ook de archiefbranche en de archiefprofessionals dringen aan op aanpassen van de regelgeving.³

Tevens geef ik u hierbij, mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), mijn reactie op de motie-Segers, voor zover deze vraagt om de huidige Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen.⁴ Deze brief is ook een vervolg op de brief naar aanleiding van deze zelfde motie van 16 augustus vorig jaar, waarmee het rapport «Impact verkorting

¹ Zie ook «Digitaal, maar nog niet duurzaam», rapport Erfgoedinspectie van 14 mei 2018, Kamerstuk 29 362, nr. 269.

² <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/nieuws/vng-steunt-verkorting-overbrengingstermijn-archiefstukken>.

³ <http://kvan.nl/nieuws/236-kvan-brain-over-rapport-kortere-overbrengingstermijn>.

⁴ Kamerstuk 34 362, nr. 21. Voor zover de motie vraagt om uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het rapport van de Erfgoedinspectie over de zaak Cees H., is de Kamer hierover op 6 juli 2016 geïnformeerd in de gezamenlijke brief van de Ministers van Veiligheid en Justitie, Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de Minister voor Wonen en Rijksdienst (Kamerstuk 34 362, nr. 25).

overbrengingstermijn» aan uw Kamer is aangeboden.⁵ Deze brief liet een inhoudelijke reactie aan het nieuwe kabinet.

Over deze brief

Nu ook de motie vraagt om de Archiefwet in bredere zin aan te passen aan de digitale ontwikkelingen, wil ik in deze brief mijn visie en mijn reactie op hoofdlijnen schetsen. Over de voornemens in deze brief zal ik verdere afstemming doen plaatsvinden met de andere overheden en vertegenwoordigers uit de sector, die deels in de genoemde reacties reeds hun inbreng hebben geleverd naar aanleiding van bovengenoemd rapport.

De meest in het oog springende voorgenomen maatregel in deze brief is het verkorten van de overbrengingstermijn van overheidsinformatie van de huidige 20 naar een toekomstige 10 jaar. Hierdoor zal blijvend te bewaren informatie eerder de openbare archieven bereiken, waar deze duurzaam wordt beheerd en beter toegankelijk is voor huidige en toekomstige generaties.

Hierbij dienen inhaaleffecten en extra (eenmalige) uitvoeringskosten te worden voorkomen. Dit is mogelijk door onder meer het kiezen van een ruime overgangstermijn, zonder dat sprake is van een terugwerkende kracht. Hiermee kan de maatregel worden ingebed in de reguliere bedrijfsvoering van archiefvormers. Naar mogelijke (structurele) kosten rond de besluitvorming over openbaarheid en inzage in jonger, overgebracht archief zal onderzoek worden gedaan dat bij het wetsvoorstel wordt betrokken. Voorts wijs ik in deze brief op verschillende voorwaarden voor deze modernisering, zoals het gebruik van passende terminologie en het kunnen beschikken over eenduidige normen en voorzieningen, zoals e-depots. De brief is te lezen in de context van de digitalisering van overheid en samenleving alsmede eerdere en lopende activiteiten en rijksprogramma's op het gebied van vernieuwing van de informatiefunctie. Duurzame toegankelijkheid van informatie staat centraal. Voorts ga ik in op resultaten van de eerder uitgevoerde impactanalyse, waaronder die met betrekking tot de openbaarheid, alsmede het voorkomen van ongewenste neveneffecten en onnodige kosten.

1. Digitale overheid en archiefbeleid

1.1. Digitalisering van overheid en samenleving

Digitalisering is uit onze samenleving niet meer weg te denken en is in zekere zin onderdeel geworden van onze identiteit. De WRR constateerde eerder dat de overheid zelf een informatieoverheid, een iOverheid, is geworden die zich bewust dient te worden van informatiestromen in netwerken.⁶

Digitalisering manifesteert zich op allerlei terreinen van het functioneren van de overheid. Zij biedt ongekende mogelijkheden voor de publieke dienstverlening in termen van snelheid, kostenbesparing en efficiëntie. Een transparante overheid is niet meer denkbaar zonder digitale hulpmiddelen.

Van alle overheidsinformatie verwachten we ook dat deze betrouwbaar is en veilig, veelal openbaar en toegankelijk voor wie er kennis van wil nemen. Hierbij hoort het veilig stellen van digitale overheidsinformatie als bron voor onderzoek en geschiedschrijving, voor huidige en toekomstige generaties. Betrouwbaarheid en openbaarheid van informatie vormen zo een belangrijk fundament van onze rechtstaat. In dit verband zie ik

⁵ Kamerstuk 34 362, nr. 29.

⁶ iOverheid, WRR-rapport nr. 86, 2011, p. 14; p. 32 e.a.

transparantie als eigenschap die de overheid kenmerkt in al haar handelen, of het nu gaat om de overheid als bedrijf of om het contact met instellingen, burgers en ondernemers.

