

Vergaderjaar 2018–2019

29 362

Modernisering van de overheid

Nr. 274

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 22 oktober 2018

De vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media over de brief van 11 juni 2018 over aanpassen Archiefwet en reactie op motie van het lid Segers c.s. over uitvoering van de aanbevelingen van het rapport van de Erfgoedinspectie over de zaak Cees H. (Kamerstuk 34 362, nr. 21) (Kamerstuk 29 362, nr. 272).

De vragen en opmerkingen zijn op 6 september 2018 aan de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media voorgelegd. Bij brief van 17 oktober zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Tellegen

De adjunct-griffier van de commissie,
Arends

| | |
|---|-------------|
| Inhoud | blz. |
| I Vragen en opmerkingen uit de fracties | 2 |
| II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media | 5 |

I Vragen en opmerkingen uit de fracties

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief waarin het kabinet voorstelt de Archiefwet 1995 te moderniseren. Deze leden onderschrijven het belang en de urgentie ervan, dat digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar wordt bewaard. Deze leden onderkennen het risico van data- en daarmee geheugenverlies van de overheid. Deze leden onderschrijven het standpunt van het kabinet, dat betrouwbaarheid en openbaarheid van informatie een belangrijk fundament vormen van onze rechtstaat.

De Minister beschrijft tal van stappen in de modernisering van het informatiebeheer van de overheid, waarbij het accent lag op aanpassingen en ondersteuning in de uitvoeringspraktijk, onder andere het archiefinnovatieprogramma Archief2020¹. De voornoemde leden vragen of de Minister niet alleen kan schetsen welke activiteiten zijn ontplooid, maar ook welke problemen aan het licht zijn gekomen.

De Minister schetst de zogenoemde hotspot-analyse, waarmee gebeurtenissen met bijzondere maatschappelijke effecten door archiefvormers in kaart worden gebracht². Deze leden menen dat de ramp met de MH17 een te gemakkelijk voorbeeld is, omdat daarvan onmiddellijk duidelijk is dát het een hotspot zou worden. Deze leden vragen wat de archiefvormer te doen staat als een dossier pas jaren later escaleert.

De Minister stelt, dat duidelijkheid over de normen die we hanteren voor e-depots een impuls kan betekenen voor overheden en de markt om dergelijke voorzieningen verder te ontwikkelen en te implementeren³. De leden constateren, dat er in den lande veel initiatieven zijn ten aanzien van e-depotvoorzieningen en dat er flink wordt geëxperimenteerd. Zij vragen of de Minister de mening deelt, dat het aan te bevelen zou zijn, dat er een certificering komt voor dit soort voorzieningen, om een wildgroei van systemen te voorkomen. Voor de leden spreekt het vanzelf, dat de Nederlandse overheid niet de enige is die normen tracht te formuleren voor het opslaan van digitale informatie. Zij vragen of de Minister nader kan uitwerken, welke lessen kunnen worden getrokken uit ervaringen in het buitenland.

De Minister stelt, dat in de praktijk van papieren archieven circa 5 à 10 procent van blijvende waarde is om te worden overgebracht. Bij overbrenging van digitale archieven kan het percentage hoger liggen⁴. De leden vragen, aan welk percentage gedacht moet worden en vragen voorts, of het percentage een criterium is of een uitkomst.

De Minister stelt het vraagstuk van keten- en netwerkarchivering aan de orde⁵. Deze leden vrezen, dat zo de oplossing van dit vraagstuk al wordt gevonden, de overheid opnieuw achter de feiten aanloopt door de ontwikkeling van nog nieuwere systemen en programmatuur. Deelt de Minister de mening, dat meer standaardisatie mogelijk een oplossing is: standaarden voor formaten, standaarden voor systemen, standaarden voor e-depotvoorzieningen?

¹ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 3.

² Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 5.

³ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 6.

⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 7.

⁵ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 7.

De Minister stelt, dat het voor onbepaalde tijd beheren en toegankelijk houden van informatie voor archiefvormers zelf doorgaans geen kerntaak is.⁶ De leden menen dat dit niet juist is. Overeenkomstig de Archiefwet zijn decentrale overheden toch zorgdrager voor hun archief en dat blijven zij toch ook na overbrenging, zo vragen deze leden.

Als bezwaar tegen de verkorting van de overbrengingstermijn voert de Minister aan, dat de archiefachterstanden bij de rijksdienst uit de periode 1976–2005 nog niet zijn ingelopen. De Minister verwacht dat er na 2019 nog circa 25 km intensief te bewerken archief zal resteren. Zij vragen op welke termijn de Minister verwacht dat de resterende achterstand zal zijn ingelopen. Deelt de Minister de mening van de leden van deze fractie, dat aanpak van de digitale archivering niet moet wachten op de afronding van de inhaalslag met betrekking tot de papieren archiefbestanddelen? Deze leden vragen wat er gaat gebeuren met de digitale informatie die de overheid nu al minstens vijftien jaar op steeds grotere schaal produceert. Hiervoor geldt in ieder geval niet dat bij het ontstaan al rekening is gehouden met digitale archivering, wat volgens de Minister essentieel is zowel voor verantwoorde archivering als voor het voorkomen van extra kosten. Deelt de Minister de mening van deze leden, dat dit feit deze periode extra kwetsbaar maakt voor verlies van kennis en informatie én voor extra kosten.

Uit rapporten van de Erfgoedinspectie blijkt, dat archiefvormers vaak nog onvoldoende overzicht hebben over alle gegevens die er in hun verschillende systemen en toepassingen in omloop zijn⁷. Op welke wijze bevordert het kabinet, dat dit overzicht bij archiefvormers groeit, zo vragen de voornoemde leden.

De Minister geeft aan, dat een aandachtspunt is 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 overheidshandelen op zowel korte als lange termijn ten goede komt⁸. Deelt de Minister de mening, dat het niet alleen gaat om reconstructie van het handelen maar ook om de reconstructie van de beleidsvorming, zo vragen deze leden.

