



Impact verkorting overbrengingstermijn

Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)

Natasha Stroeker (Panteia); Guido Brummelkamp (Panteia); Freek Kuipéri (Kwink); Enno Gerdes (Rebel)

Zoetermeer, 1 augustus 2017

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

Voorwoord

In februari 2017 kregen wij van het ministerie van OCW de opdracht om in beeld te brengen wat er gebeurt op het moment dat overheden verplicht worden hun archiefbescheiden eerder over te brengen naar een archiefbewaarplaats. De opdracht kwam voort uit de motie van het Kamerlid Segers en signalen dat de kwaliteit van de informatiehuishouding bij veel overheden verbeterd moet worden.

In de gesprekken die wij hebben gevoerd met overheidsinstellingen waar archiefbescheiden ontstaan (archiefvormers) en de instellingen die archiefbescheiden beheren (archiefbewaarplaatsen), werd in de eerste plaats duidelijk dat de zorg om de kwaliteit van de informatiehuishouding breed wordt gedeeld. Veel partijen zoeken daarom naar aanknopingspunten om het beheer, de opslag en de selectie van documenten te verbeteren. In de gesprekken (die wij aanvulden met een literatuurstudie) zijn we nagegaan welke betekenis een verkorting van de overbrengingstermijn in deze context zal hebben en welke maatregelen archiefvormers en archiefbewaarplaatsen moeten nemen om sneller archiefbescheiden over te kunnen brengen c.q. in beheer te nemen.

Wij bedanken alle mensen die ons te woord hebben gestaan. In het bijzonder bedanken wij ook de leden van de commissie die het onderzoek heeft begeleid, bestaande uit Paul Breevaart (ministerie van OCW), Pieter van Koetsveld (ministerie van OCW), Jamil Jawad (VNG), Jeroen Padmos (Nationaal Archief) en Marie Louise van Muijen (ministerie van BZK).

Natasha Stroeker, Guido Brummelkamp, Freek Kuipéri, Enno Gerdes

Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Verwachtingen ten aanzien van een verkorting van de overbrengingstermijn	5
1.2	Doel van dit onderzoek	5
1.3	Context van het onderzoek: digitalisering en het streven naar een open overheid	6
1.4	Onderzoeksaanpak	7
2	Het wettelijk kader	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Wettelijke context van de overbrengingstermijn	9
2.3	Proces van dossiervorming (zoals voorgeschreven)	12
3	Impact op duurzame toegankelijkheid en transparantie	15
3.1	Inleiding	15
3.2	Impact van verkorting op duurzame toegankelijkheid	15
3.3	Impact verkorting op transparantie	17
4	Impact voor archiefvormers en archiefinstellingen	19
4.1	Inleiding	19
4.2	Gevolgen voor archiefvormers	19
4.3	Impact voor archiefbewaarplaatsen	27
4.4	Overzicht van kostendrijvers verkorting overbrengingstermijn	31
4.5	Voorkeuren voor termijnen	31
5	Conclusies	33
5.1	Duurzame toegankelijkheid en transparantie	33
5.2	Impact voor archiefvormers	34
5.3	Impact voor archiefinstellingen	35
5.4	Aanvullende beleidsopties en alternatieven	36
	Literatuur	39
	Bijlage I: Respondenten	43
	Bijlage II: Overzicht kostendrijvers	45

1 Inleiding

1.1 Verwachtingen ten aanzien van een verkorting van de overbrengingstermijn

Op 8 juni 2016 diende Gert Jan Segers met zes andere Tweede Kamerleden een motie in waarmee hij de regering verzocht de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie. De directe aanleiding was het rapport van de Erfgoedinspectie over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H. De Erfgoedinspectie constateert daarin dat het archiefbeheer van het ontnemingsbeschikkingsdossier van Cees H. niet op orde was. Zij noemt daarvoor drie oorzaken: 1) het ontbreken van regels over dossiervorming, 2) inconsequente registratie van de vindplaats van het dossier, en 3) onduidelijkheid over de te hanteren bewaartermijn voor het dossier.

De Erfgoedinspectie vat de aanbeveling voor de minister van Veiligheid en Justitie in één zin samen: 'Tref maatregelen om het archiefbeheer van ontnemingsschikkingen te verbeteren op punten van dossiervorming, toegankelijkheid en selectie' (Erfgoedinspectie, 2016). De indieners zetten met hun motie deze aanbeveling kracht bij, en voegen daar zelf al een voorstel voor een concrete maatregel aan toe namelijk, een sterke verkorting van de overbrengingstermijn. Deze maatregel zou niet alleen moeten gelden voor het ministerie van Veiligheid en Justitie, maar voor alle instellingen die vallen onder de Archiefwet. Al langere tijd bestaan namelijk zorgen over de manier waarop overheden (centraal en decentraal) hun archiefbescheiden beheren. In 2005 waarschuwde de toenmalige Rijksarchiefinspectie al voor het risico op het kwijtraken van stukken. Zij constateerde dat overheidsorganisaties vaak geen goed overzicht hebben van de plaatsen waar zij hun verantwoordings- en digitale informatie beheren. Volgens de inspectie werd een groot deel van de informatie op persoonlijke en gezamenlijke schijven beheerd buiten de beheerafspraken om (Rijksarchiefinspectie, 2005). De Rijksarchiefinspectie / Erfgoedinspectie is niet de enige die dat heeft geconstateerd. Ook de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur stelden in 2016 vast dat het informatiebeheer bij de overheid grote tekortkomingen heeft. 'Er wordt stelstelmatig te weinig en te laat nagedacht over de informatieafhankelijkheid die samenwerking in ketens met zich mee brengt'. De raden dringen erop aan dat informatiebeheer en archivering geherwaardeerd en geherstructureerd worden (Raad voor Cultuur, 2016).

In het licht van deze bevindingen kan de motie van Segers c.s. worden gezien als een wens om van de overbrengingstermijn een effectievere stok achter de deur te maken. Door de overbrenging in de tijd naar voren te halen, worden overheden eerder gedwongen hun archiefbescheiden op orde brengen. Stukken kunnen niet meer twintig jaar blijven liggen met het risico dat zij verloren gaan in een ondoorgrondelijke, niet te overziene informatieberg of helemaal niet meer leesbaar zijn vanwege de vergankelijkheid van digitale informatiedragers en bestandsformaten. Met een kortere termijn moeten stukken die in de toekomst mogelijk relevant kunnen zijn eerder uit de informatieberg worden gefilterd zodat zij kunnen worden geordend en veiliggesteld.

1.2 Doel van dit onderzoek

Met dit onderzoek is nagegaan welk effect kan worden verwacht van de verkorting van de overbrengingstermijn: in de eerste plaats brengt het in beeld welk effect een verkorting zal hebben op de kwaliteit van archiefvorming en archiefbeheer. In de tweede

plaats brengt het in beeld welke praktische consequenties een verkorting heeft voor archiefvormers en archiefinstellingen, en welke kosten en baten daaruit voortkomen.

Dit onderzoek geeft antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. Wat is de impact van het aanzienlijk vervroegen van de overbrengingstermijn van overheidsinformatie in de Archiefwet (naar een termijn van overbrenging van 5 tot 10 jaar)?
 - a. Welke impact treedt op dit moment al op of gaat optreden vanuit andere wetten en voorschriften op het gebied van informatie en openbaarmaking (Wet Openbaarheid van Bestuur, Wet Bescherming Persoonsgegevens, het initiatiefvoorstel Wet Open Overheid, beleid Open Overheid en Open Data)?
 - b. Welke impact heeft vervroegde overbrenging op archiefvormers en archiefinstellingen
 - c. Welke belemmeringen of risico's treden op voor archiefvormers en archiefinstellingen?
 - d. Wat is specifiek de impact op de kosten en de organisatorische inspanningen voor het wegwerken van digitale achterstanden bij vervroegde overbrenging met *terugwerkende kracht*?
2. Wat is in breder perspectief de impact van vervroegde overbrenging voor de transparantie van de overheid, duurzame toegankelijkheid en openbaarheid van informatie?

Op voorhand is duidelijk dat de effecten van de verkorting van de overbrengingstermijn moeilijk kunnen worden geïsoleerd van andere ontwikkelingen waarmee archiefvormers en archiefinstellingen te maken hebben. Relevant zijn met name de digitalisering van de overheid en daarmee de digitalisering van archiefbescheiden en het streven naar meer openheid en transparantie, hetgeen onder meer zijn weerslag heeft gevonden in de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) en het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo). In de volgende paragraaf geven wij in het kort een overzicht van de stand van zaken met betrekking tot deze twee ontwikkelingen.

1.3 Context van het onderzoek: digitalisering en het streven naar een open overheid

Digitalisering

Deze wens om tot een verkorting van de overbrengingstermijn te komen, wordt geuit in een tijd dat de archiefwereld in hoog tempo digitaliseert. Daar waar de archiefbescheiden die op dit moment worden overgebracht merendeels nog analoog zijn (de omvang wordt dikwijls nog uitgedrukt in meters), is de verwachting dat deze binnen afzienbare termijn voornamelijk digitaal zullen zijn. Deze transitie heeft een vergaande invloed op het gehele proces waarlangs documenten ontstaan, worden opgeslagen, beheerd, geselecteerd en vervolgens bewaard of vernietigd. Het heeft daarmee ook invloed op het effect van een eventuele verkorting van de overbrengingstermijn. Archiefinstellingen anticiperen op deze transitie met de inrichting van digitale depots, ook wel e- depots genoemd. In 2014 constateerde ICTU dat deze ontwikkeling verre van voltooid is. Voorzieningen voor digitale archivering waren over het algemeen wel aanwezig, maar het was niet altijd duidelijk hoe het gesteld was met afspraken en procedures over de inrichting ervan. De nadruk zou sterk liggen op de technologie op archiefbescheiden die zijn opgeslagen in de traditionele DIV systemen zoals DMS en RMA. Andere systemen en hun informatie zouden nog vaak buiten beeld zijn (Aarts & Van den Broek, 2014).

Het heeft ertoe geleid dat in het kader van het project Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO) in 2015 een brandbrief is gestuurd naar bestuurders van decentrale overheden om het risico van 'digitale dementie' nogmaals onder de aandacht te brengen. 'Indien maatregelen uitblijven', schreven zij, 'zal verlies van digitale informatie ertoe leiden dat de eerste twintig jaar van deze eeuw de slechtst gedocumenteerde ooit worden' (Vellekoop & Wester, 2016).

Vergelijkbaar zijn de bevindingen van de Erfgoedinspectie in 2015. Zij constateert dat overheidsorganisaties onvoldoende zicht hebben op systemen, applicaties en databases waarin zich digitale archiefbescheiden bevinden. Veel digitale archiefbescheiden zouden ook niet als archiefwaardig worden beschouwd en behandeld. De inspectie stelt dat zonder een dergelijk overzicht en bewustzijn een goed digitaal archiefbeheer nauwelijks mogelijk is. Zij stelt dat bij een aanzienlijk deel van de archiefvormers (41%) het ontbreekt het aan overzicht (Erfgoedinspectie, 2015).

Streven naar een Open Overheid

De geuite wens om de overbrengingstermijn te verkorten past verder in het huidige streven naar een Open Overheid. Dit begrip verwijst naar een overheid die transparant en ontvankelijk is. Hoewel deze waarden al heel oud zijn, en al leidend waren bij het ontstaan van onze huidige democratische rechtsstaat, heeft het streven in de afgelopen tien jaar een nieuwe lading gekregen. Transparantie en ontvankelijkheid worden steeds meer in het licht geplaatst van de noodzaak voor overheden om bij de aanpak van maatschappelijke vraagstukken samen te werken met burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen. Deze samenwerking vereist dat de partijen informatie en kennis met elkaar uitwisselen (Brummelkamp, Van den Berg, & Meijer, 2017). Binnen de overheid zowel op nationaal niveau als bij lagere overheden zijn er inmiddels veel initiatieven genomen om data te delen en hergebruik van overheidsgegevens mogelijk te maken. Vanuit deze ontwikkelingen wordt ook naar de Archiefwet gekeken en vragen archiefvormers en archiefinstellingen zich af of een overbrengingstermijn van twintig jaar daar nog wel bij past. Een archiefsystematiek waarbij het twintig jaar kan duren voordat maatschappelijke partijen zich een beeld kunnen vormen van hoe beleid en besluiten tot stand zijn gekomen, zou niet meer bij passen bij het ideaalbeeld van hoe de overheid zich tot de samenleving moet verhouden (Meijer, 2016).

1.4 Onderzoeksaanpak

Voorliggend rapport is gebaseerd op een onderzoek dat heeft bestaan uit gesprekken met onder meer archivariissen, DIV-medewerkers (Documentaire Informatievoorziening medewerkers), toezichthouders, beleidsadviseurs, CIO's en directeuren uit het brede veld van archiefvormers en archiefinstellingen bij zowel de Rijksoverheid als de decentrale overheden.

Aan deze gesprekken is een literatuurstudie vooraf gegaan. In deze studie zijn alle publicaties betrokken die in de afgelopen jaren zijn verschenen over archiefvorming en archiefbeheer. Het betreffen praktische handleidingen voor archiefvormers, inspectierapporten, visiedocumenten, essays en wetenschappelijke publicaties. De documenten die zijn betrokken, zijn genoemd in de literatuurlijst achterin dit rapport. De literatuur heeft samen met de Archiefwet een beeld opgeleverd van het systeem dat de wetgever voor ogen heeft teneinde de kwaliteit van archiefbeheer te borgen. Hiermee is ook duidelijk geworden hoe de wettelijk bepaling aangaande de overbrengingstermijn samenhangt met andere bepalingen.

De literatuurstudie is opgevolgd door interviews bij archiefinstellingen, archiefvormers en toezichhouders. Wij spraken met nationale overheden, provincies en gemeenten. Met de gesprekken is het beeld dat uit de literatuur is ontstaan, aangevuld en is nagegaan hoe de verschillende partijen aankijken tegen de wijze waarop dit moment uitvoering wordt gegeven aan wetgeving die betrekking heeft op het bewaren en beheren van overheidsinformatie en hoe een verandering in de overbrengingstermijn het bewaren en beheren zou kunnen verbeteren.

De interviews zijn opgevolgd door dertig telefonische interviews. Met deze verbreding is nagaan in welke mate de visies en ervaringen van de eerste groep respondenten wordt gedeeld in de rest van het veld. Met deze ronde zijn ook een aantal eerdere bevindingen gekwantificeerd, zoals de mate waarin bepaalde effecten zullen optreden en de kosten en baten die daaruit voortkomen.

Het veldwerk is afgerond met een rondetafelbijeenkomst waarin we de opbrengsten van voorgaande ronden hebben teruggelegd bij een groep van vertegenwoordigers uit de wereld van archief en overheidsinformatie. Met hen is doorgesproken over het effect van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn en mogelijke alternatieven. In de bijlage is een overzicht opgenomen van mensen en instellingen die in een van de veldwerkonderdelen zijn geraadpleegd.

2 Het wettelijk kader

2.1 Inleiding

De overbrengingstermijn staat niet op zichzelf. De Archiefwet 1995 waar de termijn in is vastgelegd, bevat ook nog andere voorschriften die bepalend kunnen zijn voor het moment van overbrengen. En naast de Archiefwet zijn er ook nog andere wetten die voorschrijven hoe overheden moeten omgaan met informatie.

In dit hoofdstuk schetsen wij de wettelijke context van de overbrengingstermijn. We beschrijven wat er naast deze termijn verder nog wordt voorgeschreven. Vervolgens beschrijven we aan de hand van dat wettelijke kader hoe het proces van dossiervorming tot aan overbrenging er concreet uit ziet en hoe dat proces in theorie wordt beïnvloed door de overbrengingstermijn.