De digitalisering heeft haar weerslag op het informatiebeheer en de functie van het overheidsarchief. In het dagelijks werk manifesteert dit zich op allerlei manieren. De traditie wordt gevormd door nota's, brieven, beschikkingen, besluiten, regelingen, rapporten waarvan een authentieke eindversie bestaat, die wordt beheerd in één systeem door één organisatie en die na waardering en selectie fysiek wordt verplaatst naar een archiefbewaarpplaats. In het digitale tijdperk is de situatie complexer. Overheidsorganisaties ontvangen, maken en delen informatie steeds meer in ketens of netwerken en langs verschillende wegen of op uiteenlopende platforms, waaronder e-mail, websites en sociale media, zowel onderling als met burgers en ondernemers. Was het in de tijd van analoge informatie-uitwisseling vaak mogelijk om eenduidig aan te wijzen wie voor de bewuste informatie verantwoordelijk is en waar deze zich bevindt, in de digitale context is dit veel minder doorzichtig of soms voor meer dan een uitleg vatbaar.⁷ Ook is in digitale systemen bewerking en archivering achteraf minder goed mogelijk en zou in het ideale geval duurzame toegankelijkheid van meet af aan (*by design*) onderdeel moeten zijn van de informatiehuishouding van overheden.

1.2. Stappen bij modernisering informatiebeheer

Digitalisering stelt tevens andere eisen aan kennis en kunde van organisatie en medewerkers. Het volledig op orde krijgen van het informatiebeheer blijft een lastige opgave, wat transparantie niet altijd in de hand werkt.⁸ Constateren dat digitale ontwikkelingen nieuwe eisen stellen aan de wijze waarop we met informatie omgaan is echter één ding. Iets anders is exact vaststellen of en zo ja, welke aanpassingen van wet- en regelgeving kunnen bijdragen aan een betere uitvoeringspraktijk. Het voorbereiden van wetgeving vergt relatief veel tijd, regels dienen aan te sluiten op de praktijk en wettelijke voorschriften lopen al snel uit de pas met de snelheid van de digitale vooruitgang.

Bij de modernisering van het informatiebeheer van de overheid lag het accent om die reden tot nog toe op aanpassingen en ondersteuning in de uitvoeringspraktijk binnen de kaders van bestaande wetgeving. Deze aanpassingen en hulpmiddelen of handreikingen dienden in beginsel relatief eenvoudig en effectief te zijn, met een korte tijd die nodig is om deze in te voeren of voor gebruik aan te bieden.

Zo hebben de afgelopen jaren OCW en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW) intensief samengewerkt om als onderdeel van het informatiebeheer aan de vernieuwing van de archief functie een impuls te geven. Dit gebeurde in het archiefinnovatieprogramma Archief2020, als uitvloeisel van het archiefconvenant 2012–2016. Het programma richtte zich onder meer op standaardisering, voorwaarden voor e-depots en praktische handreikingen voor digitale archivering alsmede bestuurlijke bewustwording. De gedachte hierachter was dat aanpassing van regelgeving bij voorkeur geleidelijk verloopt om te kunnen inspelen op de digitale ontwikkelingen. Prioriteit is gegeven aan innovatie van onderop, in nauwe samenspraak met koepels, branche, overheden en vakcollega's uit de wereld van zowel ICT als informatie en archivistiek. Gedurende de

⁷ Zie ook: Het puberbrein van de overheid, Informatiebeheer in ketensamenwerking, Raad voor Cultuur en Raad voor het openbaar bestuur, 5 april 2016, p. 16.

⁸ Parlementair onderzoek naar ICT-projecten bij de overheid, Kamerstuk 33 326, nr. 5, onder 2.7.

looptijd van dit innovatieprogramma is tevens een stimuleringsbijdrage geboden voor nieuwe initiatieven in dit verband.⁹

Het is goed om te constateren dat de gemeenten deze weg nu zelfstandig vervolgen en dat de meeste zich inmiddels oriënteren op aansluiting op een e-depot.¹⁰ Te verwachten is dat vormen van onderlinge samenwerking hier tot voordeel zullen zijn uit oogpunt van schaalgrootte en kostenefficiëntie.

Als onderdeel van de rijksoverheid heeft het Ministerie van OCW de afgelopen jaren met het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR) geïnvesteerd in de uitbreiding van de digitale taken van het Nationaal Archief (NA). De middelen daartoe zijn inmiddels structureel in de rijksbegroting opgenomen. Hiermee is de digitale geheugenfunctie van het NA en die van de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies op sterkte gebracht en zijn zij toegerust om digitaal rijksarchief in te nemen, te beheren en te ontsluiten.¹¹

Rijksbreed werken de departementen samen in het huidige programma Rijk aan Informatie (RAI), dat valt onder gezamenlijke coördinatie van het departement van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en dat van mijn beide ambtscollega's van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.¹² Het programma RAI werkt aan stapsgewijze verbetering van de informatiehuishouding van de rijksdienst. Het programma bestaat voortdurend uit drie tot vijf deelprojecten, die bijdragen aan een toekomstbestendige en duurzame informatiehuishouding. Op dit moment zijn dat onder andere webarchivering en het bewaren en archiveren van e-mail.¹³ Het programma werkt ook aan een visie op de toekomst van ondersteunende systemen, zoals Document Management Systemen (DMS). De gemeenten werken inmiddels samen in hun programma Digitale Agenda 2020 aan het realiseren van hun ambities als open, efficiënte en digitale overheid.¹⁴

1.3. Aanpassing wetgeving

Te benadrukken is dat de hiervoor genoemde praktijkgerichte programma's en inzet nodig zijn en blijven voor een goed informatie-beheer en transparant bestuur. Mede naar aanleiding van de motie-Segers ben ik echter van mening, dat nu ook moet worden gekeken waar de archiefwetgeving zelf is aan te passen of te moderniseren ter versterking van een duurzame en transparante omgang met overheidsinformatie. Daarbij teken ik aan, dat aanpassing ruimte dient te laten om te kunnen inspelen op de technologische ontwikkelingen. Praktische programma's, hulp bij implementatie en het beschikbaar zijn van kennis en handreikingen blijven bij de digitale transitie onmisbaar. Hierna ga ik verder in op de betekenis en de modernisering van de Archiefwet in de digitale context.