De leden vragen, hoe de voorliggende brief zich verhoudt tot het initiatiefvoorstel Wet open overheid (Woo)⁹, dat bij de Eerste Kamer in behandeling is. Deze leden vragen wat de stand van zaken is in het gesprek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de initiatiefnemers van de Woo.

Mede in verband met de Woo benadrukken deze leden, dat het digitaal beschikbaar zijn en het transparant zijn van informatie twee verschillende zaken zijn. De Minister gebruikt deze termen door elkaar, alsof het hetzelfde is. Naarmate de informatieberg exponentieel groeit, wordt naar de mening van deze leden het werken aan échte transparantie (context, duiding) steeds belangrijker. Zij vragen de Minister daarop alsnog in te gaan. Deze leden vragen de Minister in dit verband aandacht te besteden aan het programma Transparante en Open Provincie van Zuid-Holland¹⁰. Heeft de Minister vergelijkbare voornemens als het gaat om het beleid van de rijksoverheid, zo vragen deze leden.

De leden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de Minister om de overbrengingstermijn terug te brengen naar tien

⁶ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 8.

⁷ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 10.

⁸ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 11.

⁹ Kamerstuk 33 328.

¹⁰ <https://www.rijkaaninformatie.nl/actueel/nieuws/2018/7/12/provincie-zuid-holland-werkt-aan-transparante-en-open-overheid>.

jaar, maar zijn van mening dat dit wel met de nodige zorg en waarborgen moet worden geregeld. In dit verband vragen deze leden aandacht voor de beheerskosten. Bij de verkorting van de overbrengingstermijn bespaart de zorgdrager – de overbrengende partij – op beheerskosten, maar wentelt die beheerskosten af op de archiefdiensten – de ontvangende partij. Zij vragen of de Minister de mening deelt, dat daarover deugdelijke afspraken moeten worden gemaakt, niet alleen door het Rijk, maar ook door de decentrale overheden.

De leden onderkennen, dat het overbrengen van archieven in goede, geordende en toegankelijke staat een vereiste is bij de verkorting van de overbrengingstermijn. Bij analoge archieven komt het nog te vaak voor, dat er gebrekkige inventarissen worden meegeleverd. Bij digital born archieven is het eveneens van groot belang, dat ook voldaan wordt aan dit vereiste van goede, geordende en toegankelijke staat, wat onder meer betekent overbrenging met de juiste metadata. Zij vragen of de Minister onderkent dat dit vereiste zowel voor analoge als voor digitale archieven geldt.

De Minister stelt, dat Nederland zich met een overbrengingstermijn van tien jaar bevindt in een kleine groep van andere landen waar dit wettelijk is verankerd. Kan de Minister schetsen, wat de ervaringen van deze landen zijn met de korte overbrengingstermijn voor digitale archieven, zo vragen deze leden. Welke overgangsmaatregelen hebben deze landen genomen bij het invoeren van een korte overbrengingstermijn?

In dit verband vragen deze ook naar de invloed van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in relatie tot de Archiefwet en de Wet open overheid. Onderkent de Minister, dat het van kracht worden van de AVG de archiefdiensten voor grote problemen stelt? Wanneer de archiefdiensten geconfronteerd worden met de overbrenging van nog jongere archieven en deze moeten gaan screenen op de aanwezigheid van bijzondere persoonsgegevens, dan zal dat doorgaans leiden tot een grote verzwaring van de werkzaamheden van die diensten.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks constateren dat de Minister schrijft dat de archiefachterstanden uit de periode 1976–2005 per 31 december 2019 hadden moeten zijn weggewerkt, maar dat er dan nog circa 25 km intensief te bewerken fysiek archief zal resterend. Zij vragen waardoor deze vertraging is ontstaan? Rond welke jaartallen ligt het zwaartepunt van deze achterstand? Wat is de omvang van de achterstand voor het digitale deel van het archief over deze jaren, zo vragen deze leden.

De aan het woord zijnde leden lezen ook dat er nog zo weinig digitale dossiers zijn overgebracht dat de inhaaleffecten daarvoor niet te berekenen zijn: er is simpelweg te weinig praktijkvorming en onvoldoende overzicht over welke gegevens waar berusten. Zij vragen of de Minister in dat kader kan aangeven hoe digitale gegevens van 1998 en eerder nu overgebracht worden en duurzaam toegankelijk gemaakt/gehouden worden. Hoe verhoudt deze hoeveelheid data zich tot de op dit moment jaarlijks ontstane hoeveelheden gegevens? Tevens vragen zij waarin de huidige «praktijk» precies tekort schiet om grootschaliger overbrenging te doen. Welke kosten zijn «uitgespaard» door niet tijdig te investeren in archiveringsystemen? Hoeveel meerkosten ontstaan er door nu met terugwerkende kracht gegevens te moeten hervinden, zo vragen de voornoemde leden.

Vindt de Minister het met de leden van deze fracties onbegrijpelijk dat er, gegeven de opmerking dat er onvoldoende overzicht is over alle gegevens die er in verschillende systemen en toepassingen in omloop zijn, bij de bouw van die systemen niet rekening is gehouden met wettelijke archiefverplichtingen? Zij vragen tevens of hij heeft kunnen achterhalen waarom dit bij verschillende bestuursorganen over het hoofd is gezien. Kan de Minister zich vinden in de conclusie van de impactanalyse dat het

kennisniveau ten aanzien van de informatiehuishouding en ICT bij de overheid beter moet? Wat gaat hij, naast zijn goede voornemens inclusief het herijken van de Archiefwet op een digitaal tijdperk, doen om zeker te stellen dat dergelijke situaties in de toekomst niet meer voorkomen? Eveneens vragen zij hoe de Minister voorkomt dat vanwege het gebrek aan overzicht er gegevens voor toekomstige geschiedschrijvers en beleidsmakers verloren gaan.