2.2 Wettelijke context van de overbrengingstermijn

Een verkorting van de overbrengingstermijn leidt niet onverkort tot het sneller openbaar worden van archiefbescheiden. Naast de verplichting om archiefbescheiden (die niet voor vernietiging in aanmerking komen) over te brengen, dienen archiefvormers vooral ook de belangen van individuele natuurlijke en rechtspersonen te beschermen (daartoe zijn zij o.a. verplicht in het kader van de Wet bescherming persoonsgegevens). Deze personen kunnen burgers, bedrijven, instellingen en ook ambtenaren zijn. Tussen verkorting van de overbrengingstermijn en openbaar maken zitten verschillende wetten, besluiten en overwegingen die het effect van verkorting zullen dempen. De belangrijkste zijn:

- Archiefbesluit art. 9: de Archiefwet is ruim geformuleerd, deze ruimte bestaat onder meer ten aanzien van de overbrengingstermijn. Deze is met art 12 van de Archiefwet op 20 jaar gesteld, het Archiefbesluit geeft de archiefvormer echter de ruimte om archiefbescheiden in blokken van 10 jaar over te brengen¹, waarmee de overbrengingstermijn in de praktijk een termijn van tot 30 jaar kan beslaan².
- Archiefwet art 13: archiefvormers kunnen om opschorting vragen. Zij kunnen de minister danwel gedeputeerde staten vragen om opschorting van overbrenging. Een machtiging tot opschorting kan worden verleend voor archiefbescheiden die nog veelvuldig worden geraadpleegd door medewerkers van de archiefvormer (art 13: 3).
- Archiefwet art 15: Archiefvormers kunnen beperkingen stellen aan de openbaarheid. In de Archiefwet worden drie gronden genoemd. Er kunnen beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld met het oog op: 1) De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer, 2) Het belang van de Staat of zijn bondgenoten, 3) Het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen dan wel derden.
- Wet Bescherming Persoonsgegevens (en de handhaving door de Autoriteit Persoonsgegevens): of archiefbescheiden na overbrenging in aanmerking moeten komen voor beperking van openbaarheid wordt vaak bepaald aan de hand van de Wet Bescherming Persoonsgegevens. Voor veel archiefvormers, die moeten beslissen over overbrenging, is niet de Archiefwet het eerste referentiepunt maar vooral de Wbp en hun

¹ De zorgdrager brengt de archiefbescheiden, bedoeld in [artikel 12, eerste lid](#), van de wet in perioden over naar een archiefbewaarplaats, maar niet later dan tien jaar nadat die archiefbescheiden de leeftijd van twintig jaar hebben bereikt.

² In de Archiefvisie (Ministerie OCW, 30 juni 2011) is aangegeven dat het Archiefbesluit op termijn gewijzigd wordt waardoor de uitloopmarge verdwijnt.

verwachting van hoe de Autoriteit Persoonsgegevens dat zal inschatten (we komen op deze bevinding later nog terug).

Naast algemene wet- en regelgeving bestaat er op verschillende beleidsterreinen ook nog specifieke wet- en regelgeving. Bijvoorbeeld de Wet Justitiële en strafvorderlijke gegevens die van toepassing is op partijen in de strafrechtketen. Hierin zijn concrete termijnen genoemd waarop gegevens van verdachten en veroordeelden moeten worden vernietigd. Deze bewaartermijnen zijn onder meer afhankelijk gesteld van de aard van de (vermeende) overtreding of het (vermeende) misdrijf. Omdat deze archiefbescheiden in beginsel op termijn worden vernietigd, worden zij niet overgebracht naar een archiefbewaarplaats, tenzij het om zaken gaat die van historisch belang zijn, zoals bijvoorbeeld de moord op Pim Fortuyn.

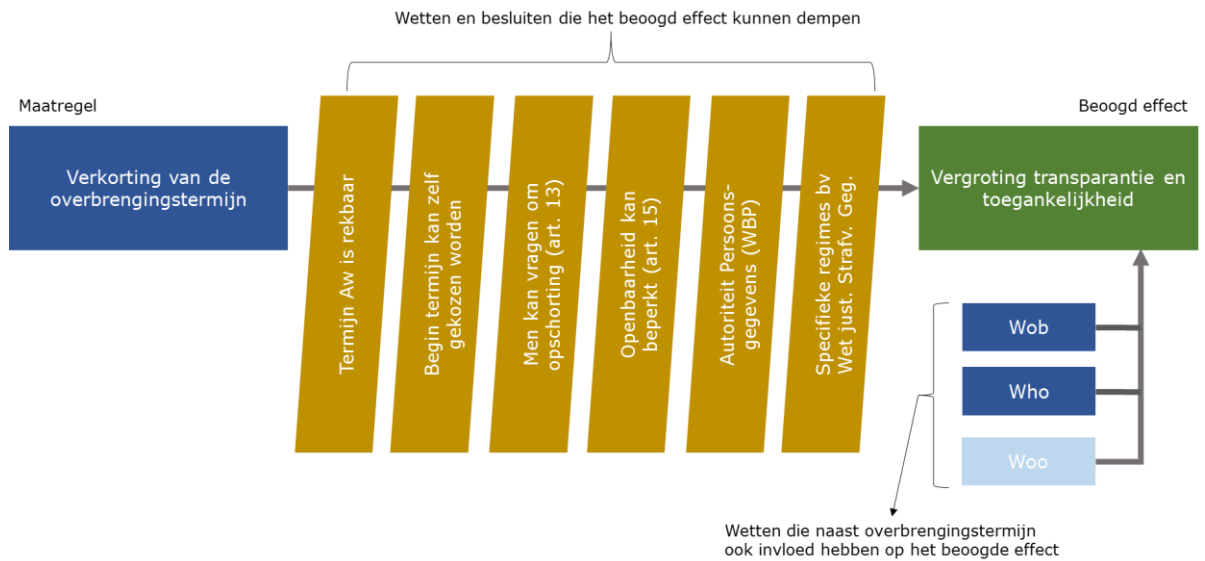
Een ander voorbeeld van specifieke of sectorale regelgeving die buiten de Archiefwet bepaalt of en hoe lang informatie bewaard moet blijven, is het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksdienst. Dit voorschrift regelt de beveiliging van bijzondere informatie bij de overheid. Het gaat dan onder meer om de classificatie van overheidsdocumenten (vertrouwelijk, geheim, staatsgeheim) waarbij bepaalde beveiligingsmaatregelen horen. De classificatie moet in ieder geval na 10 jaar getoetst worden op geldigheid, en vervalt bij overbrenging naar een archiefbewaarplaats.

Tenslotte wordt archiefvormers met de Archiefwet enige ruimte geboden om flexibel om te gaan met de overbrengingstermijn. In Archiefwet noch Archiefbesluit is bepaald wanneer de termijn van 20 jaar ingaat. In de praktijk wordt aangenomen dat de termijn ingaat op het moment dat een dossier (waar de archiefbescheiden onderdeel van zijn) wordt afgesloten. Met name archiefbescheiden die betrekking hebben op initiërende en eenmalige werkprocessen (zie volgende paragraaf) komen voort uit dossiers die vaak lang open blijven staan. Enkele gesprekspartners noemden de archiefbescheiden rond de MH17 ramp als voorbeeld. De nasleep maakt het voor de betrokken overheden lastig om te bepalen wanneer dit dossier als afgesloten beschouwd kan worden.

Er is overigens ook een bepaling die het mogelijk maakt eerder over te brengen, namelijk Archiefwet artikel 13 lid 1. De archiefvormer kan archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarplaats overbrengen, wanneer daar naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding voor is.

In figuur 1 is geïllustreerd welke wettelijke bepalingen, besluiten en voorschriften instaan tussen een verkorting van de overbrengingstermijn en de beoogde vergroting van transparantie en toegankelijkheid. Op voorhand is daarmee te verwachten dat een effect van de verkorting van de overbrengingstermijn wordt gedempt. Zo zal bijvoorbeeld vanwege de belangen van bescherming van de persoonlijke levenssfeer mogelijk vaker een beroep worden gedaan op art. 15 van de Archiefwet, waarmee overgebrachte archiefbescheiden beperkt openbaar worden.

figuur 1 Verband tussen maatregel en beoogd effect en de bepalingen die daar tussenin staan



Tegelijk zijn er andere wettelijke bepalingen die los van de verkorting van de overbrengingstermijn effect hebben op transparantie en toegankelijkheid. Met andere woorden: transparantie en toegankelijkheid zijn niet alleen afhankelijk van de overbrengingstermijn. Er zijn met name drie wetten die expliciet tot doel hebben openheid te vergroten. De Wet openbaarheid van bestuur (Wob), de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who) en het wetsvoorstel Wet open overheid (Woo).

- De Wob is van toepassing op informatie van bestuursorganen. De Wob heeft betrekking op (nog) niet naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archieven, die bij de archiefvormer berusten. De Wob hanteert het principe van open, tenzij. Informatie is in principe (actief of passief) openbaar, tenzij ze valt onder een van de 11 uitzonderingen die de Wob kent. De Wob is een zgn. informatiewet: ze geeft recht op informatie. Daarom is het onder de Wob mogelijk samenvattingen te geven, of delen van informatie uit een document te verstrekken of juist weg te lakken. De Wob geeft geen inzicht in welke informatie bij een bestuursorgaan aanwezig is.
- De Who: Overheidsinformatie is met een bepaald doel geproduceerd (gecreëerd, verzameld, vermenigvuldigd of verspreid), namelijk om de publieke taak van een bepaalde instelling te kunnen vervullen. Deze informatie kan in sommige gevallen ook worden gebruikt door natuurlijke personen of rechtspersonen voor commerciële of niet-commerciële doeleinden, anders dan het oorspronkelijke doel. Dat heet 'hergebruik van overheidsinformatie'. Een verzoek om hergebruik moet worden ingewilligd, tenzij sprake is van één van de limitatief omschreven uitzonderingen. De informatie moet openbaar zijn, er mogen geen intellectuele eigendomsrechten van derden op rusten en verstrekking van de informatie mag niet in strijd zijn met de bescherming van persoonsgegevens. Voor het verstrekken van de informatie mogen niet meer dan marginale verstrekkingskosten worden gevraagd. Culturele instellingen en instellingen die afhankelijk zijn van inkomsten uit verstrekking mogen meer in rekening brengen. Dat geldt echter niet voor archiefinstellingen. Alle documenten moeten zoveel mogelijk machineleesbaar en in open formaat beschikbaar worden gesteld (website Open Overheid).

- Wetsvoorstel Wet open overheid (Woo): in april 2016 is de Wet open overheid door de Tweede Kamer aangenomen, de wet ligt nu voor aan de Eerste Kamer. De wet moet de Wet openbaarheid bestuur vervangen. Uitgangspunt van de Woo is dat het het recht van burgers op de toegang tot publieke informatie verankert. Dit onder meer door versterking van actieve openbaarheid door het verplicht stellen van openbaarmaking uit eigen beweging van bepaalde categorieën informatie. Overheidsorganen moeten een online beschikbaar register gaan bijhouden van de documenten en datasets waarover zij beschikken. In 2016 is de impact van de wet ex ante geëvalueerd (Kuipers, Van der Steenhoven, & Staal, 2016).

2.3 Proces van dossiervorming (zoals voorgeschreven)

Het proces waarlangs overheden documenten selecteren kent veel bewaartermijnen en selectiemomenten. Zo gelden ten aanzien van het personeelsdossier vier verschillende termijnen en gelden er minimale en maximale termijnen. Een sollicitatiebrief moet bijvoorbeeld binnen vier weken na beëindigen van de sollicitatieprocedure of dienstverband zijn vernietigd (maximale bewaartermijn). Voor de financiële administratie gelden drie termijnen, voor het bewaren van salarisstroken geldt bijvoorbeeld een minimale bewaartermijn van 5 jaar.

Op de handhaving van deze termijnen wordt bij de archiefvormers door verschillende mensen toegezien zowel met lijn- (dossierhouders) als staffuncties (HRM-medewerkers, controllers, DIV medewerkers). Dossierhouders maken een eerste selectie, dat doen zij dagelijks bij de verwerking van correspondentie (e-mails), beleidsstukken, rapporten tot aan websites. Zij bepalen dagelijks – wellicht vaak zonder dat zij zich daar bewust van zijn of zij iets bewaren (lokaal dan wel in een documentmanagementsysteem) of niet. De betrokkenheid van vrijwel elke medewerker van de organisatie, maakt de informatiehuishouding weerbarstig en lastig te regisseren. Desondanks kan in het algemeen meestal wel een onderscheid worden gemaakt tussen de informatiehuishouding rond gestandaardiseerde en terugkerende werkprocessen en de informatie huishouding rond initiërende en eenmalige werkprocessen (zie ook: De Groot, Jurgens, & Kollé, 2015).

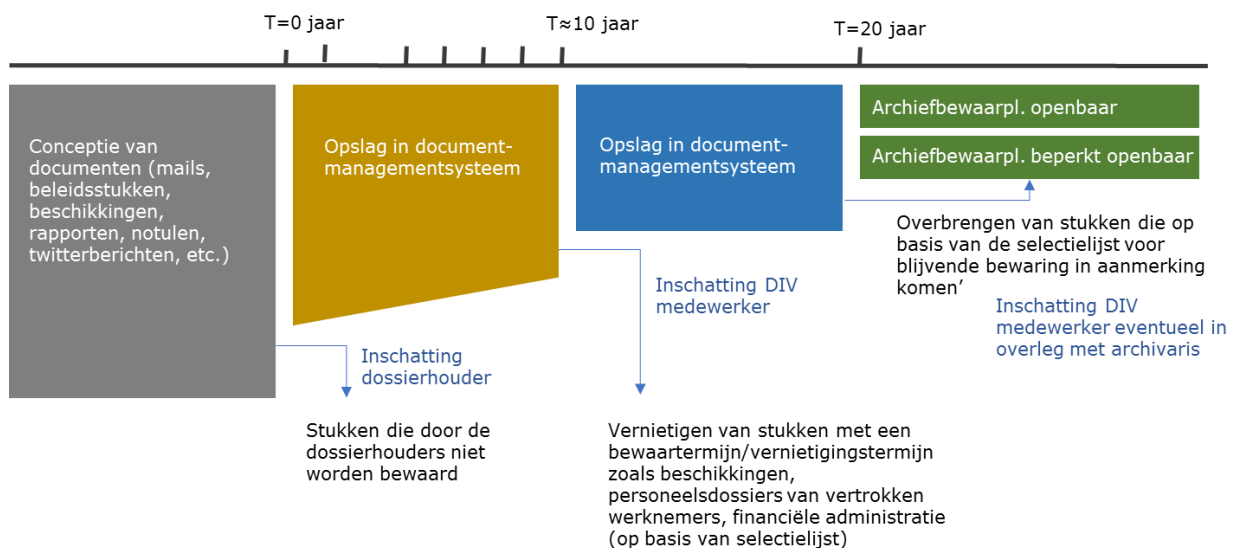
- Gestandaardiseerde en terugkerende werkprocessen houden direct verband met de uitvoering van wettelijke taken. Het gaat bijvoorbeeld om beschikkingen zoals het verlenen van een vergunning, de uitgifte van een paspoort of het toekennen van een subsidie. Het zijn afgebakende processen met een duidelijk beginpunt en een eindpunt. De dossiers zijn zaaksgebonden en worden opgebouwd langs een proces waarvan bij voorbaat duidelijk is wanneer, op basis van welke omstandigheden, welke stappen gezet moeten worden en wanneer het dossier gesloten kan worden. Het is ook steeds duidelijk wie op welk moment welke beslissing heeft genomen. Uiteindelijk kunnen ook de proceseigenaren vaak worden geïdentificeerd: de functionaris die verantwoordelijk is voor de dossiers. Voor gestandaardiseerde werkprocessen geldt doorgaans dat zij op termijn vernietigd worden. Meestal is dat binnen de overbrengingstermijn van 20 jaar. Een vernietigingstermijn van zeven jaar wordt bijvoorbeeld vaak gehanteerd bij beschikkingen.
- Initiërende en eenmalige werkprocessen zijn minder duidelijk afgebakend. Het gaat bijvoorbeeld om beleids- en besluitvorming rond maatschappelijke vraagstukken. Het zijn processen zonder duidelijk start- of eindpunt. Vooraf is onduidelijk hoe het proces verloopt en aan de hand van welke criteria besluiten worden genomen. Het is vaak ook onduidelijk wanneer de beleids- of besluitvorming ten einde is gekomen en het dossier kan worden gesloten. Dossiers zijn verder vaak niet zaaksgebonden maar eerder gremia gebonden. Dossiers zijn samengesteld uit notulen, verslagen

en rapporten die door, voor of namens gremia zijn gemaakt. Of een dossier moet worden bewaard hangt af van de plaats en relevantie van het gremium in de organisatie. Deze gremia worden ook wel aangeduid als informatieknoppunten in de organisatie. Het samenstellen van selectielijsten komt er voor een belangrijk deel op neer dat de juiste knoppunten moeten worden geïdentificeerd.