2. Archiefwet als algemeen kader

Hierboven schetste ik dat in de digitale wereld het creëren, delen en beheren van informatie aanzienlijk complexer is dan in de tijd van papieren informatie-uitwisseling. Ook onder die omstandigheid geldt dat

⁹ De oogst van het archiefinnovatieprogramma is gepubliceerd op <https://archief2020.nl/>

¹⁰ Kamerstuk 29 362, nr. 260, rapportage naar aanleiding van de motie Veldman, waarin werd verzocht om een interbestuurlijk actieplan om de informatiehuishouding van overheden op orde te brengen (Kamerstuk 34 106, nr. 16).

¹¹ In de provincies neemt het Rijk met de rijksarchiefbewaarplaatsen deel aan de gemeenschappelijke regelingen in de Regionale Historische Centra (RHC's).

¹² Voor eerdere programma's, zie onder meer «Informatie op Orde», Kamerstuk 29 362, nr. 156.

¹³ Kamerstuk 29 362, nr. 260.

¹⁴ Zie www.da2020.nl

de overheid haar verantwoordelijkheid voor betrouwbaar informatie-beheer waar moet maken. De Archiefwet vervult hierin als algemeen kader voor informatiebeheer een belangrijke functie. De wet dateert in huidige vorm uit 1995 en is, afgezien van aanpassingen op onderdelen vanwege doorwerking van latere wetgeving, zoals op gebied van milieu, persoonsgegevens en hergebruik, gedurende de jaren in essentie min of meer ongewijzigd gebleven. Centrale begrippen hierin zijn het belang van de goede, geordende en toegankelijke staat van de informatie, de bestuurlijke verantwoordelijkheid, de openbaarheid, het waarderen en selecteren van archieven en het overbrengen van archiefmateriaal dat voor blijvende bewaring in aanmerking komt naar een daartoe aangegeven, openbare archiefbewaarplaats, waar eenieder de archieven zonder kosten kan raadplegen. Tussen het aanmaken van een dossier en het overbrengen naar het archief is een periode voorgeschreven van 20 jaar (of zoveel eerder als de archiefvormer en de archivaris overeenkomen).¹⁵ De Minister van OCW wordt na het overbrengen bestuurlijk verantwoordelijk voor de rijksarchieven; de decentrale overheden blijven na overbrenging zelf verantwoordelijk voor hun archieven.

3. Duurzame toegankelijkheid

Modernisering van de Archiefwet staat tegen de achtergrond van de digitalisering in het licht van de duurzame toegankelijkheid van informatie. Hierna ga ik nader in op enkele belangrijke aspecten van dit vraagstuk, die in mijn ogen bij modernisering van de regelgeving aan de orde zijn.

3.1. Wettelijke begrippen

De Archiefwet kent een aantal centrale termen of begrippen die in algemene zin met fysiek, papieren archief worden geassocieerd, zoals archiefbewaarplaats en archiefbescheiden. Bij modernisering is te bezien of deze zijn aan te vullen met of te vervangen door begrippen die beter aansluiten op de digitale praktijk en als zodanig meer herkenning oproepen.

3.2. Archiefselectie en werkwijzen

In 2013 zijn enkele wijzigingen van de Archiefwet en het Archiefbesluit in werking getreden die beoogden om archiefselectie meer aan te laten sluiten bij het digitale informatiebeheer.¹⁶ Een van de doelstellingen was om selectiebeslissingen voortaan te doen nemen vooraan in het proces van creatie, bij het gebruik en beheer van informatie en op het juiste niveau in de organisatie. Tevens werd een strategisch informatieoverleg (SIO) ingesteld. Ook is de zogenoemde hotspot-analyse ingevoerd, waarmee gebeurtenissen met bijzondere maatschappelijke effecten door archiefvormers in kaart worden gebracht.¹⁷

Mede met behulp van gegevens van de Erfgoedinspectie en het Nationaal Archief wordt dit jaar gewerkt aan een systematische gegevensverza-

¹⁵ De motie-Segers (Kamerstuk 34 362, nr. 21) spreekt letterlijk van overbrengingstermijnen in het meervoud. De Archiefwet kent echter één overbrengingstermijn van 20 jaar, zij het dat omwille van de praktijk en efficiëntie de mogelijkheid bestaat dat wordt overgebracht in archiefblokken van 5 tot 10 jaar. Met deze uitloop kan de termijn van geval tot geval differentiëren van 20 tot 30 jaar of meer.

¹⁶ In een selectielijst, die zij op grond van de Archiefwet 1995 verplicht zijn om op te stellen, leggen overheidsorganen vast welke archiefbescheiden in aanmerking komen voor bewaring en welke voor vernietiging.

¹⁷ De hotspot-analyse of hotspot-monitor is te zien als aanvulling op de selectielijst. Archiefmateriaal met betrekking tot hotspots wordt blijvend bewaard. Voorbeeld van een hotspot is de ramp met de MH17.

meling in de vorm van een monitor archiefselectie. Uitkomsten van de monitor kunnen dienen als basis voor evaluatie en eventuele aanpassingen.