De leden van de genoemde fracties kunnen begrip opbrengen voor het uitgangspunt dat bij de vervroeging van de overbrengingstermijn een overgangstermijn gehanteerd wordt om aanpassingen gelijk te doen oplopen met (vervangings)investeringen in de bedrijfsvoering of achterliggende ICT. Zij zouden dan wel graag van de Minister een overzicht ontvangen van wanneer die (vervangings)investeringen zijn voorgenomen bij verschillende onderdelen van de rijksoverheid en decentrale overheden om zicht te hebben op de infasering van die vervroegde overbrengingstermijn.

II Reactie Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media

Allereerst dank ik de leden van de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor hun reacties en vragen naar aanleiding van de brief over de aanpassing van de Archiefwet, die ik mede namens mijn ambtscollega van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan uw Kamer heb doen toekomen. Ik beschouw deze aanpassing naast de in de brief genoemde praktijkgerichte programma's en onderzoeken als van groot belang voor een betrouwbaar geheugen van de overheid dat de rechtstaat dient en de aanspraken die burgers en bedrijven daarop mogen maken, en tevens bronnen zeker stelt voor historisch onderzoek. Het is goed om te constateren dat deze notie in de gestelde vragen terugkomt. Evenals de brief beweegt een aantal vragen zich niet alleen op mijn beleidsterrein, maar ook op dat van mijn ambtscollega van BZK die een coördinerende taak heeft met betrekking tot de informatiehuishouding van het Rijk en het openbaar bestuur. Deze beantwoording stuur ik u dan ook mede namens mijn ambtscollega van BZK.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de brief waarin het kabinet voorstelt de Archiefwet 1995 te moderniseren. Deze leden onderschrijven het belang en de urgentie ervan, dat digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar wordt bewaard. Deze leden onderkennen het risico van data- en daarmee geheugenverlies van de overheid. Deze leden onderschrijven het standpunt van het kabinet, dat betrouwbaarheid en openbaarheid van informatie een belangrijk fundament vormen van onze rechtstaat.

De Minister beschrijft tal van stappen in de modernisering van het informatiebeheer van de overheid, waarbij het accent lag op aanpassingen en ondersteuning in de uitvoeringspraktijk, onder andere het archiefinnovatieprogramma Archief2020¹¹. De voornoemde leden vragen of de Minister niet alleen kan schetsen welke activiteiten zijn ontplooid, maar ook welke problemen aan het licht zijn gekomen.

In het eindverslag van het programma Archief2020 zijn alle resultaten van het programma en de aandachtspunten voor de toekomst opgenomen. De volledige oogst van dit programma is te vinden op <https://archieff2020.nl/downloads/eindverslag-archieff-2020-over-2013-2016>. Als een van de belangrijkste bevindingen, in positieve zin geformuleerd, kwam uit het programma naar voren het belang van het ontwikkelen en delen van kennis op het gebied van duurzaam informatiebeheer en de aansluiting tussen kennis en praktijk.

¹¹ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 3.

De Minister schetst de zogenoemde hotspot-analyse, waarmee gebeurtenissen met bijzondere maatschappelijke effecten door archiefvormers in kaart worden gebracht¹². Deze leden menen dat de ramp met de MH17 een te gemakkelijk voorbeeld is, omdat daarvan onmiddellijk duidelijk is dat het een hotspot zou worden. Deze leden vragen wat de archiefvormer te doen staat als een dossier pas jaren later escaleert.

Mocht op enig moment blijken dat een onderwerp of dossier alsnog een hotspot is of als zodanig uitgroeit, dan kan, mits de informatie bij archiefvormers in goede en toegankelijke staat verkeert, de informatie alsnog permanent bewaard worden. Het Nationaal Archief adviseert om de één tot drie jaar een hotspotlijst op te stellen. De bedoeling is juist om in te spelen op de actualiteit.

De Minister stelt, dat duidelijkheid over de normen die we hanteren voor e-depots een impuls kan betekenen voor overheden en de markt om dergelijke voorzieningen verder te ontwikkelen en te implementeren¹³. De leden constateren, dat er in den lande veel initiatieven zijn ten aanzien van e-depotvoorzieningen en dat er flink wordt geëxperimenteerd. Zij vragen of de Minister de mening deelt, dat het aan te bevelen zou zijn, dat er een certificering komt voor dit soort voorzieningen, om een wildgroei van systemen te voorkomen.

Wat betreft de vragen over certificering kan ik hier op dit moment het volgende over zeggen. In de afgelopen jaren hebben verschillende overheden functionerende e-depotvoorzieningen ingericht. Zo beschikt het Nationaal Archief al geruime tijd over een dergelijke voorziening, die ook aan de Regionaal Historische Centra (RHC's) beschikbaar is gesteld. Dit geldt ook voor grote gemeenten zoals Amsterdam en Rotterdam. De VNG ondersteunt haar leden door het beschikbaar stellen van functionele beschrijvingen en een modelbestek voor aanbesteding en zij heeft zich uitgesproken voor ondersteuning bij certificering van e-depotvoorzieningen. Van een wildgroei is op dit moment nog geen sprake, hoewel er zeker sprake is van een zekere diversiteit van voorzieningen. Ik vind het nu nog te vroeg om mij voor certificering uit te spreken. Wel wil ik met betrokken partijen de wenselijkheid en haalbaarheid van certificering van e-depotvoorzieningen bespreken.

Voor de leden spreekt het vanzelf, dat de Nederlandse overheid niet de enige is die normen tracht te formuleren voor het opslaan van digitale informatie. Zij vragen of de Minister nader kan uitwerken, welke lessen kunnen worden getrokken uit ervaringen in het buitenland.

Bij de ontwikkeling van het e-depot is sinds geruime tijd sprake van intensieve internationale kennisuitwisseling. Ook over normstelling wordt door Nederlandse professionals in internationaal verband kennis uitgewisseld, bijvoorbeeld door deelname aan werkgroepen van de Internationale Standaardisatie Organisatie en vakgerichte conferenties zoals die van de International Council of Archivists en het Digital Lifecycle Management (DLM) Forum.