In het selectieproces speelt waardering en selectie, uitmondend in de selectielijst, een centrale rol. De Archiefwet (art. 5) schrijft voor dat archiefvormers zo'n lijst samenstellen. Met die lijst wordt aangegeven welke documenten vernietigd dan wel bewaard moeten blijven. Of archiefbescheiden voor vernietiging dan wel bewaring geschikt zijn, moet volgens de waarderingmethodiek van het Nationaal Archief worden bepaald aan de hand van de volgende analyses (De Groot, Jeurgens, & Kollé, 2015):

- Risicoanalyse: hiermee wordt bepaald welke documenten bewaard moeten worden in het kader van de verantwoordelijkheid van de zorgdrager voor de uitvoering van taken waar zij voor in het leven is geroepen. In een risicoanalyse gaat het erom stukken met een administratieve relevantie te labelen en daarbij aan te geven tot wanneer die relevantie geldt.
- Systeemanalyse: met deze analyse wordt bepaald wat de relevante informatieknoppunten of besluitvormingsgremia zijn. In een systeemanalyse gaat het erom stukken met een strategische relevantie te labelen en daarbij aan te geven of zij bewaard moeten worden.
- Hotspotanalyse: met deze analyse wordt bepaald welke archiefbescheiden van vernietiging worden uitgezonderd op basis van archiefbesluit art 5 sub e. Een hotspot is een opvallende of intensieve gebeurtenis of een kwestie waardoor 'interactie' ontstaat: tussen overheden, tussen overheid en samenleving of tussen burgers, bedrijven en instellingen onderling. Voorbeeld van een dergelijke hotspot is de ramp met de MH17.

figuur 2 Van dossiervorming tot overbrenging naar een archiefbewaarplaats



Bron: op basis van gesprekken met Archiefvormers

Archiefbescheiden die worden overgebracht naar archiefbewaarplaatsen voor blijvende bewaring, hebben veelal betrekking op initiërende en eenmalige werkprocessen. Het zijn stukken over beleids- en planvorming, (financiële) verantwoording en begrotingen, agenda's, besluitenlijsten en verslagen van commissies, de raad, staten etc. en (basis)registraties. Het zijn bescheiden die relevant zijn voor de 'reconstructie van de geschiedenis van staat en samenleving en hun interactie'. Dossiers met betrekking tot gestandaardiseerde werkprocessen worden meestal vóór de overbrengingstermijn vernietigd. Eerder werd al verwezen naar de verschillende termijn met betrekking tot het bewaren van personeelsdossiers en de financiële administratie. Voor de meeste beschikkingen geldt een vernietigingstermijn van zeven jaar, van deze dossiers wordt over het algemeen alleen de meta informatie bewaard en overgebracht. Door deze selectie geldt voor veel archiefvormers dat na zeven jaar ruim vijftig procent van alle stukken is vernietigd of moet zijn vernietigd. Uiteindelijk wordt 5-10% van alle dossiers overgebracht.

Met figuur 2 is schematisch in beeld gebracht dat met een verkorting van de overbrengingstermijn uiteindelijk een klein deel van de archiefbescheiden eerder toegankelijk wordt. Alle stukken waarvan dossierhouders besluiten ze niet langer op te slaan én alle stukken met een vernietigingstermijn blijven binnen de archiefvormende instelling totdat ze worden vernietigd. Zij zijn in beginsel niet openbaar. Veel stukken bevatten persoonsgegevens en mogen in het kader van de Wbp niet of beperkt (bij een Wob-verzoek) ter inzage worden gegeven.

3 Impact op duurzame toegankelijkheid en transparantie

3.1 Inleiding

Verkorting van de overbrengingstermijn wordt over het algemeen in verband gebracht met twee belangen: ten eerste het belang van een betere borging van duurzame toegankelijkheid, in de tweede plaats het belang van transparantie. Het zijn belangen die vaak door elkaar heen worden gebruikt maar desondanks in wezen van elkaar verschillen. Duurzame toegankelijkheid verwijst naar professioneel archiefbeheer, oftewel zorgvuldigheid bij archiefvormers in de manier waarop zij hun informatie opslaan, ordenen, bewaren en ook in de manier waarop zij archiefbescheiden selecteren voor vernietiging dan wel overdracht naar een archiefbewaarplaats. Het verwijst ook naar zorgvuldigheid bij archiefbewaarplaatsen, zij moeten er voor zorgen dat documenten raadpleegbaar en vindbaar blijven.

Transparantie is een andere waarde, het verwijst naar de openheid die overheden moeten betrachten over de rechtmatigheid, effectiviteit en doelmatigheid van hun handelen. Een goed archiefbeheer, zoals de Archiefwet dat voorschrijft, draagt daar aan bij, maar het is een waarde die vooral (ook) met andere wetgeving moet worden beschermd, zoals de Wob en de Who.

Om het voorstel tot verkorting goed te kunnen beoordelen maken wij in de evaluatie van de impact onderscheid tussen deze twee waarden. In dit hoofdstuk evalueren wij eerst de impact van verkorting op de duurzame toegankelijkheid en vervolgens de impact op transparantie.

3.2 Impact van verkorting op duurzame toegankelijkheid

In de recente literatuur over archivering en informatiehuishouding wordt het belang van duurzame toegankelijkheid van archiefbescheiden vrijwel altijd beschouwd in het kader van de digitalisering van archiefbescheiden (Archief 2020, 2015; Berendse, 2009; De Groot, Jeurgens, & Kolle, 2015). Datzelfde deden ook vrijwel alle partijen die wij in het kader van dit onderzoek spraken. De impact van een verkorting van de overbrengingstermijn kan daarom niet los worden gezien van de transitie van het analoge naar het digitale archief waar Nederlandse overheden nu middenin zitten.

Impact in de context van digitalisering van het archief

Digitalisering leidt er toe dat de inhoud van het begrip overbrengen fundamenteel verandert. Daar waar het tot voor kort ging over het selecteren en verplaatsen van fysieke dossiers naar een ander gebouw – dat van de archiefbewaarplaats – houdt overbrengen steeds meer in dat archiefbescheiden worden weggeschreven naar een andere server. Dit is bij veruit de meeste overheden nog niet de praktijk, maar wel het meest voor de hand liggende perspectief. De archiefbescheiden in dit e-depot zullen weliswaar onder beheer van een archivaris of archiefinstelling staan, maar kunnen voor de archiefvormer vanaf de werkplek van de medewerker direct toegankelijk zijn. De impact van overbrengen wordt daardoor voor archiefvormers kleiner en voor de medewerkers die archiefbescheiden raadplegen wellicht haast onzichtbaar.

Naast de inhoud van het begrip *overbrengen*, verandert ook de inhoud van het begrip *teruglenen*. Bij het teruglenen moeten archiefvormers nu nog vaak stukken opvragen

bij de archiefbewaarplaats. Afhankelijk van de afspraken moet de archiefvormer langs bij de archiefbewaarplaats om de stukken te kopiëren, of moet de archiefbewaarplaats de stukken langsbrengen bij de archiefvormer. In de huidige situatie zal een verkorting van de overbrengingstermijn leiden tot een toename van het verkeer van fysieke bescheiden met een toename van werkbelasting en kosten van dien. Voor de praktijk van ambtenaren die regelmatig moeten terugvallen op afgesloten dossiers, betekent dit dat de toegankelijkheid tot sommige stukken wordt bemoeilijkt (in de zin dat ze er extra moeite voor moeten doen). Het betreft echter een drempel die lager wordt zodra de digitalisering van archiefbescheiden en archiefbeheer is voltrokken.

Deze drempel kan wél blijven bestaan als het om archiefbescheiden gaat die een sterke samenhang hebben met archiefbescheiden van andere archiefvormers. Deze samenhang bestaat bijvoorbeeld in het justitiële domein. Hier worden gegevens rond een individuele casus doorgaans verzameld door opvolgende partijen in de justitiële keten. Door te werken met een Centraal Digitaal Depot (CDD+) dat verbindingen legt tussen de informatiesystemen van de verschillende ketenpartners, kunnen de betreffende partners – voor zover ze rechten hebben – gegevens van elkaar inzien. Het overbrengen van deze gegevens naar een archiefbewaarplaats zou de gegevens uit hun samenhang kunnen lostrekken waardoor de verschillende partners zich een minder compleet beeld kunnen vormen. Er zijn verschillende archiefvormers die ervoor waarschuwen dat overbrenging op deze manier kan leiden tot versnippering van informatie en daarmee tot een aantasting van de toegankelijkheid en compleetheid van dossiers.

Professionaliteit van de archiefvormer

Verder is de impact op duurzame toegankelijkheid afhankelijk van de professionaliteit van de informatiehuishouding bij de archiefvormer. Deze is voor verbetering vatbaar. Aangenomen wordt dat overbrenging een effectieve manier is om archiefbescheiden veilig te stellen bij een partij die er geheel voor is vrijgemaakt om stukken zodanig te ordenen en te bewaren dat zij nog heel lang toegankelijk blijven. De impact bestaat eruit dat een vervroeging van de overbrengingstermijn bij veel archiefvormers het risico verkleint dat stukken zoek raken of op den duur niet meer leesbaar zijn. In enkele studies en door meerdere respondenten is aangegeven dat met de digitalisering de noodzaak van professioneel beheer is toegenomen (Erfgoedinspectie, 2012; Rijksarchiefinspectie, 2005). Dat beheer zou gebaat kunnen zijn bij vervroegde overbrenging. Dit is met name benadrukt door de mensen die wij spraken aan de zijde van de archiefinstellingen. Daar waar een papier dossier decennialang leesbaar blijft, ook wanneer dat buiten een archiefbewaarplaats wordt bewaard, hoeft dat voor digitale bescheiden niet te gelden. Door enkelen is gewezen op digirof: ook digitale bestanden zijn aan verval onderhevig, door meerdere mensen is gewezen op veranderende standaarden en bestandsformaten. Deze veranderingen gaan snel, in ieder geval zo snel dat een termijn van twintig jaar bijna niet te overzien is. Beheer van bestanden en duurzame beschikbaarheid vraagt om specialisten die weten hoe digitale informatie raadpleegbaar kan blijven over de langere termijn. Een verkorting van de overbrengingstermijn leidt er toe dat de bestanden eerder in professionele handen komen.

Verder wordt een verkorting verondersteld bij te dragen aan duurzame toegankelijkheid omdat het overheden er eerder toe aanzet de informatiehuishouding te ordenen. Het draagt bij aan een tijdige beheersing van de grote hoeveelheid archiefbescheiden. Dit is nodig omdat overheden steeds meer en steeds gevarieerder archiefbescheiden zijn gaan produceren. Onder de archiefbescheiden bevinden zich nu ook e-mails, sms berichten, twitterberichten, websites, databases en keteninformatiesystemen. Daar

waar de noodzaak tot ordening zich bij analoge stukken manifesteerde als een dossierkast waar niets meer bij kon, kan de aanwas van digitale archiefbescheiden haast onbeperkt doorgaan. De servers vullen zich langzaam zonder dat al die informatie iemand echt in de weg staat. Deze toename vergroot het risico op het ontstaan van een ongrijpbare, niet meer te ordenen berg aan informatie. Door de overbrengingstermijn te verkorten worden overheden eerder gedwongen deze berg van informatie te ordenen en te meta-dateren.

In het verlengde hiervan wordt verondersteld dat een verkorting leidt tot betere beslissingen over vernietigen, bewaren dan wel beperken van openbaarheid omdat degene die het dossier heeft gevormd er eventueel nog over kan worden geraadpleegd. In de huidige praktijk van overbrenging komt het vaak voor dat pas na twintig jaar wordt besloten of een stuk wel of niet bewaard moet worden, de dossiervormer is dan doorgaans inmiddels buiten beeld. Een kanttekening die bij dit argument wordt gemaakt is dat archiefvormers niet tot het einde van de overbrengingstermijn behoren te wachten, en dat al tijdens de vorming van het dossier via metadata moet worden aangegeven wat de bewaartermijn is. Dergelijke labelling van archiefbescheiden tijdens de dossiervorming wordt door vrijwel alle partijen gezien als een randvoorwaarde voor goede archiefvorming. Tegelijk is ook naar voren gebracht dat dergelijke labelling niet op alle archiefbescheiden kan worden toegepast, omdat zij (aanvankelijk) niet ontstaan in een afgebakend dossier.

Toezicht op naleving

Door meerdere partijen wordt het verzoek om verkorting vooral gezien als een poging om bij archiefvormers een hogere prioriteit voor informatiehuishouding en archiefbeheer (en de ontwikkeling van e-depots) af te dwingen. Een verkorting kan volgens hen weliswaar effectief zijn in het prikkelen van bestuurders (die gaan over de budgetten voor het archiefbeheer), maar er is, met name volgens de archiefinstellingen, meer voor nodig om de kwaliteit van de informatiehuishouding te verhogen, bijvoorbeeld een intensiever en consequenter handhavingbeleid.

3.3 Impact verkorting op transparantie

De impact van een verkorting van de overbrengingstermijn op transparantie wordt verondersteld minder direct en minder sterk te zijn. Met betrekking tot transparantie wordt door veel partijen vooral in algemene termen benadrukt dat een overbrengingstermijn van twintig jaar niet meer past bij de snelheid waarmee informatie en kennis tegenwoordig wordt uitgewisseld. Door stukken eerder over te brengen naar een archiefbewaarplaats, kunnen zij eerder worden geraadpleegd. Hoe eerder archiefbescheiden beschikbaar komen des te groter hun betekenis voor behoefte aan inzicht in wat de overheid doet en hoe zij tot beslissingen komt.

Hierbij wordt door partijen tegelijk ook aangetekend dat overbrengen iets anders is dan openbaar maken. Het eerder overbrengen van stukken leidt er niet onverkort toe dat stukken ook eerder openbaar worden. Dit is ook geïllustreerd met figuur 2 in het vorige hoofdstuk. Het verstrijken van de overbrengingstermijn ontslaat een archiefvormer niet van zijn verantwoordelijkheid ervoor te waken dat met het overbrengen van stukken privacy wordt geschonden, staatsbelangen worden geschaad of natuurlijke en rechtspersonen worden bevoor- of benadeeld.

Een verkorting vraagt van de archiefvormer in dit licht een grotere oplettendheid. Daar waar veel archiefbescheiden op dit moment na een periode van 20 tot 30 jaar met een globale scan op basis van metadata worden overgebracht, is de verwachting dat een substantiële verkorting vraagt om een nauwkeuriger beoordeling. Over meer

archiefbescheiden zal expliciet besloten moeten worden of zij wel of niet beperkt openbaar moeten zijn. Met de digitalisering van archiefbescheiden, het op afstand kunnen raadplegen van archieven en de verbeterde zoekfuncties moeten archiefvormers overigens ook los van een eventuele verkorting beter gaan opletten.

In het verlengde van voorgaand argument is door gesprekspartners aangegeven dat vaker een beroep zal worden gedaan op artikel 15 van de Archiefwet en dat daarmee van meer archiefbescheiden de openbaarheid zal worden beperkt. Hiermee zou onder raadplegers van archieven het beeld kunnen ontstaan dat meer informatie wordt achtergehouden.

In de derde plaats kan een verkorting leiden tot aantasting van de beleidsintimiteit, ruimte voor overleg over persoonlijke reflectie van ambtenaren op beleid- en besluitvorming. Daar waar de Wob op dit vlak voorziet in een beperkingsgrond, kent de Archiefwet zo'n beperkingsgrond niet. Archiefbescheiden worden in beginsel openbaar, er mag niet gelakt worden. Een verkorting van de overbrengingstermijn kan er daarmee toe leiden dat dossiervormers besluiten om op grond van artikel 15 Archiefwet de openbaarheid te beperken.

Ten slotte wordt door veel mensen benadrukt dat met overbrengingen slechts een klein deel (5 - 10%) van alle archiefbescheiden openbaar wordt. Veruit de meeste documenten komen niet voor overbrenging in aanmerking. Voor deze documenten geldt een bewaar- cq vernietigingstermijn. Zij blijven tot aan het verstrijken van de bewaartermijn en hun vernietiging binnen het systeem van de archiefvormer. Een verkorting van de overbrengingstermijn zal daar niets aan veranderen. Net als nu het geval is kan informatie uit deze stukken alleen worden verkregen met een Wob-verzoek.