Een te onderzoeken fenomeen vormt voorts het vandaag de dag bestaan van vele verspreide digitale kopieën en back-ups van systemen in relatie tot de betekenis en reikwijdte van het in de Archiefwet neergelegde begrip «vernietigen». Immers, de wet gaat ervan uit dat archiefmateriaal dat niet in aanmerking komt om te worden overgebracht naar het openbaar archief uiteindelijk door de archiefvormer vernietigd wordt. Onderzoeksuitkomsten zijn in werkwijzen en aanwijzingen of handreikingen te verwerken.

3.3. Voorzieningen en normen (e-depot)

Zoals ook in de reactie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) wordt gesteld, zijn er voor digitale archivering voorzieningen nodig die dit mogelijk maken. Behalve om een eigen archief dat op orde is, gaat het om infrastructurele voorzieningen, zoals een e-depot en de hieraan verbonden voorwaarden en diensten.¹⁸ Hierboven werd reeds aangehaald dat de meeste gemeenten zich inmiddels op een dergelijke voorziening oriënteren. Ook zijn er marktverkenningen uitgevoerd om de beschikbaarheid van e-depots beter in beeld te krijgen.¹⁹ Hieruit kwam naar voren dat, hoewel er inmiddels verschillende e-depotvoorzieningen beschikbaar zijn, projecten zich vaak nog in een pilot- of proeffase bevinden en de markt nog niet volwassen is. Bovendien is de mate waarin een organisatie rijp is voor een dergelijke voorziening zeer verschillend en zijn de kosten nog onvoldoende in beeld.

Duidelijkheid over de normen die we hanteren voor e-depots kan een impuls betekenen voor overheden en de markt om dergelijke voorzieningen verder te ontwikkelen en te implementeren. Deze duidelijkheid ontbreekt op dit moment. Eenduidige normen en of standaarden kunnen dienen voor kwalificatie en toetsing van e-depots. De bestaande normen die zijn neergelegd in de Archiefregeling zijn in hoofdzaak gericht op het fysiek archiefbeheer. Daarnaast is er de bestaande referentiearchitectuur van de verschillende overheden en zijn er inmiddels normen voor digitaal depot en duurzaam informatiebeheer.²⁰ Tevens zijn er in internationaal verband systemen van zelfevaluatie en audit ten behoeve van vrijwillige certificering van duurzaam toegankelijke archieven.²¹ Ook de VNG spreekt zich in haar reactie uit voor certificering. Een eventueel nieuw te ontwikkelen normering voor e-depots dient zich eenduidig te verhouden tot bestaand aanbod aan normen en hulpmiddelen. Wat betreft het toezicht zie ik hier vooral een rol weggelegd voor het bestaande, algemene bestuurlijke toezicht en de horizontale, democratische verantwoording, in combinatie met de interne controlfunctie van de overheden.

¹⁸ Onder een e-depot is te verstaan het geheel van organisatie, beleid, processen en procedures dat duurzaam beheren en raadplegen van digitale archiefbescheiden mogelijk maakt. Daaronder vallen ook financieel beheer, personeel, databeheer, databaseveiliging en aanwezige hard- en software.

¹⁹ Zo is in opdracht van de Vereniging van Zeeuwse Gemeenten (VZG) en ondersteund door Archief2020 een zgn. e-Depotmonitor uitgevoerd en op 6 april 2016 gepubliceerd, zie <http://www.zeeuwsarchief.nl/archiefbeheer/e-depot/deelprojecten-zeeland-e-depot/marktverkenning-e-depot>.

²⁰ NORA cs, NEN/ISO, ED3, DUTO, KIDO e.d.

²¹ Zoals Data Seal Of Approval (<https://www.datasealofapproval.org/en/>) en het nestor-keurmerk (<https://archief2020.nl/projecten/vertaling-nestor-seal-certificering-e-depots>).

Voor het Rijk geldt het e-depot van het Nationaal Archief samen met de aansluiting hierop in de Regionale Historische Centra (RHC's) als de digitale archiefbewaarplaats van over te brengen, permanent te bewaren archiefmateriaal. Daarnaast beheren rijksorganisaties voor hun bedrijfsvoering vaak omvangrijke hoeveelheden data, waarvan een beperkt deel in aanmerking komt voor permanente bewaring.²² Te onderzoeken is of deze reeds bestaande digitale depots mede uit oogpunt van efficiëntie en kosten ook kunnen gaan functioneren als archiefbewaarplaats in wettelijke zin. In een dergelijk geval zouden data mogelijk onderdeel blijven van een bestaand datacentrum of netwerk.

Tevens dienen we een antwoord te vinden op het vraagstuk van keten- en netwerkarchivering, zoals benoemd in het hierboven aangehaalde advies van de Raden.²³ Als gevolg van de hiervoor benodigde infrastructuur wint duurzaam beheer van overheidsinformatie in netwerken waarbij verschillende ketenpartners zijn betrokken aan belang. Het begrip e-depot beweegt zich hiermee van (centrale) bewaarplaats in de richting van een netwerk van voorzieningen. Ook is te bezien in hoeverre de digitalisering gevolgen heeft voor de bestaande gemeenschappelijke regelingen waarin de belangen van het Rijk en andere overheden betreffende overgebrachte archieven zijn ondergebracht.²⁴

3.4.1. Overbrenging volgens de Archiefwet

De motie vraagt expliciet om de Archiefwet aan te passen met een specifieke maatregel, het terugbrengen van de termijn van overbrengen. Hierna ga ik in op de betekenis van het overbrengen en de gestelde termijn alsmede de gevraagde verkorting hiervan, waar ik naartoe wil werken.