Voorts wordt voor het normeren van e-depots zoveel mogelijk gebruik gemaakt van de resultaten van nationale initiatieven («best practices»), waarbij deze gekoppeld worden aan bestaande, bij voorkeur op internationale standaarden gebaseerde normenkaders en certificeringsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld genoemd op de wegwijzer certificering (www.wegwijzercertificering.nl) van het Netwerk Digitaal Erfgoed.

De Minister stelt, dat in de praktijk van papieren archieven circa 5 à 10 procent van blijvende waarde is om te worden overgebracht. Bij

¹² Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 5.

¹³ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 6.

overbrenging van digitale archieven kan het percentage hoger liggen¹⁴. De leden vragen, aan welk percentage gedacht moet worden en vragen voorts, of het percentage een criterium is of een uitkomst.

Het genoemde percentage in relatie tot papieren archief is in de eerste plaats een praktijkgegeven, dat van geval tot geval kan verschillen naar gelang de waardering en de selectie, de inhoud, het belang en de betekenis van de archieven. Dit blijkt al uit de ruime marge. Dat dit percentage bij digitaal archiefmateriaal hoger kan liggen, is dan ook alleen een verwachting, die nog niet kan worden getoetst aan de praktijk. In geen geval is er sprake van een criterium.

De Minister stelt het vraagstuk van keten- en netwerkarchivering aan de orde¹⁵. Deze leden vrezen, dat zo de oplossing van dit vraagstuk al wordt gevonden, de overheid opnieuw achter de feiten aanloopt door de ontwikkeling van nog nieuwere systemen en programmatuur. Deelt de Minister de mening, dat meer standaardisatie mogelijk een oplossing is: standaarden voor formaten, standaarden voor systemen, standaarden voor e-depotvoorzieningen?

Ten aanzien van ketenarchivering ben ik het met de leden eens, dat standaardisatie hierin een bijdrage kan leveren. Het bevordert de interoperabiliteit van IT-systemen en voor zover toegepaste standaarden open en beschreven zijn, maakt dit het duurzaam beheer van informatie mogelijk. Voor veel voorkomende bestandsformaten zoals PDF en tekstbestanden zijn dergelijke open en beschreven standaarden op de Pas-Toe-Leg-Uit-lijst van het Forum Standaardisatie opgenomen. De mogelijkheid om open standaarden waar nodig te verplichten maakt reeds onderdeel uit van het wetsvoorstel Wet Digitale Overheid. Naast deze technische aanpak van het vraagstuk zijn echter ook bestuurlijke samenwerking en afspraken van belang om expliciet aandacht te geven aan archiveringsaspecten, zoals het geval is bij de Omgevingswet.

De Minister stelt, dat het voor onbepaalde tijd beheren en toegankelijk houden van informatie voor archiefvormers zelf doorgaans geen kerntaak is.¹⁶ De leden menen dat dit niet juist is. Overeenkomstig de Archiefwet zijn decentrale overheden toch zorgdrager voor hun archief en dat blijven zij toch ook na overbrenging, zo vragen deze leden.

De leden merken terecht op, dat de decentrale overheden na het overbrengen van hun archieven zorgdrager blijven en als zodanig bestuurlijk verantwoordelijk. In de dagelijkse bedrijfsvoering staan echter doorgaans het primaire doel en gebruik van informatie voorop, niet de archiveringsprocessen. Bovendien wordt de informatie op een andere plek in de organisatie gecreëerd dan het archief, waar de kennis, expertise en ruimte aanwezig zijn om overgebrachte informatie voor 10, 20 of 100 jaar of langer toegankelijk te houden. Een van de mogelijke oplossingen om deze kloof in het digitale tijdperk te dichten is het archiveren zoveel mogelijk onderdeel te maken van de kantoorautomatisering en de verschillende toepassingen.

Als bezwaar tegen de verkorting van de overbrengingstermijn voert de Minister aan, dat de archiefachterstanden bij de rijksdienst uit de periode 1976–2005 nog niet zijn ingelopen. De Minister verwacht dat er na 2019 nog circa 25 km intensief te bewerken archief zal resteren. Zij vragen op welke termijn de Minister verwacht dat de resterende achterstand zal zijn ingelopen.

Wat betreft de gevraagde termijn is, zoals vermeld in de brief van de Minister van BZK van 28 juni 2017 (Kamerstuk 29 362, nr. 264) het

¹⁴ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 7.

¹⁵ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 7.

¹⁶ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 8.

opstellen van een nieuwe realistische planning noodzakelijk gebleken. Op basis van de huidige inzichten van de ketenpartners gezamenlijk is er na 2019 nog vier tot vijf jaar nodig om de achterstanden, die Doc-Direkt bewerkt, in te lopen. Overigens vormt dit niet een bezwaar tegen het verkorten van de overbrengingstermijn, maar wel tegen een eventuele invoering hiervan met terugwerkende kracht, zoals ook gesteld in de brief.

Deelt de Minister de mening van de leden van deze fractie, dat aanpak van de digitale archivering niet moet wachten op de afronding van de inhaalslag met betrekking tot de papieren archiefbestanddelen?

Deze leden vragen wat er gaat gebeuren met de digitale informatie die de overheid nu al minstens vijftien jaar op steeds grotere schaal produceert. Hiervoor geldt in ieder geval niet dat bij het ontstaan al rekening is gehouden met digitale archivering, wat volgens de Minister essentieel is zowel voor verantwoorde archivering als voor het voorkomen van extra kosten. Deelt de Minister de mening van deze leden, dat dit feit deze periode extra kwetsbaar maakt voor verlies van kennis en informatie én voor extra kosten.

Ik ben het met de leden eens dat de digitale aanpak niet moet wachten op de afronding van de papieren inhaalslag. De departementen zijn dan ook al sinds langere tijd aan de slag om maatregelen op dit terrein te treffen.¹⁷ De observatie dat het invoeren van de digitalisering ons extra kwetsbaar maakt voor informatieverlies en onnodige kosten met zich mee kan brengen deel ik met de leden. Dit is dan ook een belangrijke motivering achter de brief en de daarin geschetste voornemens en maatregelen.