4 Impact voor archiefvormers en archiefinstellingen

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de gevolgen van een verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefvormers en archiefinstellingen. Wat verandert er voor hen als zij al na 10 of 5 jaar archiefbescheiden moeten overbrengen? Welke maatregelen moeten zij nemen om ervoor te zorgen dat met overbrenging geen privacygevoelige gegevens openbaar worden, en wat moeten ze doen om ervoor te zorgen dat hun medewerkers overgebrachte archiefbescheiden kunnen blijven inzien? We beschrijven de impact en maken zover mogelijk een inschatting van de kosten die een verkorting van de overbrengingstermijn met zich meebrengt. Bij het maken van een inschatting van de kosten zijn we uitgegaan van een verkorting van de overbrengingstermijn van 20 jaar naar 10 jaar.

We beschrijven in dit hoofdstuk eerst de impact voor archiefvormers (overheden die voor overbrenging in aanmerking komen) en daarna voor archiefinstellingen. Daarbij maken we onderscheid tussen structurele impact (jaarlijkse terugkerende kosten doordat overbrengingstermijn is verkort) en incidentele impact (die eenmalig moeten worden gemaakt door een verkorting van de overbrengingstermijn). Tot slot beschrijven we voor zowel de archiefvormers als de archiefbewaarplaatsen de randvoorwaarden die zijn genoemd.

4.2 Gevolgen voor archiefvormers

4.2.1 Structurele impact

Op basis van de literatuur, wetgeving en interviews onderscheiden we, in volgorde van veronderstelde mate van impact, vier consequenties van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefvormers:

- a. Beperken van openbaarheid: extra inspanningen die archiefvormers moeten doen om de privacy en belangen te beschermen van natuurlijke en rechtspersonen waarover in over te brengen archiefbescheiden informatie is opgenomen.
- b. Teruglenen: toename van het raadplegen van stukken door de archiefvormer die zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats (e-depot).
- c. Wob-verzoeken: informatie uit stukken die zijn overgebracht hoeft niet langer met een Wob-verzoek opgevraagd te worden. Degene die de informatie wil hebben kan zich wenden tot de archiefinstelling.
- d. Eerdere selectie: informatie zal eerder moeten worden geselecteerd voor te bewaren of te vernietigen. Mogelijk heeft dit invloed op de analyse die bij selectie dient te worden gemaakt.

a. *Beperking openbaarheid*

De verplichting om archiefbescheiden binnen een vastgestelde termijn over te brengen ontslaat archiefvormers niet van hun andere verplichting om zorg te dragen voor de bescherming van het belang van natuurlijke en rechtspersonen waar archiefbescheiden betrekking op hebben. Omdat het risico op schending van dit belang toeneemt naarmate over te brengen archiefbescheiden jonger zijn, is de verwachting dat archiefvormers vaker een beroep (moeten) doen op artikel 15 van de Archiefwet. Daarin zijn drie uitzonderingsgronden opgenomen om beperkingen aan de openbaarheid van over te brengen archiefbescheiden op te kunnen leggen.

In 2014 en 2015 is er een pilot gedaan naar de gevolgen van vervroegde overbrenging van archiefbescheiden voor de beperking aan de openbaarheid (Meerdink, V., & Abels, B., 2015). Uit deze pilot bleek dat de drie uitzonderingsgronden van de Archiefwet in het algemeen goed toepasbaar zijn op recent archiefmateriaal. Uit de pilot kwam ook naar voren dat vervroegde overbrenging leidt tot meer beperkingen op de openbaarheid. Een inschatting van de omvang van het effect is in de pilot niet gemaakt.

Het beeld uit de pilot wordt bevestigd met de interviews die in het kader van dit onderzoek zijn uitgevoerd. Wat betreft het aantal dossiers waarvan de openbaarheid moet worden beperkt zijn gesprekspartners het er nagenoeg unaniem over eens dat dat zal toenemen. Dit zit hem er met name in dat archiefvormers verwachten dat het vaker voor zal komen dat dossiers persoonsgegevens bevatten waarvan afscherming gewenst is of gegevens bevatten die nog politiek gevoelig zijn.

Archiefvormers verschillen in hun inschatting over de omvang van de toename. Archiefvormers waar besluitvorming over gevoelige onderwerpen aan de orde van de dag is, verwachten hun DIV afdeling substantieel te moeten uitbreiden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Ministerie van Defensie, dat bij de huidige termijn van 20 jaar al veelvuldig een beroep doet op artikel 15 van de Archiefwet (zie tekstkader).

Ministerie van Defensie

Het ministerie van Defensie is waarschijnlijk de archiefvormer die het vaakst een beroep doet op artikel 15 van de Archiefwet. Defensie moet van veel over te brengen archiefbescheiden de openbaarheid beperken. Bijvoorbeeld omdat gegevens betrekking hebben op inzet van militairen van wie de privacy moet worden beschermd, of omdat modi operandi geheim moeten blijven of omdat beleid of militaire operaties tot stand zijn gekomen in samenwerking met andere landen die gebonden zijn aan een informatiehuishoudingsregime dat beperkender is dan het Nederlandse. Omdat de argumenten om stukken afgeschermd te houden in dit domein sterk zijn, zal een verkorting van de overbrengingstermijn nauwelijks leiden tot een vergroting van toegankelijkheid tot stukken. Wel voorziet het ministerie dat een verkorting zal leiden tot een substantiële uitbreiding (tot wel 50%) van het aantal DIV medewerkers.

ABDTOPconsult heeft naar aanleiding van het wetsvoorstel Wet open overheid een inschatting gemaakt van de kosten voor de beoordeling van documenten voor actieve openbaarmaking. Zij komen tot een inschatting van kosten van enkele tientallen miljoenen euro's per organisatie per jaar (Kuipers, R., Van der Steenhoven, K., & Staal, J., 2016). Bij deze inschatting zijn alle documenten meegenomen.

De meerderheid van de instellingen die wij spraken, voorzien óók een toename van kosten, alleen is die aanzienlijk minder groot dan wordt voorspeld in bovengenoemde impactanalyse voor de Woo. In de eerste plaats komt dat omdat voor een verkorting van de overbrengingstermijn slechts een klein deel van alle archiefbescheiden hoeft te worden beoordeeld. Uiteindelijk komt slechts een zeer beperkt deel van alle documenten voor overbrenging in aanmerking (5% tot 10%). In de tweede plaats is de toename van kosten beperkt omdat in de huidige situatie ook al beoordeling plaatsvindt van over te brengen stukken.

Gemeenten

Voor gemeenten geldt dat het extra werk niet zozeer voortkomt uit het gegeven dat van meer over te brengen archiefbescheiden de openbaarheid moet worden beperkt, maar vooral uit het gegeven dat beter moet worden opgelet bij het selectieproces. Men moet alerter zijn omdat de kans toeneemt dat gevoelige informatie openbaar wordt. Het zijn vooral de documenten die betrekking hebben op de initiërende

eenmalige werkprocessen, oftewel documenten die betrekking hebben op eenmalige gebeurtenissen, zoals bijvoorbeeld de selectieprocedure voor een aannemer die het stadhuis gaat verbouwen, een integriteitsonderzoek naar een ondernemer in het kader van de Wet BIBOB, of de benoeming van een nieuwe burgemeester.

Vanwege de grote verschillen tussen archiefvormers in de mate waarin archiefbescheiden vertrouwelijk zijn, lopen de schattingen over kosten die voortkomen uit het beperken van de openbaarheid uiteen. Decentrale overheden verwachten een beperkte toename van kosten omdat archiefbescheiden nu ook moeten worden beoordeeld. Overheden met bovengemiddeld veel vertrouwelijke taken (zoals bijvoorbeeld het ministerie van Defensie – zie tekstkader - Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, en Veiligheid & Justitie) verwachten wel substantieel extra te moeten investeren – met name in de uitbreiding van het aantal DIV-medewerkers. Zij schatten dat zij tot 50% meer kosten zullen hebben aan hun DIV-functies. Zij geven daarbij meteen ook aan dat het aantal mensen in een DIV-functie niet eenduidig is vast te stellen. In het verleden werd een norm dat 1 op de 25 medewerkers DIV-medewerker is, gehanteerd.³ Na de digitalisering en daarmee samenvallende bezuinigingen is het onwaarschijnlijk dat dit nog steeds het geval zal zijn. Het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laat dit jaar een onderzoek uitvoeren naar de DIV-functie bij de rijksoverheid, de DIV-foto genaamd. Vooruitlopend op dit onderzoek schatten wij op basis van onze gesprekken in dat de verhouding medewerkers met een DIV functie/overige medewerkers verschuift naar 1 op 50. Een toename van de behoefte aan DIV capaciteit als gevolg van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn moet dus worden afgezet tegen een afname van de behoefte aan DIV capaciteit als gevolg van digitalisering van archiefbescheiden. Wanneer we de stijging van de behoefte aan DIV capaciteit als gevolg van de verkorting verdisconteren met de daling van de behoefte als gevolg van digitalisering, schatten wij in dat een verkorting leidt tot stijging van DIV kosten van 28,6 miljoen euro per jaar, ten opzichte van de situatie waarin de termijn niet wordt verkort. Op basis van een gemiddelde kosten per fte voor een ambtenaar in schaal 9 (68 euro per uur)⁴.

b. Teruglenen

Wanneer archiefbescheiden na overbrenging naar een archiefbewaarplaats toch nog relevant blijken voor beleids- of besluitvorming, kunnen deze door de archiefvormer worden teruggeleend. Artikel 18, eerste lid, Archiefwet 1995 stelt dat archiefbescheiden voor bepaalde tijd moeten kunnen worden uitgeleend aan de oorspronkelijke zorgdrager. Men spreekt van 'lenen' omdat de archiefbewaarplaats verantwoordelijk blijft voor het beheer en de zorg voor de archiefbescheiden. De stukken die op dit moment worden teruggeleend zijn vanwege de huidige overbrengingstermijn vrijwel altijd ouder dan 20 jaar en daarbij vrijwel altijd analoog. Het teruglenen daarvan gebeurt op verschillende manieren. Sommige archiefbewaarplaatsen hebben een eigen

³ Zie: <http://www.breednetwerk.nl/forum/topics/medewerkers-div-norm-125>.

⁴ Handleiding Overheidstarieven: <http://wettenpocket.overheid.nl/portal/add57ad6-77e3-4aca-9666-6d13d992f9ae/document/Handleiding%20Overheidstarieven%202016.pdf>.

bezorgservice waarbij een koerier de opvraagde stukken rondbrengt. Zo'n service bestaat bijvoorbeeld bij enkele archiefbewaarplaatsen die voor decentrale overheden werken. Andere archiefbewaarplaatsen stellen een studiezaal (met personeel) ter beschikking waar archiefvormers langs kunnen komen om archiefbescheiden in te zien. Archiefvormers krijgen vaak de overgebrachte stukken niet mee maar kunnen daarvan wel fotokopieën maken.

Zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen gaan ervan uit dat een verkorting van de overbrengingstermijn leidt tot een toename van het aantal terugelingen. Het verband tussen verkorten en de toename van teruglenen, wordt verondersteld progressief te zijn. Bij een verkorting tot tien jaar zal er nauwelijks extra worden teruggeleend; wanneer de termijn wordt teruggebracht naar minder dan vijf jaar zal teruglenen voor veel overheden aan de orde van de dag zijn. De meeste archiefvormers verwachten dat het aantal terugelingen pas merkbaar toeneemt als de overbrengingstermijn met meer dan 10 jaar wordt teruggebracht.

Hoe belastend een toename van het aantal terugelingen uiteindelijk is, is vooral afhankelijk van de digitalisering van archiefbescheiden (KING, 2015; Capgemini Consulting, 2015; Erfgoedinspectie, 2012; Oude Heuvel, P., Spruit, A., Backer, M., Dahlmans, I., Verhulsdonck, R., & De Frankrijker, P., 2016). Het teruglenen van analoge stukken is over het algemeen erg belastend. Stukken danwel mensen moeten zich er immers voor verplaatsen. Het teruglenen van digitale stukken hoeft dat niet te zijn. Afhankelijk van de inrichting en functionaliteit van het digitale depot zal een archiefvormer er nauwelijks extra handelingen voor hoeven te doen. Het toekomstperspectief is dat iedere ambtenaar (met rechten) de depotvoorziening (en de daarin ondergebrachte archiefbescheiden) vanaf zijn eigen werkplek kan raadplegen.

Opschorten van overbrengingstermijn door gemeenten

Artikel 13 van de Archiefwet geeft archiefvormers de mogelijkheid overbrenging van stukken op te schorten. Zij kunnen door de minister danwel Gedeputeerde Staten gemachtigd worden stukken nog wat langer in eigen beheer te houden. Deze machtiging wordt vrijwel alleen verleend wanneer zij aannemelijk kunnen maken dat zij de stukken nog regelmatig moeten raadplegen. Opschorten komt bij nationale overheden nauwelijks voor. Voor zover het voorkomt, gebeurt het bij gemeenten. Opschorten komt met name voor bij archiefbescheiden die kadastrale gegevens bevatten, bouwdocumenten en besluitvorming m.b.t. monumentale panden.

Omdat de praktijk van het teruglenen de komende jaren sterk zal veranderen, is het lastig om nu al vast te stellen welke belasting er uitgaat van een eventuele toename van het aantal terugelingen. Omdat er nog weinig bekend is over digitaal teruglenen, beschrijven wij hier vooralsnog alleen de kosten

Omdat de huidige praktijk van teruglenen vooralsnog voornamelijk betrekking heeft op analoge stukken, is alleen van analoge bekend wat teruglenen kost. Voor het lichten en verzendklaar maken van archiefbescheiden rekent het Nationaal Archief €27,- per half uur (Nationaal Archief, 2017).

Het teruglenen van bouwdoossiers door Gemeente Rotterdam

Een groot deel van de archiefbescheiden die door een archiefvormer wordt ingezien zijn bouwdoossiers. Het zijn doossiers die nodig zijn voor de besluitvorming over onderhoud aan bouwwerken. Zo heeft de gemeente Rotterdam in 2016 3.460 keer een bouwdoossier opgevraagd bij de archiefbewaarplaats. In 183 gevallen is een scan van het bouwdoossier verstrekt, in alle andere gevallen is de medewerker van de gemeenten naar de archiefbewaarplaats gekomen om het doossier in te zien. Indien de overbrengingstermijn met 10 jaar wordt verkort verwacht de gemeente Rotterdam dat het aantal inzageverzoeken zeker met 50% zal toenemen. Als deze toename wordt geëxtrapoleerd naar nationaal niveau zou bij Nederlandse gemeenten ruim 40 fte extra nodig zijn voor alleen al het teruglenen van bouwdoossiers.

c. Wob-verzoeken

Een verkorting van de overbrengingstermijn zal tevens leiden tot een afname van het aantal Wobverzoeken bij archiefvormers. De vindplaats van informatie zal immers vaker een archiefbewaarplaats zijn. De verwachting van archiefvormers en archiefinstellingen is echter dat de afname (zeer) beperkt zal zijn.

In paragraaf 2.1 is beschreven dat de Wob en de Archiefwet een verschillend openbaarheidsregime kennen. In het algemeen geldt dat als een document zonder beperking aan de openbaarheid is overgebracht naar de archiefbewaarplaats dit document openbaar is en het daarom niet langer nodig zal zijn een Wob-verzoek voor dit document te behandelen (standaard brief met verwijzing naar archiefbewaarplaats volstaat). De verwachting is dan ook dat het aantal Wob-verzoeken zal dalen (Berende, H., Waalwijk, H., 2017), maar zowel archiefvormers als archiefinstellingen verwachten dat het een zeer beperkte daling zal zijn. Immers, vele zo niet de meeste Wob-verzoeken betreffen zaken met een historie van minder dan 10 jaar. Dit neemt niet weg dat sommige archiefvormers toch een kostendaling zullen ervaren omdat een individueel Wob-verzoek veel capaciteit kan kosten. Uit een onderzoek van SEO 'kosten en baten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur' blijkt dat de gemiddelde kosten per Wob-verzoek (exclusief bijzondere categorieën zoals politie) € 5.000,- bedragen.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat bij een verkorting van de overbrengingstermijn het aantal Wob-verzoeken bij archiefvormers dan wel (iets) zal dalen maar dat archiefinstellingen juist vaker vragen zullen krijgen over archiefbescheiden waarvan de openbaarheid is beperkt. In dat geval zal de archiefinstelling moeten beoordelen of de stukken toch worden ingezien. De lasten verschuiven daarmee gedeeltelijk naar de archiefinstellingen.