Overbrenging betreft archiefmateriaal dat op basis van een vastgestelde selectielijst voor blijvende bewaring in aanmerking komt. Over het algemeen is dit een kleiner deel van de oorspronkelijk gegenereerde overheidsinformatie.²⁵ Overbrengen dient een aantal doelen. Overbrengen en het verplichte vernietigen ontlast de archiefvormer van het beheren van een omvangrijke hoeveelheid informatie die hij niet meer actief nodig heeft. In het geval van papieren archiefmateriaal scheelt dit in kosten voor beheer en fysieke opslag in een archiefruimte. In het geval van een digitaal archief betekent het overbrengen minder beslag op serverruimte en geen onnodige beheerkosten. Digitale beheerkosten gelden met name het toegankelijk houden van informatie in allerlei systemen en applicaties, naast databeheer overeenkomstig geldende regels, zoals op gebied van privacy en veiligheid.

Voorts is de naar het archief of de archiefdienst overgebrachte informatie, behoudens daartoe gestelde beperkingen, openbaar en is deze kosteloos te raadplegen voor wie dat wil. Archiefdiensten zijn bovendien gespeciali-

²² Voorbeeld van een dergelijke faciliteit is het CDD+, het centrale digitale depot van de Justitiële Informatiedienst. Andere omvangrijke datacenters zijn te vinden bij onder meer RWS, CBS, DANS, Kadaster e.a.

²³ «Puberbrein», zie noot 7. In het bijzonder is dit aan de orde bij het stelsel van de nieuwe Omgevingswet en de vergunningverlening.

²⁴ De gemeenschappelijke regelingen vormen de basis voor de Regionale Historische Centra, zie ook noot 11.

²⁵ In de praktijk van papieren archieven is circa 5 à 10 procent van blijvende waarde om te worden overgebracht. Bij overbrenging van digitale archieven kan het percentage hoger liggen. De criteria die bij de waardering en selectie van archieven een rol spelen, zoals de taak van het overheidsorgaan, het belang van het recht en de bewijsvoering en van historisch onderzoek, zijn vastgelegd in het Archiefbesluit, art. 2. In 2015 heeft het Nationaal Archief op zijn website de eerste versie van «Belangen in balans» gepubliceerd, een handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd.

seerd in het voor onbepaalde tijd beheren en toegankelijk houden van informatie, waar dit voor archiefvormers zelf doorgaans geen kerntaak is en er altijd een risico is dat informatie zoekraakt of verloren gaat. Medewerkers van archiefdiensten beschikken over specialistische kennis van informatie die in archieven besloten ligt, maar voor een breed publiek zonder die kennis moeilijk te vinden of te raadplegen is. Een niet te vergeten aspect is dat een archiefdienst of openbaar archief een voor burgers toegankelijke en neutrale omgeving vormt, anders dan de depots van de archiefvormer.²⁶

De belangen van behoud, veiligheid, openbaarheid en toegankelijkheid van data en informatie alsmede die van een efficiënte bedrijfsvoering zijn nauw verbonden aan het overbrengen naar het archief. De huidige termijn van overbrengen van 20 jaar in de Archiefwet 1995 betekende een verkorting van de oude termijn van 50 jaar, zoals deze van kracht was onder de Archiefwet 1962. De genoemde belangen gelden vandaag de dag onverkort. Zij dienen immers de democratische verantwoording, het recht en de bewijsvoering en geven een basis voor toegang tot ons verleden, de historische bronnen en het erfgoed.

3.4.2. Naar een verkorten van overbrenging

De hoge vlucht die de digitalisering van de overheid op alle niveaus heeft genomen vormt echter een nieuwe dimensie, waarbinnen we deze waarden en belangen veilig moeten stellen. De vluchtige en kwetsbare aard van digitale informatie en de grote of explosieve dynamiek van het dataverkeer in omvang en vorm vragen om een nieuwe benadering. De Archiefvisie stelde al, dat de zorg voor archief in feite niet begint na 20 jaar, maar al op het moment dat informatie wordt gecreëerd: «dit vergt een geheel andere aanpak, wil informatie duurzaam beheerd worden en bewaard voor de toekomstige generaties».²⁷

Gegeven deze kwetsbaarheid en gevraagde nieuwe benadering acht ik een verkorten van de overbrengingstermijn in principe geboden. Geboden, omdat informatie op die manier eerder het archief bereikt, zo duurzaam kan worden beheerd en veelal voor het publiek toegankelijk wordt.

Het overbrengen naar het openbaar archief vormt echter niet een geïsoleerde handeling, zoals ook de VNG in haar reactie benadrukt. Een verkorten van de termijn van overbrengen is niet los te zien van een geordend archiefbeheer.²⁸

Ruim 10 jaar geleden wees de toenmalige Rijksarchiefinspectie op onze kwetsbaarheid voor geheugenverlies.²⁹ De huidige archiefwettelijke termijn van 20 jaar om archieven over te brengen zie ik in dat licht als een onvoldoende prikkel om het archiefbeheer tijdig op orde te brengen. Een substantiële verkorting of halvering ten opzichte van de huidige termijn van overbrenging daarentegen zal archiefvormers eerder doordringen van

²⁶ Dit gegeven is bijvoorbeeld van belang gebleken bij het beschikbaar stellen van gevoelige archieven, zoals het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging, dat sinds de overbrenging naar het Nationaal Archief zeer vaak geraadpleegd wordt.