Uit rapporten van de Erfgoedinspectie blijkt, dat archiefvormers vaak nog onvoldoende overzicht hebben over alle gegevens die er in hun verschillende systemen en toepassingen in omloop zijn¹⁸. Op welke wijze bevordert het kabinet, dat dit overzicht bij archiefvormers groeit, zo vragen de voornoemde leden.

De leden vragen naar de wijze waarop het kabinet het genoemde overzicht bij archiefvormers bevordert. In dit verband wijs ik erop, dat rapporten van de Erfgoedinspectie er ook aan bijdragen dat archiefvormers zelf werk maken van verbeteringen. Daarnaast bestaat een gezamenlijk programma Rijk aan Informatie (Ral), waarbinnen de verschillende departementen samenwerken. Juist dit programma bevordert de kwaliteit, samenhang en overzichtelijkheid van het informatiebeheer bij de departementen. Zo ontwikkelt Ral strategieën voor archivering van websites en van email, in aanvulling op het bewaren van bijvoorbeeld online gepubliceerde rapporten in documentmanagementsystemen. Verder zijn voor archiefvormers handreikingen beschikbaar, zoals het toetsingskader informatie van de centrale overheid van de Erfgoedinspectie, de Baseline Informatiehuishouding rijksoverheid van BZK en DUTO (kwaliteitseisen voor en doorlichting van systemen op duurzame toegankelijkheid) van het Nationaal Archief.

De Minister geeft aan, dat een aandachtspunt is 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 overheidshandelen op zowel korte als lange termijn

¹⁷ Een overzicht en stand van zaken van digitaal werken en duurzaam digitaal informatiebeheer bij de departementen is opgenomen in «Wel digitaal, nog niet duurzaam», Erfgoedinspectie (2018), p. 14.

¹⁸ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 10.

ten goede komt¹⁹. Deelt de Minister de mening, dat het niet alleen gaat om reconstructie van het handelen maar ook om de reconstructie van de beleidsvorming, zo vragen deze leden.

De leden vragen naar de betekenis van het kunnen reconstrueren. Het reconstrueren van het overheidshandelen op hoofdlijnen is als selectie-doelstelling al geformuleerd bij de behandeling van het wetsvoorstel van de Archiefwet 1995 en uitgewerkt bij wijziging van het Archiefbesluit per 2013²⁰ en deze is als zodanig nog steeds van kracht. Het handelen wordt hier gebruikt als een algemeen dekkende term die de beleidsvorming niet uitsluit, maar ook niet tot doel maakt. Bij de uiteindelijke selectiebeslissing over te bewaren overheidsarchief kan de beleidsvorming hier dus deel van uitmaken, evenals de uitvoering.

De leden vragen, hoe de voorliggende brief zich verhoudt tot het initiatiefvoorstel Wet open overheid (Woo)²¹, dat bij de Eerste Kamer in behandeling is. Deze leden vragen wat de stand van zaken is in het gesprek van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties met de initiatiefnemers van de Woo.

Zoals aangekondigd in het regeerakkoord voert het kabinet overleg met de initiatiefnemers van de Woo om te onderzoeken hoe de verruiming van openheid gestalte kan krijgen zonder hoge kosten voor de organisatie en uitvoering. Uw Kamer zal daarover naar verwachting later dit jaar worden geïnformeerd.

Mede in verband met de Woo benadrukken deze leden, dat het digitaal beschikbaar zijn en het transparant zijn van informatie twee verschillende zaken zijn. De Minister gebruikt deze termen door elkaar, alsof het hetzelfde is. Naarmate de informatieberg exponentieel groeit, wordt naar de mening van deze leden het werken aan échte transparantie (context, duiding) steeds belangrijker. Zij vragen de Minister daarop alsnog in te gaan.

Deze leden vragen de Minister in dit verband aandacht te besteden aan het programma Transparante en Open Provincie van Zuid-Holland²². Heeft de Minister vergelijkbare voornemens als het gaat om het beleid van de rijksoverheid, zo vragen deze leden.

De notie van de leden deel ik, dat de begrippen beschikbaarheid en transparantie van informatie niet samenvallen. Dit geldt zeker in een digitale omgeving, waarin informatie besloten kan liggen in grote databestanden die zonder kennis of instrumenten niet gemakkelijk toegankelijk of te duiden zijn. In mijn brief heb ik naast het onderstrepen van het belang van betrouwbaarheid en openbaarheid van informatie als basis van de Archiefwet het begrip transparantie als de eigenschap aangeduid die de overheid kenmerkt in de wijze waarop zij handelt en communiceert met burgers en ondernemers. Het begrip van de Open Overheid is hier van toepassing en transparantie komt hier overeen met de door de leden genoemde context en duiding. Een goede, geordende en toegankelijke staat van de informatie, zoals de Archiefwet dit voorschrijft, is voor deze transparantie in mijn ogen een belangrijke basisvoorwaarde. Nu de digitalisering de archieffunctie voor grote uitdagingen plaatst, heb ik naast mijn inspanningen voor de Archiefwet het initiatief genomen om middels het Nationaal Archief ruimte te bieden aan het Kennisnetwerk Informatie en Archief, dat openstaat voor instellingen, professionals en belangstellenden (<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/kennisnetwerk-informatie-en-archieff>). Van haar kant spant mijn ambts-

¹⁹ Kamerstuk 29 362, nr. 272, p. 11.

²⁰ Zie ook Kamerstuk 29 362, nr. 186.

²¹ Kamerstuk 33 328.

²² <https://www.rijkaaninformatie.nl/actueel/nieuws/2018/7/12/provincie-zuid-holland-werkt-aan-transparante-en-open-overheid>.

collega van BZK zich in voor een open, transparante overheid middels het Open Overheidsbeleid, waar ook het beleid van Open Data deel van uitmaakt, en voor intensieve samenwerking met publieke organisaties en ervaringsdeskundigen in het Leer- en Expertisepunt Open Overheid (<https://www.open-overheid.nl/>). Het is goed om te zien dat de andere overheden ook zelf initiatieven ontplooiën op het gebied van open overheid en een voorbeeld zoals aangehaald door de leden juich ik dan ook van harte toe. Overigens wijs ik erop, dat het juist tot de toegevoegde waarde en specialistische kennis van de archiefinstelling behoort om bij de naar haar overgebrachte, permanent te bewaren archieven context en duiding te kunnen verschaffen.