Een enkele gesprekspartner heeft aangegeven niet onder de Wob te vallen, bijvoorbeeld de Raad van State. Voor hen leidt een verkorting van de overbrengingstermijn dus niet tot een afname in Wob-verzoeken.

d. Selectie van bewaren of vernietigen

Indien doossiers eerder moeten worden overgebracht worden archiefvormers gedwongen eerder na te denken over vernietigen dan wel bewaren van doossiers. Wanneer de afweging dichter op de actualiteit dient te worden gemaakt heeft dat mogelijk gevolgen voor de wijze waarop de afweging wordt gemaakt.

Gesprekspartners onderscheiden twee mogelijke consequenties voor de selectie van over te brengen dossiers. Ten eerste geven enkele gesprekspartners aan dat een eerdere selectie een risico vormt voor de overbrenging van ongeordende stukken. Dit risico doet zich niet voor als de informatiehuishouding op orde is. Het op orde brengen van de informatiehuishouding bespreken we bij incidentele impact hierna.

Ten tweede noemen gesprekspartners dat een eerdere selectie ertoe kan leiden dat er meer documenten worden overgebracht dan achteraf gezien noodzakelijk of dat er documenten worden vernietigd die achteraf wel hadden moeten worden bewaard. Dit komt voornamelijk omdat de selectie dichter op de actualiteit zal komen te liggen. Het zal voor sommige dossiers lastig zijn te bepalen of zij hun relevantie verliezen of juist behouden.

4.2.2 Incidentele impact

Naast de blijvende gevolgen van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn, zullen archiefvormers zich ook tijdelijk extra moeten inspannen. Een verkorting van de overbrengingstermijn betekent immers dat een inhaalslag moet worden gemaakt. De kosten die hiervoor gemaakt moeten worden, zijn incidenteel maar voor een belangrijk deel niet additioneel. Zij zouden bij een ongewijzigde overbrengingstermijn ook gemaakt moeten worden, alleen op een later moment. Het naar voren halen van kosten leidt economisch gezien alleen tot meerkosten in de zin van de tijds waarde van geld (100 euro nu is meer waard dan 100 euro over 10 jaar).

Achterstanden die ontstaan bij verkorting overbrengingstermijn

Een verkorting van de overbrengingstermijn naar 10 jaar leidt ertoe dat er een achterstand van 10 jaar ontstaat van over te brengen archiefbescheiden. Deze achterstand bestaat deels uit papieren archiefbescheiden (fysiek) en deels uit digitale archiefbescheiden.

Uit de rapportage financiële doorlichting digitale taken rijksarchieven van PwC blijkt dat de omvang van het papieren archief van het Nationaal Archief in 2015 125 km is. Zij verwachten dat dit verder door zal groeien tot 195 km in 2020 en 265 km in 2037 (PwC, 2015). We nemen aan dat de groei van het archief lineair is waardoor er in 2030 236 km papieren archief bij het Nationaal Archief is overgebracht. Bij een verkorting van 10 jaar zal het verschil van 41 kilometer papieren archief tussen 2030 en 2020 dus 10 jaar eerder moeten worden overgebracht. Uitgaande van gehanteerde tarieven voor archiefbewerking (Doc-Direkt) zou het voor het Rijk gaan om een bedrag van ca. € 15 miljoen.

Voor digitale archiefbescheiden blijkt uit de rapportage financiële doorlichting digitale taken rijksarchieven van PwC dat de omvang van digitale archiefbescheiden groeit van 1.488 TB in 2020 tot 9.848 TB in 2030 (PwC, 2015). Het verschil van 8.360 TB zal dus eerder moeten worden overgebracht. Er bestaat nog betrekkelijk weinig ervaring met het overbrengen van digitale archiefbescheiden, wat het moeilijk maakt een inschatting maken van de inzet die nodig is om de achterstand die zou ontstaan weg te werken.

4.2.3 Randvoorwaarden verkorting overbrengingstermijn

Naast de kosten die direct voorkomen uit een verkorting moet er rekening worden gehouden met randvoorwaarden. Uit de gesprekken en literatuur komen er twee naar voren: de beschikbaarheid van een e-depot dat voldoet aan de functionaliteitseisen en het op orde zijn van de informatiehuishouding.

Aansluiting en functionaliteiten e-depot

De meeste archiefvormers geven aan in de periode tussen 20 en 10 jaar geleden te zijn overgegaan van fysieke dossiervorming naar digitale dossiervorming. Het zwaartepunt van de transitie van analoge naar digitale archiefbescheiden ligt voor de meeste archiefvormers tussen 2005 en 2010. Indien de overbrengingstermijn wordt verkort, heeft dit een directe invloed op het moment waarop een e-depot beschikbaar dient te zijn. Volgens veel gesprekspartners is de verkorting van de overbrengingstermijn daarom niet los te zien van de ontwikkeling van e-depots. Daarbij wordt door archiefvormers aangegeven dat de eisen die aan de e-depots gesteld zullen worden strenger worden naarmate de overbrengingstermijn korter is (bijvoorbeeld de eisen m.b.t. een beveiligde omgeving en aan toegankelijkheid).

Er zullen kosten gemaakt moeten worden om een aansluiting op een e-depot te realiseren. Het is lastig om een nauwkeurige inschatting te maken van de kostprijs van een aansluiting, aangezien dit mede afhangt van hetgeen hierin is begrepen, zoals impactanalyse, projectmanagement, voorbereiding, testen en productie.

Op basis van het onderzoek van ICTU naar de beleidsinformatie digitaal archiveren bij decentrale overheden blijkt dat 61% van de decentrale archiefvormers zich in de oriëntatiefase voor een e-depot bevindt (ICTU, 2016). Aan dit onderzoek hebben 200 gemeenten, 12 provincies en 17 waterschappen meegedaan. Het overgrote deel van de decentrale archiefvormers moet nog een aansluiting op een e-depot realiseren. Uitgaande van een stelpost van ca. € 100.000 per aansluiting, zouden de totale kosten hiervoor op decentraal niveau in totaal enkele tientallen miljoenen bedragen. Wederom zijn dit kosten die eerder gemaakt moeten worden (geen extra kosten).

Een ander mogelijk gevolg is dat er andere functionaliteiten van het e-depot worden gevraagd indien de overbrengingstermijn wordt verkort. Door gesprekspartners is aangegeven dat met name de toegankelijkheid van het e-depot van belang is bij een verkorting van de overbrengingstermijn. Er zijn verschillende typen archiefbescheiden waarvoor de eisen wat betreft toegankelijkheid verschillen:

- Openbare archiefbescheiden. Deze zijn toegankelijk van een externe locatie in het huidige e-depot van het Nationaal Archief, hier is dus geen extra functionaliteit voor nodig.
- Vertrouwelijke archiefbescheiden. Het huidige e-depot van het Nationaal Archief heeft een voorziening, te weten het beveiligde interdepartementale netwerk (Haagse ring) dat bepaalde gebruikers / instanties toegang geeft tot vertrouwelijke archiefbescheiden.
- Hoog gerubriceerde archiefbescheiden. Dit zijn archiefbescheiden met staatsgeheime informatie waarvan de toegang voorbehouden is aan specifieke en gescreende personen. Er bestaan drie varianten van staatsgeheime informatie: Zeer Geheim, Geheim en Confidentieel.

Het is niet duidelijk wat de kosten zouden zijn van het verder ontwikkelen van de zoeken-vind-functie op e-depots die ook een functionaliteit heeft waarmee toegang tot vertrouwelijke en geheime stukken voorbehouden blijft aan de geëigende instanties en personen.

Informatiehuishouding op orde

Op de vraag wat een verkorting van de overbrengingstermijn betekent voor de archiefvormers gaan gesprekspartners vrijwel altijd eerst in op wat archiefvormers aan hun informatiehuishouding moeten verbeteren. Iedereen stelt dat verkorting alleen kan

als de informatiehuishouding op orde is. En dat is nog lang niet het geval (Erfgoedinspectie, 2012; Erfgoedinspectie 2015; Erfgoedinspectie 2016). Soms heeft dit een historische oorzaak (bijvoorbeeld doordat rechtsvoorgangers zijn opgegaan in een organisatie waarbij de dossiers zijn overgenomen). Een gesprekspartner stelde archiefvorming bij veel overheden voor als een kelder die zich langzaam vult met ongeordende digitale informatie bestaande uit documenten, notulen, rapporten, mailtjes, twitterberichten en websites. Aan de overbrenging van deze digitale stukken zijn veel overheden nog niet toegekomen. Verkorting zou deze partijen soms voor een onmogelijke opgave stellen. 'De digitale informatiehuishouding is nog niet op orde, een verkorting van de overbrengingstermijn verandert daar op zich niet veel aan'. In een aantal gevallen worden er programma's ingericht om de informatiehuishouding op orde te krijgen (bijvoorbeeld een project van het Zeeuws archief dat heeft geleid tot de publicatie van de handreiking 'informatiehuishouding op orde'⁵), maar deze hebben niet altijd prioriteit.

In 'De Staat Van' (Erfgoedinspectie, 2015) is opgenomen dat de fysieke achterstanden 220 kilometer bedragen. Hier gaat het uitsluitend om achterstanden bij de Rijksoverheid. De kosten voor het wegwerken van bestaande fysieke achterstanden tot 2005 bij het Rijk zijn inbegroot bij Doc-Direkt. Op basis van de gesprekken blijkt dat ook decentrale overheden kampen met achterstanden. Een inschatting van de omvang van deze achterstanden is niet te maken.

In de nulmeting digitale archiefvorming en beheer decentrale overheden van ICTU is een poging gedaan in te schatten wat de kosten zijn voor digitaal archiefbeheer voor decentrale overheden. Daar is geconcludeerd dat het maken van een inschatting van deze kosten nagenoeg onmogelijk is (ICTU, 2016). In dit onderzoek zijn een aantal vragen gesteld die een indicatie vormen voor de mate waarin de digitale informatiehuishouding bij decentrale overheden op orde is. Het gaat onder meer om (ICTU, 2016):

tabel 1 Digitale informatiehuishouding decentrale overheden

Welke gecontroleerde beheeromgevingen zijn in uw organisatie in gebruik?	
▪ DMS/RMS	88%
▪ Specifieke procesapplicaties	72%
▪ Zaaksystemen	66%
Hoeveel procent van de informatie valt onder de gecontroleerde beheeromgeving?	
▪ Tot 25%	6%
▪ 25% tot 50%	14%
▪ 50% tot 75%	42%
▪ 75% tot 100%	38%
Van welke beheerinstrumenten maakt u gebruik? Onder meer:	
▪ Selectielijsten	96%
▪ Instructie voor het beheer van de archiefruimte en -bewaarpplaats	64%
▪ Handboek(en) vervanging	59%
▪ Overzicht van te gebruiken bestandsformaten	59%

Bron: ICTU, 2016

Hieruit blijkt dat zeker 12% van de decentrale overheden nog geen DMS/RMS systeem heeft en dat gemiddeld tussen de 25% en de 50% van de informatie nog binnen een

⁵ Zie: <http://www.zeeuwsarchief.nl/archiefbeheer/e-depot/deelprojecten-zeeland-e-depot/handreiking-informatiehuishouding-op-orde-e-depot>.

gecontroleerde beheeromgeving moeten worden opgenomen. Hier zullen kosten mee gemoeid zijn maar hoeveel is onduidelijk.

Voor de rijksoverheid geven diverse rapporten van de Erfgoedinspectie (EGI) een beeld van de mate waarin de digitale informatiehuishouding op orde is. Onder andere voert zij tweejaarlijks een meting uit onder 293 organisaties. Het betreft een zelfevaluatie, de antwoorden van de respondenten zijn niet allen geverifieerd met onderzoek ter plaatse door de EGI zelf. In deze zelfevaluatie wordt onderscheid gemaakt tussen resultaten van kerndepartementen en van 'overige organisaties' die onder toezicht van de EGI vallen. Dit zijn grotendeels uitvoeringsorganisaties (diensten, agentschappen, ZBO's, PBO's, rechterlijke macht en Hoge Colleges van Staat).

Hieruit blijkt dat sprake is van een geleidelijke ontwikkeling: kerndepartementen zijn met ingebruikname van Document Management Systemen (DMS) het verst gevorderd in het voldoen aan eisen voor duurzame toegankelijkheid. Vooral voor informatie buiten het DMS worden knelpunten geconstateerd. Bij uitvoeringsorganisaties zoals ZBO's en agentschappen lijkt de situatie op basis van gegevens van de EGI minder ver gevorderd. Indien (permanent te bewaren) informatie eerder moet worden overgebracht, moeten dus zowel "achterstanden" als lopende digitale dossiervorming eerder op orde worden gebracht. De kosten hiervan zijn onduidelijk.

tabel 2 Zelfevaluatie kerndepartementen, uitvoeringsorganisaties, ZBO's, PBO's en Hoge Colleges van Staat.

	Kern- departementen	Andere organisaties
Aanwezigheid van een systeem voor duurzame bewaring (zoals DMS)	73%	50%
Organisatie beschikt over bestandsoverzicht	45%	72%
In bestandsoverzicht is opgenomen in welke van digitale systemen zich archiefbescheiden bevinden	18%	41%
Metagegevens zijn gekoppeld aan archiefbescheiden	64%	36%
Bewaartermijnen uit vastgestelde selectielijst zijn gekoppeld aan archiefbescheiden in digitale systemen	64%	9%
Vorbereidingen getroffen voor overbrenging van digitale archiefbescheiden	73%	13%
Vorbereidingen getroffen voor overbrenging van digitale archiefbescheiden		(met 61% n.v.t.)

Bron: Erfgoedinspectie, 2016

4.3 Impact voor archiefbewaarplaatsen

4.3.1 Structurele impact

Op basis van de literatuur en gesprekken onderscheiden wij drie consequenties voor archiefbewaarplaatsen die structureel van aard zijn:

- Beperken van openbaarheid: archiefinstellingen zullen door archiefvormers vaker worden verzocht de openbaarheid van archiefbescheiden te beperken.
- Toegankelijkheid archiefvormers: archiefinstellingen zullen vaker archiefbescheiden moeten uitlenen aan archiefvormers.
- Toegankelijkheid publiek: jongere archiefbescheiden kunnen een toename van de belangstelling van het publiek teweeg brengen waardoor de archiefbewaarplaats meer bezoekers en verzoeken kunnen krijgen.

a. Beperking openbaarheid

De verwachting van archiefvormers dat zij bij een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn van meer archiefbescheiden de openbaarheid moeten gaan beperken, wordt breed gedeeld door archiefinstellingen. Alle archiefinstellingen die wij in het kader van dit onderzoek spraken, geven aan te verwachten dat vaker een beroep zal worden gedaan op artikel 15 van de Archiefwet. Voor de Archiefinstellingen betekent dit dat zij vaker moeten adviseren en ook vaker met archiefvormers het gesprek aan moeten gaan. Zij houden vanuit hun wettelijke taak het belang van de openbaarheid in het oog, wat onder meer inhoudt dat zij ervoor zorgen dat artikel 15 alleen wordt toegepast als dat echt nodig is.

Het Nationaal Archief verwacht dat het aantal archiefbescheiden waarvan de openbaarheid moet worden beperkt, zal verdubbelen. Op dit moment is ongeveer een zesde van de overgebrachte archiefbescheiden beperkt openbaar. Men verwacht dat dit een derde zal worden op het moment dat de overbrengingstermijn wordt verkort tot tien jaar.

Ondanks de toename van het beroep op artikel 15, relativeren archiefinstellingen de extra inspanningen die dit voor hen met zich meebrengt. Zij adviseren hun archiefvormers nu immers ook, bij een verkorting zal niet zozeer de frequentie van dat overleg toenemen maar eerder de lengte van dat overleg.

b. Toegankelijkheid archiefvormers

De eerder beschreven verwachting dat het aantal terugleningen zal toenemen, zal bij archiefinstellingen leiden tot een toename van het aantal verzoeken tot inzage en het aantal vragen over de (digitale of fysieke) vindplaats van archiefbescheiden.

Voor fysieke archiefbescheiden geldt dat deze vraagt om een directe extra inzet bij de archiefbewaarplaats. Archiefbewaarplaatsen geven aan dat de kosten hiervan beperkt zijn. Cijfers hierover ontbreken. Er bestaat voorsnog één prognose en die heeft betrekking op het teruglenen van bouwdoosiers door de Gemeente Rotterdam (zie tekstkader blz 23) Men verwacht daar dat een verkorting van de overbrengingstermijn met 10 jaar leidt tot 50% meer terugleningen van bouwdoosiers. De archiefbewaarplaats van de gemeenten zou daarvoor 1,5 fte extra nodig hebben. Vertaald naar het landelijk niveau zou de benodigde extra inzet uitkomen op ruim 40 fte. Deze prognose is gebaseerd op een situatie van analoge doosiers.