²⁷ Archiefvisie (2011), Kamerstuk 26 643, nr. 187.

²⁸ Een illustratie van het belang van deze samenhang vormt de context van het debat waarin de bewuste motie is ingediend. In de kwestie van het dossier van de ontnemingsschikking bleek het archiefbeheer niet op orde en werden de regels met betrekking tot toegankelijkheid en selectie niet goed nageleefd. Gebrekkig beheer leidt tot evenzo gebrekkige dossiers waarin zaken ontbreken, al eerder vernietigd blijken of eenvoudigweg niet meer vindbaar of toegankelijk zijn. Zie «De waarde van archief», rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H., Erfgoedinspectie, 9 december 2015.

²⁹ Zie de titel van het rapport «Een dementerende overheid?», Erfgoedinspectie, 2005.

de noodzaak tot goed archiefbeheer en tijdige voorbereiding. Het overbrengen van te bewaren archiefmateriaal werkt als een belangrijk scharnierpunt in het totale proces van informatiebeheer. Laat of nalatig beheer van informatie kost tijd, geld, vergroot het risico van dataverlies en het maken van fouten en doet afbreuk aan het publieke vertrouwen. Met het eerder overbrengen naar het archief komt de informatie die blijvend te bewaren is ook eerder terecht in een bijzondere, gespecialiseerde omgeving, onder duurzaam beheer.

4. Impactanalyse verkorting van de overbrengingstermijn

Om de maatregel van het verkorten van de overbrenging op zijn effecten te toetsen is een eerste onderzoek of impactanalyse uitgevoerd bij een breed scala aan archiefvormers, archiefinstellingen en archiefdiensten bij de rijksoverheid en de decentrale overheden alsmede organisaties en vertegenwoordigers uit de sector.³⁰ Hierna bespreek ik in het bijzonder eventuele financiële effecten.

4.1. Duurzaamheid, openbaarheid en bijzondere belangen

In algemene termen wordt door de gesprekspartners van de onderzoekers te kennen gegeven, dat een overbrengingstermijn van 20 jaar niet meer past bij de snelheid waarmee informatie vandaag de dag wordt uitgewisseld. De grootste winst bij een verkorten van de termijn zien de onderzoekers voor de duurzaamheid en kwaliteit van het beheer van archiefbescheiden. Dit laatste sluit aan bij de eerder door mij genoemde argumenten van tijdig, geordend en duurzaam beheer van het archief.

Tegelijkertijd tekenen de onderzoekers aan, dat overbrengen iets anders is dan openbaar maken. Ten eerste wordt een kleiner deel van alle gegenereerde informatie uiteindelijk overgebracht en in het openbaar archief opgenomen. Daarnaast achten de onderzoekers de kans reëel, dat bij een substantieel verkorten van de overbrengingstermijn archiefvormers eerder een beroep op de wettelijke uitzonderingsgronden zullen doen om beperkingen aan de openbaarheid te stellen vanwege onder meer privacy- of bedrijfs- en organisatiebelang.³¹ Waar informatie van recentere datum is, zou de kans navenant zijn dat er nog actuele belangen spelen die aanleiding vormen tot het beperken van openbaarheid hetzij opschorten van overbrenging.

Als hiermee verbonden effect signaleert het rapport, dat er vanwege het afschermen van bijzondere belangen meer werk en dus kosten kunnen ontstaan bij zowel de archiefvormers als de archiefdiensten. Bij de archiefvormers, doorgaans overheden en publieke organisaties, in de vorm van het intensiveren van hun documentzorg en bij archiefdiensten door het groter beslag op hun adviescapaciteit en faciliteiten om archieven al dan niet beperkt in te laten zien.

4.2. Financiële effecten

Een mogelijk neveneffect, waarmee volgens het rapport bij een verkorten van de termijn van overbrengen rekening moet worden gehouden, is het creëren van (nieuwe) achterstanden in overbrenging. Hierover wil ik het volgende zeggen.

³⁰ Kamerstuk 34 362, nr. 29.

³¹ De (3) beperkingen van de Archiefwet zijn gelegen in het belang van eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, het belang van de Staat of zijn bondgenoten en het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

In 2006 hebben de departementen gezamenlijk het wegwerken van hun archiefachterstanden over de naoorlogse periode tot 1976 aangepakt door het Project Wegwerken Archiefachterstanden (2006–2009). De Erfgoedinspectie (EGI) heeft hier op gezette momenten over gerapporteerd.³² Vervolgens zijn maatregelen genomen om in 10 jaar de archiefachterstanden bij de Rijksdienst uit de periode 1976–2005 versneld weg te werken.³³ Het werk moest per 31 december 2019 zijn afgerond. Inmiddels is gebleken dat de inhaalslag nog langer zal doorlopen en is de verwachting dat er na 2019 nog ca. 25 km. intensief te bewerken fysiek archief zal resteren.³⁴

Hiermee worden over het oplossen en beëindigen van de bestaande papieren bewerkingsachterstanden binnen het Rijk goede afspraken gemaakt. Deze weg wordt ongewijzigd vervolgd, zolang als nodig.³⁵ Bovendien is door de digitalisering de aanwas van papieren archief bij de rijksoverheid reeds sterk afgenomen, waarmee het probleem van de papieren bewerkingsachterstanden zich naar een natuurlijk einde beweegt.