De leden hebben met belangstelling kennisgenomen van het voornemen van de Minister om de overbrengingstermijn terug te brengen naar tien jaar, maar zijn van mening dat dit wel met de nodige zorg en waarborgen moet worden geregeld. In dit verband vragen deze leden aandacht voor de beheerskosten. Bij de verkorting van de overbrengingstermijn bespaart de zorgdrager – de overbrengende partij – op beheerskosten, maar wentelt die beheerskosten af op de archiefdiensten – de ontvangende partij. Zij vragen of de Minister de mening deelt, dat daarover deugdelijke afspraken moeten worden gemaakt, niet alleen door het Rijk, maar ook door de decentrale overheden.

Ik deel de mening van de leden dat er bij het terugbrengen van de overbrengingstermijn met betrekking tot beheer geen sprake mag zijn van het afwentelen van kosten. Tegelijkertijd biedt de archiefwettelijke regelgeving enkele waarborgen die in dit verband goed zijn om op te merken. Ten eerste dient de archiefvormer (de zorgdrager) er zelf voor te zorgen dat de archieven zich bevinden in goede, geordende en toegankelijke staat. Deze staat is de basis om permanent te bewaren archiefmateriaal aan te bieden aan de beheerder van de archiefbewaarplaats, doorgaans de archivaris. Voorts dient de archiefvormer te zorgen voor een vastgestelde selectielijst, waarin is vastgelegd welke archiefbescheiden in aanmerking komen voor bewaring en welke voor vernietiging. Is aan deze voorwaarden niet voldaan, dan kan er (nog) geen sprake zijn van overbrenging. Dit voorkomt ook, dat aan de zijde van de archiefdienst onnodig (extra) kosten moeten worden gemaakt om de zaken op orde te krijgen. Voorts zijn de inspanningen en kosten die archiefvormers maken naar hun aard niet alle dezelfde als de kosten van de archiefdienst. In het eerste geval gaat het vooral om het actieve informatie- en documentbeheer en het voldoen aan de regelgeving die hierop betrekking heeft, zoals wat betreft persoonsgegevens en veiligheid. In het andere geval zijn er specifieke kosten voor duurzaam beheer, advisering, ontsluiting en het ter beschikking stellen van archiefinformatie aan derden en belangstellenden. Voor zover er aan de zijde van de archiefdiensten eventueel extra kosten zouden worden veroorzaakt als gevolg van het overbrengen van «jonger» archiefmateriaal bij het verkorten van de overbrengingstermijn, laat ik nog onderzoek verrichten, zoals ook aangekondigd in mijn brief. Overigens wijs ik erop dat bij de decentrale overheden de overbrengende en ontvangende partij in beginsel dezelfde zijn, dit in tegenstelling tot het Rijk.

De leden onderkennen, dat het overbrengen van archieven in goede, geordende en toegankelijke staat een vereiste is bij de verkorting van de overbrengingstermijn. Bij analoge archieven komt het nog te vaak voor, dat er gebrekkige inventarissen worden meegeleverd. Bij digital born archieven is het eveneens van groot belang, dat ook voldaan wordt aan dit vereiste van goede, geordende en toegankelijke staat, wat onder meer betekent overbrenging met de juiste metadata. Zij vragen of de Minister onderkent dat dit vereiste zowel voor analoge als voor digitale archieven geldt.

De leden vragen of een goede, geordende en toegankelijke staat zowel voor analoge als voor digitale archieven geldt. Dit is inderdaad voor alle verschijningsvormen van archief belangrijk.

De Minister stelt, dat Nederland zich met een overbrengingstermijn van tien jaar bevindt in een kleine groep van andere landen waar dit wettelijk is verankerd. Kan de Minister schetsen, wat de ervaringen van deze landen zijn met de korte overbrengingstermijn voor digitale archieven, zo vragen deze leden. Welke overgangsmaatregelen hebben deze landen genomen bij het invoeren van een korte overbrengingstermijn?

Gevraagd naar de ervaringen van deze landen met de korte overbrengingstermijn en eventuele overgangsmaatregelen, kan ik hier op basis van de beschikbare informatie het volgende over zeggen. In Estland is de standaard overbrengingstermijn in de Archiefwet van 2011 gehalveerd van 20 naar 10 jaar. Deze termijn geldt voor blijvend te bewaren informatie die na januari 2012 is gecreëerd. Omdat de eerste 10 jaar na inwerkingtreding nog niet zijn verstreken, is in Estland beperkt ervaring opgedaan. Meestal betreft dit een beëindiging of reorganisatie van taken. Volgens het Nationaal Archief in Estland brengt digitale overbrenging nog veel maatwerk met zich mee. Het Nationaal Archief van Estland stelt handreikingen op en begeleidt overheidsorganisaties. In Noorwegen is de overbrengingstermijn 25 tot 30 jaar voor zowel papieren als digitaal archief, maar van digitale archiefblokken moeten overheidsorganisaties elke 5 jaar een kopie overbrengen naar een archiefbewaarplaats. Op dit moment werkt men er aan een nieuw, flexibel regime. Uitgangspunt wordt dat blijvend te bewaren digitale informatie wordt overgebracht, zodra overheidsorganisaties er zelf geen gebruik meer van maken. Dit kan binnen 10 jaar zijn, maar ook veel later. Op de tussentijdse overbrenging van kopieën beraadt men zich nog. Een hulpmiddel bij overbrenging is de zogenoemde NOARK-standaard; hierin staan functionele en technische eisen waaraan recordmanagementsystemen van overheidsorganisaties moeten voldoen. Van IJsland was ten tijde van deze beantwoording geen nadere informatie ontvangen.