Voor digitale archiefbescheiden geldt dat een eventuele extra inzet sterk afhankelijk is van de toegankelijkheid van de e-depots. Indien er een eenvoudige zoekfunctie beschikbaar is, hoeven extra inzagen niet tot een toename in de inzet voor de archiefbewaarplaats te leiden. Daarnaast wordt aangegeven dat het bij digitale archiefbescheiden lastig in te schatten is wat de voorzieningen moeten zijn om doosiers met een beperking aan de openbaarheid terug te lenen. Met name het inzien door derden (denk aan de politie of de IND) kan complex zijn en om andere voorzieningen vragen.

c. Verzoeken tot inzien door publiek

De verschuiving van informatie van de archiefvormer naar de archiefbewaarplaats zal leiden tot een zelfde verschuiving van verzoeken tot inzage van de archiefvormer naar de archiefbewaarplaats. Deze toename heeft mogelijk effect op de capaciteit in leesalen (al dan niet met terminals waarop documenten digitaal kunnen worden ingezien) en online voorzieningen (Berende, H., Waalwijk, H., 2017). De meeste gesprekspartners

verwachten dat de gevolgen hiervan voor de archiefbewaarplaats beperkt zullen zijn. In het algemeen wordt aangegeven dat de bezoekersaantallen momenteel teruglopen en er dus ruimte is om een eventuele toename in bezoekers op te vangen. Ook een eventuele toename van hulpvragen vanuit het publiek verwachten archiefbewaarplaatsen aan te kunnen.

Interesse onder burgers voor archiefbescheiden van de rechtbank

Op dit moment worden archiefinstellingen regelmatig door burgers benaderd die op zoek zijn naar archiefbescheiden uit rechtbankarchieven. Het gaat bijvoorbeeld om mensen die ruim twintig jaar geleden zijn gescheiden en nu in de pensioengerechtigde leeftijd komen en zich afvragen wat er destijds allemaal is besloten en vastgelegd. Ook zijn er regelmatig verzoeken van adoptiekinderen en van slachtoffers van ernstige misdrijven. Het zijn doorgaans verzoeken waar altijd goed gekeken moet worden naar privacy van mensen die in de dossiers voorkomen. Het vraagt altijd om dienstverlening op maat. Archiefinstellingen zien een toenemende behoefte aan dit soort persoonlijke / familie informatie.

Het Nationaal Archief heeft een inschatting gemaakt van wat een verkorting van de openbaarheid kan betekenen voor het aantal verzoeken vanuit het publiek om beperkt openbare archiefbescheiden in te zien. Inschatting is dat een verkorting kan leiden tot een paar duizend extra inzageverzoeken per jaar, waarvoor de kosten, uitgaande van de praktijk kunnen oplopen tot ca. € 0,4 mln. per jaar.

Voorgaande heeft betrekking op fysieke archiefbescheiden maar er zullen ook digitale archiefbescheiden met een beperking aan de openbaarheid worden overgebracht. Op basis van de rapportage financiële doorlichting Digitale Taken Rijksarchieven van PwC is de inschatting gemaakt dat de omvang van het digitale archief tussen 2020 en 2030 groeit met 8.360 TB (zie paragraaf 4.2.2.). Indien een derde hiervan met een beperking aan de openbaarheid wordt overgebracht is dit 2.787 TB. Het is echter lastig en enigszins speculatief om deze digitale toename te vertalen naar een concrete verhoging van personele inzet en bedrijfskosten, temeer daar ook de getallen uit de rapportage van PwC door het NA worden herijkt. Reëel lijkt te veronderstellen dat, mede afhankelijk van de toename aan overgebracht digitaal archiefmateriaal, de kosten voor inzageverzoeken van beperkt openbaar digitaal archief kunnen oplopen tot enkele miljoenen per jaar.

Met een toename van het aantal mensen dat het archief zal raadplegen, zal ook het aantal gevallen toenemen waarbij een archiefinstelling de toegang tot documenten moet ontzeggen (bijvoorbeeld omdat zij vanwege een eerdere VIRBI-classificatie geheim moeten blijven). Het zal leiden tot een toename van het aantal bezwaarschriften. Hoe groot deze toename voor alle archiefinstellingen tezamen zal zijn is moeilijk in te schatten. Het Nationaal Archief verwacht voor zichzelf 0,3 tot 0,4 fte per jaar meer nodig te hebben om bezwaarschriften af te handelen.

4.3.2 Incidentele impact

Een verkorting van de overbrengingstermijn leidt er voor archiefbewaarplaatsen toe dat er eenmalig een grote hoeveelheid archiefbescheiden wordt overgebracht. Er moet in één keer een inhaalslag worden gemaakt. Met deze inhaalslag worden kosten van overbrenging naar voren gehaald. Het zijn geen additionele kosten, ze worden immers ook gemaakt bij een ongewijzigde termijn (maar dan gespreid over een langere periode). Het naar voren halen van kosten leidt economisch gezien alleen tot

meerkosten in de zin van de tijds waarde van geld en heeft een budgettaire impact op de archiefbewaarplaatsen.

Eerder ontvangen eenmalige achterstanden

Een verkorting van de overbrengingstermijn naar 10 jaar leidt ertoe dat archiefbescheiden 10 jaar eerder naar de archiefbewaarplaats zullen worden overgebracht. Hier dient opslag en beheercapaciteit voor te zijn bij de archiefbewaarplaats. Het gaat deels om papieren archiefbescheiden (fysiek) en deels om digitale archiefbescheiden. Op basis van kosten per strekkende meter kale opslag zal bij een verkorting van de overbrengingstermijn alleen al bij het Nationaal Archief 41 kilometer in een keer extra moeten worden overgebracht (zie ook § 4.2.2).

Voor digitale archiefbescheiden blijkt uit de aangehaalde rapportage financiële doorlichting digitale taken rijksarchieven van PwC dat de omvang digitale archiefbescheiden groeit van 1.488 TB in 2020 tot 9.848 TB in 2030 (PwC, 2015). Het verschil van 8.360 TB zal dus eerder moeten worden opgeslagen door het Nationaal Archief of een andere archiefbewaarplaats. Op basis van de huidige kosten bij overbrenging voor opslag, beheer en verwerving van digitaal materiaal schat het Nationaal Archief de kosten voor de eerdere opslag op ca € 32, miljoen. Zowel de kosten voor overbrenging als de jaarlijkse kosten worden 10 jaar eerder gemaakt en is dus een verschuiving van de kosten. Het is overigens aannemelijk dat de kostprijs voor de opslag van digitale informatie de komende jaren verder afneemt. Het is daarom niet ondenkbaar dat de kosten voor de opslag in 2020 beduidend hoger zijn dan de kosten voor deze opslag in 2030.

Voor decentrale overheden is in 2014 een nulmeting uitgevoerd in opdracht van Archief 2020 door het Kenniscentrum Digitaal Erfgoed (DEN). Decentrale archiefbewaarplaatsen is gevraagd een inschatting te maken van de omvang van de digitale archiefbescheiden. De meeste archiefinstellingen verwachten dat de omvang in 2019 maximaal 1 PB per documenttype (afbeelding, video, document, mail, et cetera) zal zijn. Het is echter lastig om in het kader van dit onderzoek nadere uitspraken te doen over te verwachten kosten per archiefbewaarplaats per documenttype per jaar, mede omdat het niet de verwachting is dat dit maximum voor alle documenttypen, bij alle archiefbewaarplaatsen gehaald wordt (ICTU, 2016) en getallen niet geëxtrapoleerd kunnen worden.

Tot slot geven gesprekspartners aan dat deze stijging van kosten in opslagcapaciteit bij de archiefbewaarplaatsen één-op-één leidt tot een afname van de kosten voor opslagcapaciteit van digitale informatie bij archiefvormers.

4.3.3 Randvoorwaarden verkorting overbrengingstermijn archiefbewaarplaatsen

Net als archiefvormers geven archiefinstellingen unaniem aan dat een goede informatiehuishouding en een goed functionerend e-depot randvoorwaarden zijn voor een verkorting van de overbrengingstermijn. Daarbij wordt opgemerkt dat kennis van digitale overbrenging (zoals ICT-kennis) eerst aanwezig moet zijn voordat er in grote mate digitaal kan worden overgebracht.

Realisatie e-depot

Een verkorting van de overbrengingstermijn met 10 jaar vereist dat het e-depot 10 jaar eerder gereed is. Dit is met name een aandachtspunt voor decentrale archiefbewaarplaatsen. Een mogelijkheid voor deze decentrale archiefbewaarplaatsen is dat zij zich aansluiten op het e-depot van het Nationaal Archief via één van 11 RHC's.

Verder zijn er commerciële aanbieders actief en kan men er ook voor kiezen zelf een e-depot te bouwen. Uit het onderzoek van ICTU blijkt daarnaast dat de belemmeringen om (een aansluiting op) een e-depot te realiseren niet aan de kostenkant maar voornamelijk op het gebied van kennis zitten (ICTU, 2016).

Het Nationaal Archief heeft reeds een e-depot maar een mogelijk gevolg van een verkorting van de overbrengingstermijn is dat er andere functionaliteiten van het e-depot worden gevraagd. Door gesprekspartners is aangegeven dat met name de toegankelijkheid van het e-depot van belang is bij een verkorting van de overbrengingstermijn. Er zijn verschillende typen archiefbescheiden waarvoor de eisen wat betreft toegankelijkheid verschillen, namelijk openbare archiefbescheiden, departementaal vertrouwelijke archiefbescheiden, archiefbescheiden die alleen toegankelijk zijn voor bepaalde geautoriseerde groepen en hoog gerubriceerde archiefbescheiden (zie eerder bij incidentele kosten archiefvormers).

4.4 Overzicht van kostendrijvers verkorting overbrengingstermijn

In het overzicht in de tabel hierna zijn de type kosten voor archiefvormers en archiefbewaarplassen uiteengezet. Deze typen van kosten zijn in de bijlage verder uitgewerkt. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen structurele-, incidentele kosten en kosten met betrekking tot het op orde brengen van de randvoorwaarden. In deze paragraaf zetten we uiteen welke kostendragers onder de type kosten vallen en op welk type archiefvormers of archiefbewaarplassen deze betrekking hebben.

tabel 3 Overzicht van kostendrijvers

	Archiefvormers	Archiefinstellingen
Structurele kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Opleggen beperking aan de openbaarheid • Teruglenen / inzien van overgebrachte archiefbescheiden • Afname aantal Wob-verzoeken (opbrengst) • Eerder maken van een selectie van te bewaren of te vernietigen archiefbescheiden 	<ul style="list-style-type: none"> • Adviseren over beperking aan de openbaarheid • Verzoeken tot inzage van archiefvormers • Verzoeken tot inzage van publiek • Beheer beperkt openbaar archief, in het bijzonder het afhandelen van juridische procedures (zoals bewaar en beroep)
Incidentele kosten	<ul style="list-style-type: none"> • Overbrengen eenmalige achterstanden die ontstaan door een verkorting 	<ul style="list-style-type: none"> • Ontvangen en eerder in beheer namen eenmalige achterstanden die ontstaan door een verkorting
Kosten m.b.t. op orde brengen randvoorwaarden	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid en functionaliteit e-depot • Informatiehuishouding op orde • Opleiding en training medewerkers (metadatering, openbaar/niet openbaar etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Beschikbaarheid e-depot

4.5 Voorkeuren voor termijnen

Archiefvormers en archiefinstellingen verschillen van elkaar in hun idee over wat de ideale overbrengingstermijn is. De meesten zijn voorstander van een substantiële verkorting. Al geeft een enkele partij aan vast te willen houden aan de huidige termijn

van 20 jaar omdat bij de betreffende partijen de voordelen niet opwegen tegen de kosten. Er zijn er ook enkele partijen die voorstander zijn van het geheel afschaffen van een generieke overbrengingstermijn. Zij zien meer in een variabele termijn, wat inhoudt dat een dossier digitaal wordt overgebracht zodra het is afgesloten en waarbij dan per dossier ook wordt bepaald op welk moment het voor publiek toegankelijk kan worden.

In algemene zin zijn de meeste gesprekspartners, gesteld dat het tot een verkorting van de overbrengingstermijn moet komen, voorstander van een verkorting tot 8 of 10 jaar. Hier worden verschillende argumenten voor genoemd.

Tabel 4. Overzicht argumenten voor bepaalde termijnen.

<i>Genoemde termijnen in de gesprekken</i>	<i>Genoemde argumenten</i>
20 jaar	Een verkorting van de overbrengingstermijn leidt er niet per se toe dat informatie toegankelijker wordt. Overbrengen is iets anders dan openbaar maken. Wanneer de termijn verkort wordt zal van meer overgebrachte archiefbescheiden de openbaarheid moeten worden beperkt, ter bescherming van het belang van personen (burgers en ambtenaren), instellingen, bedrijven of zelfs andere landen. De inspanningen die in het kader daarvan moeten gedaan wegen niet op tegen de baten.
10 jaar	Een duidelijke argumentatie voor een termijn van tien jaar is er niet. Deze termijn wordt wel genoemd, omdat een halvering van de huidige 20 jaar een substantiële verkorting is en door gesprekspartners als haalbaar wordt gezien.
8 jaar	Om te voorkomen dat stukken worden overgedragen die politiek nog relevant zijn, is een bewaartermijn van twee maal een standaard regeerperiode wenselijk. Deze redenering zou ook in de Verenigde Staten worden gevolgd. Een termijn van 8 jaar sluit tevens aan op de bewaarplicht van 7 jaar voor veel dossiers.
5 jaar	Vijf jaar na sluiting van een dossier is deze over het algemeen niet meer relevant voor de bedrijfsvoering van een overheid. Je zou stukken vanuit deze optiek na vijf jaar al kunnen overbrengen.
Variabele termijn	Dossierhouders zouden voor elk dossier zelf de overbrengingstermijn moeten kunnen bepalen. Met de huidige digitalisering van de archieven en de terugvindfunctie is er eigenlijk geen reden om niet direct over te dragen zodra een dossier afgesloten is. Zonder overbrengingstermijn kan de dossierhouder (de persoon die het dossier het beste kent) zelf zorgdragen voor overbrenging. Deze variabele termijn biedt tevens mogelijkheden om te differentiëren tussen departementen en uitvoeringsorganisaties.

5 Conclusies

Op dit moment geldt voor Nederlandse overheden een wettelijke verplichting om archiefbescheiden na twintig jaar over te brengen naar een archiefbewaarplaats. Deze termijn roept vragen op, vooral vanwege de snelheid waarmee ontwikkelingen met betrekking tot informatieopslag en -verwerking nu gaan. Deze snelheid ligt zo hoog dat niet is te voorspellen hoe de publieke informatiehuishouding er over twintig jaar uitziet. Binnen de archiefwereld – bij zowel archiefvormers als archiefinstellingen – bestaat daarom een breed gedragen overtuiging dat de termijn van 20 jaar niet meer van deze tijd is. Een deel voegt daar direct aan toe dat niet per se de termijn aan herziening toe is maar vooral de inhoud van het begrip 'overbrengen'. Volgens deze archiefvormers en archiefinstellingen moet vooral opnieuw bepaald worden wat overbrengen moet gaan inhouden. Het overbrengen van analoge archiefbescheiden is van een andere orde dan het overbrengen van digitale archiefbescheiden. Het bepalen van de impact van een verkorting van de termijn, is daardoor enigszins een theoretische exercitie. Vooralsnog zijn we in deze studie uitgegaan van datgene wat nu onder overbrengen wordt verstaan.

5.1 Duurzame toegankelijkheid en transparantie

Naar aanleiding van de motie Segers is de impact vanuit twee waarden bekeken. In de eerste plaats is nagegaan in hoeverre verkorting van de termijn leidt tot een beter beheer en een betere toegang tot archiefbescheiden. In de tweede plaats in hoeverre het bijdraagt aan transparantie.