Eenmalige inhaaleffecten in termen van (extra) kosten bij een eerder overbrengen van digitale archieven en een onmiddellijke inwerkingtreding van de nieuwe regelgeving zijn, anders dan bij fysieke, papieren archieven, moeilijk in kaart te brengen. Dit blijkt uit het rapport impactanalyse.³⁶ Dit heeft als belangrijkste oorzaak dat er nog weinig digitale dossiers zijn overgebracht en deze beweging in feite nog op gang moet komen. Er is op dit terrein nog onvoldoende praktijkvorming. Uit rapporten van de Erfgoedinspectie blijkt bovendien, dat archiefvormers vaak nog onvoldoende overzicht hebben over alle gegevens die er in hun verschillende systemen en toepassingen in omloop zijn.³⁷

Bij een vervroeging van overbrengen past derhalve een overgangstermijn en wel zodanig, dat archiefvormers en archiefdiensten zich tijdig kunnen voorbereiden op de maatregel. Concreet betekent dit dat verkorting van de (archief)wettelijke termijn wordt gekoppeld aan een helder, uitvoerbaar richtpunt in de toekomst, zonder een terugwerkende kracht die leidt tot extra uitvoeringskosten. Op deze wijze kunnen aanpassingen in de organisatie gelijk oplopen met (vervangings)investeringen in de bedrijfsvoering, zoals deze periodiek bij alle archiefvormers en organisaties plaatsvinden. Een verkorten van de overbrengingstermijn kan op die manier zonder grote inhaalslagen en zonder substantiële extra kosten verlopen. Overbrengen is en blijft een eigen verantwoordelijkheid van de archiefvormer, die zelf voorziet in de hiervoor benodigde middelen.

³² Bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 165. Het project PWAA bewerkte 75 km. archief van voor 1976.

³³ Kamerstuk 29 362, nr. 156. Het ging uiteindelijk om 170 km. intensief te bewerken archief. Hiertoe is de archiefbewerkingsorganisatie Doc-Direkt in 2011 opgericht. Enkele ministeries bewerken delen van het archief zelf.

³⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 264. De te bewerken 25 km geldt alleen de departementen. De resterende kilometers van andere rijksorganisaties worden door henzelf ter hand genomen. In de publicatie «De Staat Van» uit 2015 stelt de Erfgoedinspectie dat rijksbreed, buiten de departementen, nog 220 km. aan papieren archief te bewerken is. De kosten bestaan voornamelijk uit kosten voor bewerking van archiefmateriaal, waaronder het waarderen en selecteren en beoordelen van beperkingen voor de openbaarheid.

³⁵ Bij deze weg hoort ook het zoeken naar mogelijk nieuwe, praktische methodes van waardering en selectie die bijdragen aan een sneller oplossen van deze bestaande problematiek.

³⁶ Rapport impact verkorting overbrengingstermijn, onder 4.2.2 e.v.

³⁷ «Duurzaam duurt het langst», digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen, Erfgoedinspectie, 2013 (bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 226); «Onvoltooid digitaal», de kwaliteit van de digitale archieven bij de organisaties van de rijksoverheid, Erfgoedinspectie, 2015 (bijlage bij Kamerstuk 29 362, nr. 249).

De kans dat een verkorten van de termijn structureel zal leiden tot verhoudingsgewijs meer beperkingen aan de openbaarheid van en daarmee tot hogere kosten voor inzage in jonger (overgebracht) archief acht ik in zekere mate aanwezig, maar tegelijkertijd is dit een hypothetische situatie en nog zeer onzeker terrein. Ik acht het ook nog te vroeg om te stellen dat bij een verkorten van de termijn om deze reden in de toekomst extra middelen, dan wel een verschuiving van middelen tussen archiefvormers en archiefdiensten, nodig zullen zijn. Bovendien kan de situatie bij de decentrale overheden verschillen met die van de rijksoverheid, waar andere belangen mede een rol kunnen spelen. Nader onderzoek is nodig naar deze structurele aspecten en de uitkomsten hiervan zullen worden betrokken bij de uitwerking van het wetsvoorstel. Overigens blijft het goed om te beseffen, dat het vraagstuk van de openbaarheid niet enkel is te benaderen vanuit een verkorten van de overbrengingstermijn, maar ook onderdeel is van het bredere beleid voor een open overheid waarvoor mijn ambtscollega, de Minister van BZK, zich inzet in haar gesprek met de initiatiefnemers van de Wet open overheid (Woo).