In dit verband vragen deze ook naar de invloed van de Europese Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in relatie tot de Archiefwet en de Wet open overheid. Onderkent de Minister, dat het van kracht worden van de AVG de archiefdiensten voor grote problemen stelt? Wanneer de archiefdiensten geconfronteerd worden met de overbrenging van nog jongere archieven en deze moeten gaan screenen op de aanwezigheid van bijzondere persoonsgegevens, dan zal dat doorgaans leiden tot een grote verzwaring van de werkzaamheden van die diensten. De leden vragen naar de gevolgen van de AVG voor de archiefdiensten, in het bijzonder bij overbrenging van jonger archief. Het is zonder meer een feit, dat het van kracht worden van de AVG de archiefdiensten noopt om de consequenties hiervan te bezien in het licht van hun taak en werkzaamheden. Ik constateer met vreugde dat de sector dit zeer serieus oppakt en hier intensief mee bezig is. Het is, denk ik, nog te vroeg om nu al te stellen dat het overbrengen van jonger archief in de toekomst op grond van de AVG zal leiden tot een taakverzwaring voor de archiefdiensten. Komende jaren zal door zowel archiefvormers als archiefdiensten ervaring worden opgedaan om met deze regelgeving te werken. Wel heb ik in mijn brief aangekondigd onderzoek te zullen verrichten naar eventuele meerkosten op het bredere terrein van de openbaarheid bij een vervroegen van de overbrengingstermijn.

De leden van de fracties van D66 en GroenLinks constateren dat de Minister schrijft dat de archiefachterstanden uit de periode 1976–2005 per 31 december 2019 hadden moeten zijn weggewerkt, maar dat er dan nog circa 25 km intensief te bewerken fysiek archief zal resteren. Zij vragen

waardoor deze vertraging is ontstaan? Rond welke jaartallen ligt het zwaartepunt van deze achterstand?

De leden vragen naar het wegwerken van de papieren archiefachterstanden uit 1976–2005. Zoals vermeld in de brief van de Minister van BZK van 28 juni 2017 (Kamerstuk 29 362, nr. 264) is de ingecalculeerde bewerkingsnelheid nooit gerealiseerd. De Erfgoedinspectie identificeert in haar rapportage als belangrijkste oorzaak van de discrepantie tussen de oorspronkelijke planning en de feitelijke voortgang, dat de planning bij aanvang niet 100% realistisch was.²³ Dit komt vooral door de grote complexiteit van de archieven, die meer gefragmenteerd blijken dan eerder is geschat. De archiefbestanden zijn voorts niet op jaartal gevormd. Wel is sprake van een begin- en einddatum van archiefbestanden die binnen de periode 1976–2005 vallen. Van registratie van omvang in meters naar jaartallen is echter geen sprake, waardoor het zwaartepunt van de achterstand in jaartallen niet is vast te stellen.

Wat is de omvang van de achterstand voor het digitale deel van het archief over deze jaren, zo vragen deze leden.

Het lijkt voorbarig om nu reeds te spreken van digitale achterstanden naar analogie van de papieren bewerkingsachterstanden bij het Rijk en dit over genoemde periode. De departementen zijn sedert het jaar 2003 de een na de ander overgegaan op volledig digitaal werken. Met het invoeren van digitaal werken zijn zij, zoals ik hiervoor meldde, tevens aan de slag gegaan om maatregelen te treffen op het terrein van digitaal informatiebeheer. Voorts geldt voor deze archiefinformatie de wettelijke overbrengingstermijn van 20 jaar. Dit betekent dat er tot begin van het derde decennium van deze eeuw geen sprake is van «achterstanden» in de overbrenging van digitaal archief. Inmiddels zijn documentmanagementsystemen van departementen aangesloten op het e-depot van het Nationaal Archief of loopt de voorbereiding hiervan. Voor wat betreft de informatie buiten deze systemen, zoals op persoonlijke netwerkschijven, in mailboxen en samenwerkingsruimten, is nader onderzoek nodig naar de gewenste manier van digitaal archiveren.

De aan het woord zijnde leden lezen ook dat er nog zo weinig digitale dossiers zijn overgebracht dat de inhaaleffecten daarvoor niet te berekenen zijn: er is simpelweg te weinig praktijkvorming en onvoldoende overzicht over welke gegevens waar berusten. Zij vragen of de Minister in dat kader kan aangeven hoe digitale gegevens van 1998 en eerder nu overgebracht worden en duurzaam toegankelijk gemaakt/gehouden worden.

Hoe verhoudt deze hoeveelheid data zich tot de op dit moment jaarlijks ontstane hoeveelheden gegevens?

Tevens vragen zij waarin de huidige «praktijk» precies tekort schiet om grootschaliger overbrenging te doen. Welke kosten zijn «uitgespaard» door niet tijdig te investeren in archiveringssystemen? Hoeveel meerkosten ontstaan er door nu met terugwerkende kracht gegevens te moeten hervinden, zo vragen de voornoemde leden.

De leden vragen naar het overbrengen van digitale dossiers van 1998 en eerder, de verhouding van data tussen toen en nu en de huidige praktijk. De procedure voor het overbrengen van digitale archiefinformatie van 1998 en eerder verschilt niet wezenlijk van de procedure voor papieren archieven, zij het dat er inderdaad nog relatief weinig digitale overdracht van materiaal uit die periode heeft plaatsgevonden. Bij archieven uit de periode van 1998 en eerder, die met de huidige overbrengingstermijn van 20 jaar worden overgebracht, is echter in hoofdzaak sprake van papieren archief. Logischerwijs is van voor 1998 nog nauwelijks digital-born archief beschikbaar. Inmiddels is wel enige ervaring opgebouwd met vervroegde

²³ «De juiste papieren 2», Erfgoedinspectie (2017), p. 9.