Met betrekking tot de duurzaamheid en kwaliteit van het beheer van archiefbescheiden zal een verkorting een positief effect hebben. Op dit moment laat de overbrengingstermijn het toe dat archiefbescheiden 20 jaar blijven liggen. Met een verkorting worden archiefvormers eerder gedwongen te waarderen en te selecteren. Het voorkomt dat bescheiden die in aanmerking komen voor overbrenging onvindbaar worden in een berg van documenten die er niet voor in aanmerking komen. Met de digitalisering en de daaraan gelieerde toename van archiefbescheiden neemt dit risico toe. Hieraan wordt door de betreffende specialisten direct toegevoegd dat de huidige omvang van de informatiehuishouding vooral vraagt om een andere manier van documentmanagement. De beoordeling van stukken op hun archiefwaardigheid – zoals dat nu in de loop van een periode van 20 jaar gebeurt aan de hand van selectielijsten – moet volgens hen al direct gebeuren op het moment dat een document of dossier ontstaat. Een medewerker die een dossier of document aanmaakt zou meteen al – in de vorm van meta informatie – de bewaartermijn moeten aangeven.

Met betrekking tot het effect op openbaarheid stellen wij vast dat een verkorting van de overbrengingstermijn niet leidt tot een substantiële vergroting van de openbaarheid. Veruit de meeste archiefbescheiden – 90% tot 95% – komen namelijk niet voor overbrenging in aanmerking. Het zijn documenten met een bewaartermijn, zoals personeelsdossiers, beschikkingen, en financiële administraties. Veel van deze documenten bevatten informatie die vanwege de Wet bescherming persoonsgegevens niet snel openbaar mag worden. In de praktijk van het documentbeheer is de Wet bescherming persoonsgegevens doorgaans *het* dominante referentiekader. Deze wet staat bij de meeste bestuurders en managers beter op het netvlies dan de Archiefwet. Een verkorting van de overbrengingstermijn zal daar niet veel aan veranderen.

Met betrekking tot het effect op transparantie geldt dat de mate waarin overheden openheid geven over hun handelen niet zozeer wordt bepaald door de Archiefwet en de daarin opgenomen overbrengingstermijn. Met een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn zal vooral het principiële verschil tussen overbrengen en openbaar maken zich sterker manifesteren. Met de huidige termijn van 20 jaar worden veruit de meeste stukken die worden overgebracht ook openbaar. Een archivaris stuurt daar in de regel ook op aan. Met een substantiële verkorting zal openbaarmaking minder vanzelfsprekend worden en zullen overheden vaker gebruik maken van de hun beschikbare mogelijkheden om openbaarheid te beperken. Het Nationaal Archief verwacht dat het aantal overgebrachte archiefbescheiden waarvan de openbaarheid is beperkt, zal verdubbelen wanneer de overbrengingstermijn wordt teruggebracht tot 10 jaar.

Tijdens de gesprekken die wij voerden is er regelmatig op gewezen dat transparantie vooral iets is dat afhankelijk is van cultuur en de mate waarin bestuurders en ambtenaren gevoel hebben voor datgene waar een archivaris voor staat, namelijk openheid en toegankelijkheid van archiefbescheiden. Wettelijke normen kunnen daarbij helpen, de impact die de normen uit de archiefwet daarop hebben is echter beperkt, meer wordt verwacht van de Wob (en de mogelijke aanpassing daarvan).

5.2 Impact voor archiefvormers

Op basis van literatuur en interviews zijn er voor archiefvormers vier effecten te verwachten. Geordend op basis van de omvang van hun verwachte impact zijn dat:

- Toename van archiefbescheiden waarvan de openbaarheid moet worden beperkt: Wat betreft het aantal overgebrachte dossiers waarvan de openbaarheid wordt beperkt zijn archiefvormers het er unaniem over eens dat het aantal groter zal worden. Naarmate over te brengen archiefbescheiden jonger zijn, neemt de kans toe dat zij informatie bevatten die gevoelig is. Archiefvormers verschillen van elkaar in hun inschatting over de omvang van de toename. Op basis van de gesprekken gaat het bij het terugbrengen van de overbrengingstermijn tot 10 jaar om een toename in de inzet van menskracht met maximaal 50% van de huidige capaciteit van DIV-medewerkers. Aangenomen dat de stijging voor de Rijksoverheid gemiddeld 25% bedraagt, zouden de kosten voor deze extra inzet ongeveer € 28,6 miljoen euro per jaar zijn. Deze extra inzet is voornamelijk nodig om te beoordelen of archiefbescheiden een beperking aan de openbaarheid dienen mee te krijgen.
- Toename van teruglenen: ook verwachten vrijwel alle archiefvormers een toename van het aantal keer dat archiefbescheiden moeten worden teruggeleend. De impact hiervan zal sterk afhangen van de aanwezigheid van een operationeel e-depot. Daar waar de archiefvormer nu nog vaak fysiek naar de archiefbewaarplaats moet, of fysieke stukken bij de archiefbewaarplaats moet opvragen, zullen archiefbescheiden in de toekomst vanaf het bureau van de ambtenaar kunnen worden opgezocht en ingezien. Hoewel voor veruit de meeste archiefvormers het e-depot nog niet in gebruik is, wordt over het algemeen aangenomen dat deze voorziening op termijn overal aanwezig is.
- Afname van Wob-verzoeken: Het eerder overbrengen van dossiers zal er toe leiden dat het aantal Wob-verzoeken afneemt. Over het algemeen verwacht men – bij een verkorting van de overbrengingstermijn tot 10 jaar – een beperkte afname. De meeste Wob verzoeken hebben namelijk betrekking op jonge dossiers. Het aantal Wob-verzoeken voor documenten ouder dan 10 jaar is beperkt.
- Overwegingen bij ongeordende stukken: indien dossiers eerder moeten worden overgebracht, worden archiefvormers gedwongen eerder na te denken over vernietigen dan wel bewaren van dossiers. Wanneer de afweging dichter op de actualiteit wordt

gedaan, heeft dat mogelijk gevolgen voor de wijze waarop de afweging wordt gemaakt. Ten eerste geven enkele gesprekspartners aan dat een eerdere selectie een risico vormt voor de overbrenging van ongeordende stukken. De archiefvormer zal minder tijd hebben om dossiers af te ronden en te ordenen voordat de selectie moet worden gemaakt. Dit zou tot fouten kunnen leiden. Ten tweede noemen gesprekspartners dat een eerdere selectie ertoe kan leiden dat er meer documenten worden overgebracht dan achteraf gezien noodzakelijk of dat er documenten worden vernietigd die achteraf wel hadden moeten worden bewaard.

5.3 Impact voor archiefinstellingen

Wanneer de overbrengingstermijn substantieel wordt teruggebracht zal dat een beperkte impact hebben voor archiefinstellingen, mits de digitalisering van archiefbewaarplaatsen zich voortzet. Op basis van literatuur en interviews zijn er voor archiefinstellingen drie effecten te verwachten. Geordend op basis van de omvang van hun verwachte impact zijn dat:

- Vaker adviseren over beperken openbaarheid archiefbescheiden: net als de archiefvormers verwachten archiefinstellingen dat er vaker een beroep wordt gedaan op artikel 15 van de Archiefwet. Vaker zal de openbaarheid van (delen van) dossier moeten worden beperkt. Archiefinstellingen verwachten dat deze toename vooral merkbaar wordt wanneer de huidige termijn met meer dan tien jaar wordt verkort. Indien er meer documenten met een beperking aan de openbaarheid worden overgebracht zullen archiefbewaarplaatsen vaker een beoordeling en advies moeten geven. Een deel van de archiefvormers geeft aan hierdoor substantiële extra inzet van personeel en andere dienstverlening te verwachten. Er zal meer tijd moeten worden besteed aan het beoordelen van eventueel onrechtmatig gebruik van artikel 15. Dit zou ook tot een verdergaande juridisering kunnen leiden.
- Toename uitlenen van archiefbescheiden aan archiefvormers: archiefbewaarplaatsen geven aan een toename in het aantal uit te lenen archiefbescheiden te verwachten. Op dit moment zien archiefbewaarplaatsen al dat archiefbescheiden vaker worden uitgeleend op het moment dat dossiers vervroegd zijn overgebracht. Voor fysieke archiefbescheiden leidt een toename in verzoeken tot teruglenen één-op-één tot een toename in de benodigde inzet voor de archiefbewaarplaats. Voor digitale archiefbescheiden zal dat niet het geval zijn (hierbij moet worden opgemerkt dat tot nu toe nog maar weinig digitale archiefbescheiden zijn overgebracht). Wel verwachten een aantal archiefinstellingen in een situatie met digitale archiefbescheiden een helpdeskfunctie te moeten inrichten voor de beantwoording van vragen van medewerkers van archiefvormers die archiefbescheiden niet kunnen vinden. Daarnaast wordt aangegeven dat het bij digitale archiefbescheiden lastig is te schatten wat de voorzieningen moeten zijn om dossiers met een beperking aan de openbaarheid terug te lenen. Met name het inzien door derden (denk aan de politie of de IND) kan complex zijn en om andere voorzieningen en investeringen vragen.
- Toename van publiek dat archief wil inzien: archiefbewaarplaatsen verwachten dat het aantal keer dat het publiek inzage wenst in stukken, zal toenemen als de stukken die worden overgedragen jonger zijn. Dit vinden zij over het algemeen positief want blijkbaar wordt er daarmee voorzien in een latente behoefte. De meeste gesprekspartners verwachten dat de gevolgen hiervan voor de archiefbewaarplaats beperkt zullen zijn. In het algemeen wordt aangegeven dat de bezoekersaantallen momenteel teruglopen en er dus ruimte is om een eventuele toename in bezoekers op te vangen. Ook een eventuele toename van hulpvragen vanuit het publiek verwachten archiefbewaarplaatsen aan te kunnen. Een enkele gesprekspartner geeft aan te verwachten dat de inzageverzoeken tot structureel hogere kosten zullen leiden. De

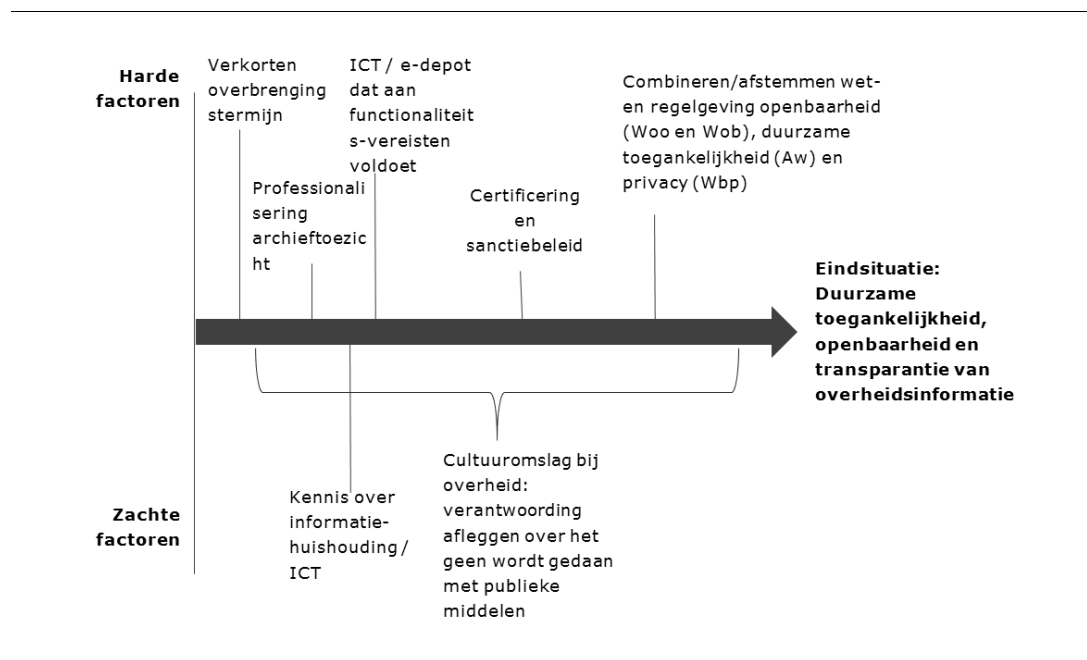
onderbouwing hiervoor is dat het aantal verzoeken direct gekoppeld is aan het aantal fte personeel dat nodig is om verzoeken af te handelen.

5.4 Aanvullende beleidsopties en alternatieven

Bij vrijwel alle Nederlandse overheidsinstellingen verdient de informatiehuishouding meer aandacht. In de inleiding van dit rapport is al verwezen naar de verschillende signalen die daarover vanuit de archiefwereld zijn afgegeven. De voorgestelde verkorting van de overbrengingstermijn wordt binnen deze wereld vooral gezien als een poging om overheden er toe te bewegen hun informatiehuishouding eerder op orde te brengen. Men onderschrijft unaniem het belang dat de indieners van de motie willen borgen. Zij schatten echter in dat een verkorting van de overbrengingstermijn niet voldoende zal zijn, maar slechts een eerste stap.

In het kader van dit onderzoek is een ronde-tafelbijeenkomst georganiseerd waarin met stakeholders is nagedacht over alternatieven en aanvullende stappen. In figuur 3 zijn de stappen opgenomen die gedurende de ronde-tafelbijeenkomst zijn aangedragen. Daarbij maken we onderscheid tussen harde factoren die aan te passen en vast te leggen zijn in beleid of wet- en regelgeving, en zachte factoren die een aanpassing in de competenties of cultuur van overheden vergen.

figuur 3 Harde- en zachte factoren die moeten worden aangepakt om tot de gewenste eindsituatie te komen.



Een belangrijke harde factor is een goed functionerend document managementsysteem en een daaraan gekoppeld e-depot. Enkele archiefvormers en archiefinstellingen geven aan dat dit eigenlijk niet zozeer een factor is maar eerder een voorwaarde. Een verkorting van de overbrengingstermijn is volgens hen pas mogelijk wanneer het documentmanagement en het e-depot op orde zijn. Verder wordt het belang van professionalisering van het archieftoezicht benadrukt. Dit toezicht is gebaat bij duidelijker normen. In dit verband is de suggestie gedaan voor certificering aan de hand waarvan archiefvormers gericht kunnen worden aangesproken. Verder is het toezicht gebaat bij een duidelijk sanctiebeleid en een consequente uitvoering daarvan. Dat beleid is nu nog onvoldoende waardoor er archiefvormers zijn die tientallen jaren achterlopen

zonder dat hier consequenties aan verbonden zijn. Tot slot dient er een systeemaanpassing plaats te vinden. Enerzijds door de huidige Archiefwet, die nog sterk is opgesteld vanuit fysieke overbrenging, te herzien in een versie die recht doet aan digitale overbrenging (bijvoorbeeld door aanpassing van artikel 7 Aw.). Anderzijds door wetgeving op het gebied van openbaarheid (Wob en de mogelijk toekomstige Woo), duurzame toegankelijkheid (Archiefwet) en privacy (Wbp) te integreren omdat de verschillende wetten elkaar nu compliceren.

Er zijn twee zachte factoren genoemd die het bereiken van de gewenste eindsituatie belemmeren. Ten eerste is in algemene zin het kennisniveau ten aanzien van informatiehuishouding en ICT bij de overheid ondermaats. Dit leidt er onder meer toe dat de overheid sterk afhankelijk is van externe partijen (bijvoorbeeld leveranciers) voor de informatiehuishouding. Ten tweede is de heersende cultuur bij een deel van de overheidsorganisaties dat transparantie over het functioneren tot risico's leidt voor de eigen positie. Om deze risico's te voorkomen wordt informatie niet gedeeld. Om dit te doorbreken dient een cultuuromslag plaats te vinden om het besef te laten doordringen dat overheidsorganisaties werken met publieke middelen en dat verantwoording over het gebruik van deze publieke middelen noodzakelijk is.