5. Nieuwe termijn van overbrenging

Wat betreft de termijn zelf ligt een halvering van de huidige termijn van 20 naar 10 jaar voor overbrenging het meest voor de hand. Deze is substantieel genoeg om verschil te kunnen maken en raakt tegelijkertijd niet aan de eerste 10 «levensjaren» van informatie, waarbinnen deze vaak nodig is voor de bedrijfsvoering. Ook gelden binnen die periode vaak op grond van regelgeving specifieke bepalingen voor bewaren en vernietigen, zoals voor financiële gegevens of gegevens in personeels- of zorgdossiers, en is deze informatie mogelijk meer gevoelig in relatie tot de openbaarheid.³⁸ Zolang informatie berust onder de archiefvormer, valt deze onder de bepalingen van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob). Ook voor de toegankelijkheid en actieve openbaarheid geeft het voordelen, wanneer het archiefbeheer op orde is. Met een overbrengingstermijn van 10 jaar bevindt Nederland zich in een kleine groep van andere landen waar dit wettelijk is verankerd.³⁹

Hierbij dient zo nodig prioriteit te worden gegeven aan de digitale archieven, gelet op de risico's van digitaal verlies en de eerder onderstreepte belangen van digitale duurzaamheid en toegankelijkheid. Dit laat onverlet dat ik eraan hecht dat overheden ook bij het overbrengen van fysiek, papieren archiefmateriaal ernaar streven om dit eerder te doen dan de nu vastgelegde, wettelijke termijn. Dit komt immers de toegankelijkheid en openbaarheid alleen maar ten goede.

Aandachtspunt is tevens dat in de uitvoeringspraktijk een combinatie lijkt te ontstaan van archivering die is gebonden aan het werkproces (dossiers) en archivering per informatievorm (bijvoorbeeld documenten, databestanden, websites, e-mail). Hiermee wordt beoogd om meer grip te krijgen op de toenemende diversiteit aan digitale verschijningsvormen en dragers van informatie, wat de reconstrueerbaarheid van het overheids-handelen op zowel korte als lange termijn ten goede komt. Bezien zal worden in hoeverre een verkorting van de overbrengingstermijn implicaties heeft voor archivering van verschillende informatievormen en of het nodig is om in de uitvoering bijvoorbeeld gericht gebruik te maken van de mogelijkheid om eerder of juist later over te brengen.

³⁸ Rapport impact verkorting overbrengingstermijn.

³⁹ Voor digitale archieven geldt een kortere termijn in Estland (10 jaar), Noorwegen (5 jaar) en IJsland (5 jaar). Papier kan er na 20 tot 30 jaar worden overgedragen.

Tot slot vind ik het wenselijk om, vooruitlopend op verkorting van de wettelijke termijn, versneld meer ervaring op te doen met overbrenging van digitale archieven. Papieren archieven worden in de lokale praktijk al geregeld ruim binnen de 20-jaarstermijn overgebracht. Een gevraagde categorie in dit opzicht lijken bijvoorbeeld bouwdoSSIERS te vormen die inzage bieden in de verleende vergunningen.⁴⁰ Dergelijke voorbeelden kunnen een stimulans zijn om meer bezoekers in de studiezaal kennis te laten maken met de geschiedenis van hun eigen omgeving. Ook werkt het programma Rijk aan Informatie (RAI) samen met het Nationaal Archief aan een verbetering van web archivering binnen het Rijk, waarbij het uitgangspunt is dat websites van de rijksoverheid systematisch vervroegd overgebracht zullen worden. Samen met de archiefsector wil ik nagaan of er meer zichtbaarheid kan worden gegeven aan voorbeelden van het eerder digitaal overbrengen en ervaringen of «pilots» die de praktijk kunnen versterken. Eveneens wil ik nagaan hoe eerder digitaal overbrengen binnen de rijksoverheid is te stimuleren. Met voorbeelden stimuleren we de cultuuromslag die eraan bijdraagt dat eerder overbrengen meer regel dan uitzondering wordt.

6. Samenvatting en vervolgacties

Bij de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie en een sterke archieffunctie zijn enerzijds programma's en onderzoek nodig, zoals deze tot op heden werden uitgevoerd door het Rijk en andere overheden. Deze blijven nodig bij de digitale transitie. Anderzijds vraagt deze overgang ook om waar nodig de archiefwetgeving aan te passen. Meest in het oog springende wijziging is het voornemen tot het op termijn verkorten van de overbrengingstermijn in de Archiefwet van 20 naar 10 jaar. Tevens gaat het om de hiermee samenhangende juiste begrippen, werkwijzen en voorzieningen met bijpassende, eenduidige normen.

De komende periode zal ik mij, in goed overleg en afstemming met de andere overheden en mijn beide ambtscollega's van BZK, inzetten voor de modernisering van de archieffunctie. Een nadere planning zal hiervoor worden opgesteld. Tevens zal van deze gelegenheid gebruik worden gemaakt voor het aanbrengen van enkele wetstechnische aanpassingen om de Archiefwet 1995 ook in dat opzicht bij de tijd te brengen. Voorstellen tot wijziging van de Archiefwet die geschikt zijn voor consultatie zijn in de eerste helft van 2019 te verwachten.

Overleg

Bij dit alles hecht ik aan een goed samenspel met de decentrale overheden en de verschillende vertegenwoordigers uit het vak, de branche en de instellingen. Ook in het verleden hebben zij een waardevolle bijdrage geleverd aan de noodzakelijke vernieuwing van de archief- en informatiefunctie. Mede naar aanleiding van de reeds gegeven reacties zal ik het initiatief nemen om met hen te overleggen over de voornemens, zoals neergelegd in deze brief, en over de wijze waarop en de tijd waarbinnen het vernieuwingsproces verder in zijn werk kan gaan. Van de voortgang hiervan zal ik uw Kamer op de hoogte houden.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob

⁴⁰ Dit is voorlopig op te maken uit een recente uitvraag door BRAIN-KVAN onder hun leden. Op dit moment zijn er wat betreft digitaal overbrengen van dossiers op een enkel voorbeeld na vooral voornemens.