overbrenging van digitaal archief. Daaruit blijkt dat oudere bronsystemen niet zijn ingericht op export van informatie. Dat moet apart gemaakt worden, hetgeen een tijdrovende klus is. Alle informatie uit die systemen die wel al beschikken over een zogeheten exporttool kan wel eenvoudiger naar het e-depot worden overgebracht. Tot op heden zijn bij het Rijk digitale archieven overgebracht van het Archief Deltacommissaris (I&M), periode 2010–2014, het Archief 400 jaar vriendschappelijke betrekkingen VS – Nederland (BuZa), periode 2017, Jaarverslagen Nederlandsche Bank, periode 1814–2004 (gedigitaliseerd) en het Archief Stichting Pensioen- en Verzekeringskamer, periode 1923–2005 (gedigitaliseerd). Gegeven de sedert de eeuwwisseling op gang gekomen digitalisering is aan te nemen dat het inmiddels gaat om een aanzienlijke grotere hoeveelheid aan data. Te verwachten is dan ook dat op basis van de huidige overbrengings-termijn het aanbod van zogeheten digital born archieven aanzienlijk zal toenemen. In die zin is dit een natuurlijke overgang van papieren naar digital born archief. Hieraan gekoppeld is door archiefvormers bij het Rijk de afgelopen periode terdege geïnvesteerd in (documentmanagement-)systemen om hier goed mee om te gaan. Goede archivering vergt echter meer dan dat, waaronder voldoende metadatering van informatie. Bovendien bevindt veel mogelijk archiefwaardige informatie zich buiten deze systemen, zoals in mailboxen, databestanden en specifieke applicaties. Voortschrijdende ICT, nieuwe technieken en werkwijzen zullen eraan moeten bijdragen om deze informatie goed te kunnen beheren. De beoogde aanpassing van de Archiefwet ondersteunt de transitie door onder meer terminologie en uitleg beter toe te snijden op de digitale praktijk en door de overbrengingstermijn naar voren te halen. Overigens is er bij invoering van het verkorten van de overbrengingstermijn geen sprake van terugwerkende kracht, zoals ik hiervoor ook aangaf.

Vindt de Minister het met de leden van deze fracties onbegrijpelijk dat er, gegeven de opmerking dat er onvoldoende overzicht is over alle gegevens die er in verschillende systemen en toepassingen in omloop zijn, bij de bouw van die systemen niet rekening is gehouden met wettelijke archiefverplichtingen?

Zij vragen tevens of hij heeft kunnen achterhalen waarom dit bij verschillende bestuursorganen over het hoofd is gezien.

Op de vraag van voornoemde fracties over het rekening houden met archiefwettelijke verplichtingen bij de bouw van systemen merk ik op, dat het bij informatiebeheer behalve om overzicht en aandacht ook gaat om het doel waarvoor systemen primair geschikt en beschikbaar zijn, de tijd en bedrijfseconomische termijnen waarbinnen deze gebruikt worden, naast kennis van welke informatie zich ook buiten deze systemen beweegt, zoals in mailboxen, op centrale schijven en op websites. Belangrijke voorwaarde voor het kunnen archiveren is in het bijzonder het voldoende en liefst direct bij creatie in het automatiseringsproces metadateren van informatie, zodat er voldoende vastgelegde kenmerken zijn. Bij deze kenmerken valt te denken aan de openbaarheid of beperkingen hieraan, belangen van privacy en veiligheid en bewaar- of vernietigingstermijnen van informatie. Binnen het Rijksprogramma Rijk aan Informatie onderzoek ik samen met mijn ambtscollega van BZK op welke manier archivering «by design» zou kunnen plaatsvinden.

Kan de Minister zich vinden in de conclusie van de impactanalyse dat het kennisniveau ten aanzien van de informatiehuishouding en ICT bij de overheid beter moet? Wat gaat hij, naast zijn goede voornemens inclusief het herijken van de Archiefwet op een digitaal tijdperk, doen om zeker te stellen dat dergelijke situaties in de toekomst niet meer voorkomen?

Op de vraag van de leden naar of en hoe het beter moet kan ik het volgende zeggen. Het belang van het ontwikkelen en delen van kennis op het gebied van ICT en de informatiehuishouding wordt bij de overheid

alleszins erkend. Met het programma Rijk aan Informatie en de in de brief en deze beantwoording genoemde praktijkgerichte programma's en acties stuur ik hierop, samen met mijn ambtscollega van BZK. Het belang van de duurzaamheid en de openbaarheid van informatie is tevens onderwerp van overleg dat wij intensief voeren met vertegenwoordigers van de andere overheden.

Eveneens vragen zij hoe de Minister voorkomt dat vanwege het gebrek aan overzicht er gegevens voor toekomstige geschiedschrijvers en beleidsmakers verloren gaan.

Gevraagd naar mijn inzet voor behoud van overzicht en gegevens voor de toekomst, kan ik zeggen dat ik mij van harte en naar overtuiging inzet om, zover mijn verantwoordelijkheid reikt, ervoor te zorgen dat de tijd waarin wij leven en leefden goed gedocumenteerd achterblijft als bron voor toekomstig onderzoek en geschiedschrijving.

De leden van de genoemde fracties kunnen begrip opbrengen voor het uitgangspunt dat bij de vervroeging van de overbrengingstermijn een overgangstermijn gehanteerd wordt om aanpassingen gelijk te doen oplopen met (vervangings)investeringen in de bedrijfsvoering of achterliggende ICT. Zij zouden dan wel graag van de Minister een overzicht ontvangen van wanneer die (vervangings)investeringen zijn voorgenomen bij verschillende onderdelen van de rijksoverheid en decentrale overheden om zicht te hebben op de infasering van die vervroegde overbrengingstermijn.

De leden vragen om een overzicht van (vervangings)investeringen die zijn voorgenomen bij verschillende onderdelen van de rijksoverheid en decentrale overheden. Een centraal overzicht van vervangingsinvesteringen wordt niet bijgehouden. Besluitvorming over het moment van vervanging en de wijze van vervanging is onderhevig aan zeer organisatie-specifieke, financiële, contractuele en inhoudelijke overwegingen. De afzonderlijke organisaties zijn zelf verantwoordelijk voor besluitvorming met betrekking tot hun investeringen in onderhavige ICT-systemen.