Literatuur

- Aarts, M., & Van den Broek, M. (2014). *Nulmeting digitale archiefvorming en -beheer bij decentrale archiefvormers: door de oogharen bekeken*. Den Haag: ICTU.
- Algemene Rekenkamer (2014). *Tendrapport open data 2014*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Beschikbaar via:
<https://www.erfgoedinspectie.nl/actueel/nieuws/2014/06/04/algemene-rekenkamer-publiceert-tendrapport-open-data>.
- Algemene Rekenkamer (2015). *Tendrapport open data 2015*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Beschikbaar via:
http://rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2015/03/Tendrapport_open_data_2015.
- Algemene Rekenkamer (2016). *Tendrapport open data 2016*. Den Haag: Algemene Rekenkamer. Beschikbaar via:
http://www.rekenkamer.nl/Publicaties/Onderzoeksrapporten/Introducties/2016/03/Tendrapport_open_data_2016.
- Archief2020. (2015). *Op weg naar 2020 en verder*. Den Haag: Innovatieprogramma Archief2020.
- Archief2020. (2016). *Handreiking Vervanging Archiefbescheiden (versie 2.0)*. Den Haag: Archief2020.
- Berende, H., Waalwijk, H. (2017). *Verkorting overbrengingstermijn*. Amsterdam: Archiefschool.
- Berendse, M. (2009). *Het archief als open source. Over het recht op informatie, openbaarheid van bestuur en digitale toegankelijkheid*. Den Haag: Ketelaarlezing.
- Broekhuizen, R. (2016). *(On)zekere relaties in een digitale wereld? Een onderzoek naar de veranderende relatie tussen het Nationaal Archief, Regionaal Historische Centra & departementen van de overheid in tijden van digitale archivering*. Utrecht. Beschikbaar via:
<https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/344620/%28On%29zekere%20relaties%20in%20een%20digitale%20wereld%20-%20Masterthesis%20Rosanne%20Broekhuizen.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Brummelkamp, G., Van den Berg, J., & Meijer, A. (2017). *Impact van Open Overheid, literatuuroverzicht*. Zoetermeer/Utrecht: Panteia/Universiteit Utrecht.
- Cap Gemini Consulting. (2015). *Handreiking in gebruik nemen e-depot decentrale overheden*. Utrecht/Den Haag: Archief2020.
- Davids, W. (2010). *Gerubriceerd staatsgeheim, zeer geheim, geheim, confidencieel, vertrouwelijk*. Den Haag: Ketelaarlezing. Beschikbaar via:
http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/ketelaarlezing_2010.pdf
- De Groot, M., Jeurgens, C., & Kolle, A. (2015). *Belangen in Balans, Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd*. Den Haag: Nationaal Archief.
- Doc-Direkt (2016). *Producten- en dienstencatalogus 2017*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties.
- Elias, T., Ulenbelt, P., Fokke, M., Bruins Slot, H., & Van Meenen, P. (2015). *Parlementair Onderzoek naar ICT Projecten bij de Overheid*. Den Haag: Tweede Kamer der Staten Generaal.
- Enthoven, G. (2015). *Open het systeem; over actieve openbaarheid en een informatieregister*. Leiden. Beschikbaar via:
<https://informatie2020.pleio.nl/file/download/28715362>.
- Erfgoedinspectie. (2012). *Beperkt houdbaar? Duurzame toegankelijkheid in een digitale omgeving bij de rijksoverheid*. Den Haag: Erfgoedinspectie/Ministerie OCW.

- Erfgoedinspectie. (2013). *Staat van Naleving 2011-2012*. Den Haag: Erfgoedinspectie/Ministerie OCW.
- Erfgoedinspectie. (2014). *Duurzaamheid duurt het langst. Digitalisering en duurzame toegankelijkheid van informatie bij de kerndepartementen*. Den Haag: Erfgoedinspectie/Ministerie OCW.
- Erfgoedinspectie. (2015). *De staat van, over erfgoed en archieven*. Den Haag: Erfgoedinspectie/Ministerie OCW.
- Erfgoedinspectie. (2015). *Onvoltooid Digitaal*. Den Haag: Erfgoedinspectie/Ministerie OCW.
- Erfgoedinspectie. (2016). *De waarde van archief, Rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H*. Den Haag: Erfgoedinspectie.
- Gastel, J. van en Obdeijn, E. (2016). *Handreiking. Toekomstige archiefinstellingen*. Den Haag: archief2020. Beschikbaar via: <https://www.archief2020.nl/downloads/handreiking-toekomstbestendige-archiefinstellingen>.
- Gorsel, M. van, Essen, M. van, e.a. (2015). *Preservation policy*. Den Haag: Nationaal Archief. Beschikbaar via: http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/preservation_policy_nationaal_archief_juli_2016.pdf
- Groeneveld, K., & Oude Heuvel, P. (2016). *e-Depot monitor Vereniging van Zeeuwse Gemeenten ondersteund door Archief 2020*. Hengelo: eSpecialisten.
- Haan, M. de, en Hokke, E. (2015). *Schetsboek Actieve openbaarheid. Balanceren met informatie*. Den Haag: Stichting Archief Publicaties. Beschikbaar via: <https://informatie2020.pleio.nl/file/download/46445432>.
- Heersink, H., Bohmer, R., & Giezen, S. (2016). *Verkenning raakvlakken GDI in relatie tot digitale archivering en duurzame toegankelijkheid*. Den Haag: ICTU.
- ICTU. (2016). *Beleidsinformatie Digitaal Archiveren bij Decentrale Overheden*. Den Haag: ICTU/Archief 2020.
- ICTU. (2016). *Onderzoek Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid*. Den Haag: ICTU.
- Instituut voor Maatschappelijke Innovatie (2014). *Actieve openbaarheid, een internationale verkenning naar werkende mechanismen*. Leiden: Instituut voor Maatschappelijke Innovatie. Beschikbaar via: <https://informatie2020.pleio.nl/file/download/42240902>
- KING. (2015). *Onderzoek Functionaliteit e-depot Decentrale Overheden*. Den Haag: KING.
- Kuipers, R., Van der Steenhoven, K., & Staal, J. (2016). *Quick Scan Impact Wet open overheid (Woo)*. Den Haag: ABD TopConsult.
- Kunzler, T. (2016). *De toekomst van hergebruik van overheids- en collectiedata. Open data, de hobby voorbij*. Amsterdam: Archief2020. Beschikbaar via: <https://www.archief2020.nl/downloads/rapport-de-toekomst-van-hergebruik-van-overheids-en-collectiedata>
- Lucker, P. (2016). *Voorkeursformaten Nationaal Archief. Met het oog op duurzame toegankelijkheid*. Den Haag: Nationaal Archief. Beschikbaar via: http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/na_rapport_voorkeursformaten-web_0.pdf
- Meerdink, V., & Abels, B. (2015). *Vervroegde Overbrenging en Openbaarheid*. Den Haag: OCW/Nationaal Archief.
- Meijer, A. (2016.) *Het experimentele archief. Een essay over de vormgeving van een Archief Innovatie Ecosysteem*. Utrecht: Archief2020. Beschikbaar via: <https://www.archief2020.nl/downloads/essay-het-experimentele-archief>
- Miltenburg, J., Jawad, J., Van Gastel, J., & Obdeijn, E. (2016). *Handreiking Toekomstbestendige Archiefinstellingen*. Den Haag: Archiefinnovatie Decentrale Overheden (AIDO).
- Ministerie OCW, Archiefvisie, 30 juni 2011, zie: http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/archiefvisie_0.pdf

- Nationaal Archief (2017). *Tarieven*. Zie: <http://www.gahetna.nl/tarieven>.
- Noordman, M., De Niet, M., & Tieleman, J. (2014). *Nulmeting Archief 2020, Kwantitatieve schets digitale duurzaamheid in de archiefsector*. Den Haag: Stichting Digitaal Erfgoed Nederland.
- Oude Heuvel, P., Spruit, A., Backer, M., Dahlmans, I., Verhulsdonck, R., & De Frankrijker, P. (2016). *Eisen voor e-depot voorzieningen voor decentrale overheden*. Den Haag: KING.
- Padmos, J., & Rusken, M. (2016). *Open tenzij... Kaders en processen voor de overbrenging en openbaarmaking van paieren rijksarchieven*. Den Haag: Nationaal Archief.
- PBLQ HEC. (2013). *Eindrapport Impactanalyse en Scenarioverkenning*. Den Haag: PBLQ HEC.
- PBLQ HEC. (2015). *Verkenning archieffunctie en keteninformatisering*. Den Haag: PBLQ HEC.
- Pietermaat, E., & Bontje, N. (2016). *Transparant Bestuur, Een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid bestuur*. Den Haag: VNG.
- Plasterk, R.H.A. (2016). *Kamerbrief over de voortgang actieve openbaarmaking onderzoeksrapporten*. Den Haag: ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Beschikbaar via: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z21666&did=2016D44525.
- Provincie Noord-Holland (2016). *Pilot e-Depot "Vervroegd overbrengen" van de Provincie Noord-Holland naar het Noord-Hollands Archief*. Haarlem: Provincie Noord-Holland.
- PWC. (2015). *Rapportage financiële doorlichting Digitale Taken Rijksarchieven*. Den Haag: PWC.
- Raad voor Cultuur. (2016). *Het Puberbrein van de Overheid: informatiebeheer in ketensamenwerking*. Den Haag: Raad voor Cultuur, Raad voor het Openbaar Bestuur.
- Regionaal archief West-Brabant. (2015). *Streekarchief Langstraat Heusden Altena, e-Depot in de praktijk*. Heusen/Oudenbosch: Regionaal archief West-Brabant. Beschikbaar via: http://westbrabantsarchief.nl/images/Belangrijke_documenten/20150113-Rapport-e-depot_definitief.pdf.
- Regionaal Historisch Centrum Limburg (2016). *Pilot E-Depot Gemeente Maatsricht. Eindrapportage*. Maastricht: Regionaal Historisch Centrum Limburg. Beschikbaar via: <https://www.rhcl.nl/files/6714/6798/7479/Eindrapport.pdf>
- Rijksarchiefinspectie. (2005). *Een dementerende overheid? De risico's van digitaal beheer van verantwoordingsinformatie bij de centrale overheid*. Den Haag: Rijksarchiefinspectie.
- Vellekoop, L., & Wester, R. (2016). *Archiefinnovatie Decentrale Overheden, Waar we staan en wat er moet gebeuren*. Den Haag: VNG/IPO/Unie van Waterschappen.
- VNG (2015). *Ontwerpselectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2017*. Den Haag: VNG. Beschikbaar via: https://vng.nl/files/vng/brieven/2015/attachments/ontwerplijst_20151211.pdf
- Wijsman, T., Bouguillara, Z., Kannegieter, M., Kerkvliet, M., & Walraven-Van Roon, J. (2010). *Informatiehuishouding van het Rijk, Overzicht van een dynamisch vraagstuk, een achtergrondstudie*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Zeeuws Archief (2015). *Handreiking informatiehuishouding op orde*. Beschikbaar via: <http://www.zeeuwsarchief.nl/archiefbeheer/e-depot/deelprojecten-zeeland-e-depot/handreiking-informatiehuishouding-op-orde-e-depot>.

Bijlage I: Respondenten

Diepte-interviews

Instelling

Nationaal Archief
Ministerie van BZK
VNG
Erfgoedinspectie
Ministerie van OCW
Zeeuws Archief,
Utrechts archief/ BRAIN
DUO/ CIO Rijksoverheid
Historisch Centrum Overijssel
Stadsarchief Amsterdam
Provincie Noord-Brabant

Functie respondent

Rijksarchivaris
CIO Rijksoverheid
Beleidsmedewerker Bibliotheek- en archievenbeleid
Senior Inspecteur
vervangend directeur Organisatie en Bedrijfsvoering
Directeur
Directeur
Adviseur Recordsmanagement
Directeur
Directeur
Coördinator Archieftoezicht

Telefonische Interviews

Instelling

Justitiële Informatiedienst
Kadaster
Rijkswaterstaat
Archiefbewerkingsorganisatie Rijksoverheid/
beheer Digidoc
Ministerie van OCW/RCE
Nationaal Archief
Provincie Zuid-Holland (DCMR)
ministerie van VenJ
ministerie van AZ
ministerie van Defensie
Rechtspraak (rechtbanken)
Tweede Kamer
Raad van State
Provincie Gelderland / IOG-Div (IPO)
Gemeente Almere
Regionaal Archief Zutphen
Gemeente Putten
West Brabants Archief
Groninger Archieven
Bureau KING (VNG)
Waterschap Brabantse Delta
Inspectieverband gemeenten
Doxis
VIAG
Gemeente Den Haag
Archiefschool

Functie respondent

Manager EDDA
Assurance and Risk Officer
Hoofd afdeling Digitale informatiehuishouding

Plaatsvervangend directeur
Beleidsadviseur
Directielid
Provinciearchivaris
Plaatsvervangend CIO
CIO
senior Adviseur Bedrijfsvoering
Hoofd Documentaire Informatievoorziening
Hoofd Dienst Informatievoorziening
sr. adviseur/ archivaris
Beleidsmedewerker Documentaire informatievoorziening
CIO
Archivaris
Beleidsmedewerker Interne Zaken
Directeur
Directeur
Unitmanager Architectuur en Standaarden
Kwaliteitsadviseur recordmanagement
Archiefinspecteur
Directeur
Teamleider
Plaatsvervangend CIO
Docent/adviseur

Rondetafelbijeenkomst

Instelling

Gemeente Tilburg
RHC Noord-Hollands archief
Archief Eemland
Unie van Waterschappen
Ministerie van VWS
Algemene Rekenkamer
Expertisecentrum Open Overheid
IND

Functie deelnemer

Gemeentearchivaris
Directeur
Gemeentearchivaris
DIV adviseur
Adviseur Informatiehuishouding
Projectleider
Coördinator
Archivaris

Bijlage II: Overzicht kostendrijvers

Deze bijlage bevat het overzicht van de kostendrijvers, ofwel de acties die nodig zijn bij of voor een verkorting van de overbrengingstermijn waaraan kosten verbonden zijn. We onderscheiden hierbij de kostendrijvers bij archiefvormers van de kostendrijvers bij archiefbewaarplaatsen en daarbinnen onderscheiden we structurele van incidentele kostendrijvers.

Archiefvormers

Structurele kosten archiefvormers

- **Opleggen beperking aan de openbaarheid**
 - Extra inspanningen die archiefvormers moeten doen om de privacy en belangen te beschermen van natuurlijke en rechtspersonen waarover in over te brengen archiefbescheiden informatie is opgenomen.
 - *Beleidsdepartementen en decentrale overheden* verwachten over het algemeen dat hier nauwelijks extra capaciteit voor nodig zal zijn omdat de documenten nu ook moeten worden beoordeeld.
 - Met name *uitvoeringsorganisaties* en departementen die te maken hebben met besluitvorming over gevoelige onderwerpen (bijvoorbeeld de ministeries van Defensie en Algemene Zaken) verwachten aanzienlijk meer capaciteit nodig te hebben om alle over te brengen archiefbescheiden te beoordelen.
- **Teruglenen / inzien van overgebrachte archiefbescheiden**
 - Toename van het raadplegen van stukken door de archiefvormer die zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats (fysiek of e-depot).
 - Voor fysieke overbrenging geldt dat de medewerker van de archiefvormer naar de archiefbewaarplaats moet of dat een scan of het stuk moet worden toegezonden. In beide gevallen zal dit capaciteit van de archiefvormer vergen.
 - Voor digitale overbrenging hangt het af van de functionaliteiten van het e-depot. Indien de functionaliteiten dusdanig zijn dat de archiefvormer overgebrachte archiefbescheiden vanaf de werkplek kan inzien is hier niet tot nauwelijks capaciteit voor nodig (hoogstens in- en uitloggen in een ander systeem).
 - *Beleidsdepartementen* verwachten over het algemeen dat de toename in het aantal keer dat overgebrachte archiefbescheiden dienen te worden geraadpleegd beperkt zal zijn omdat stukken die ouder dan 10 jaar zijn nu ook nauwelijks worden geraadpleegd.
 - *Uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden* geven aan archiefbescheiden die tussen de 10 en 20 jaar oud zijn dagelijks nodig te hebben voor de uitvoering van primaire processen. Voor decentrale overheden betreft dit voornamelijk bouwdoSSIERS. Uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden verwachten een toename in de benodigde capaciteit of ze geven aan gebruik te zullen maken van de mogelijkheid tot opschorting.
- **Verwerken Wob-verzoeken**
 - Informatie uit archiefbescheiden die zijn overgebracht is openbaar en hoeft niet langer met een Wob-verzoek opgevraagd te worden. Dit zou capaciteit voor het verwerken van Wob-verzoeken kunnen besparen.
 - De meeste archiefvormers (departementen, uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden) verwachten niet dat een verkorting van de overbrengingstermijn zal leiden tot een afname van het aantal Wob-verzoeken omdat de informatie die door middel van een Wob-verzoek wordt opgevraagd bijna nooit ouder dan 10 jaar is.
 - Enkele decentrale overheden en departementen die te maken hebben met besluitvorming over gevoelige onderwerpen (zoals de ministeries van Defensie en Algemene Zaken) geven wel aan Wob-verzoeken te ontvangen met betrekking tot informatie die ouder is dan 10 jaar. Hierbij identificeren zij een mogelijke additionele kostendrijver omdat deze informatie met een beperking aan de openbaarheid wordt overgebracht en er bij archiefvormer en archiefbewaarplaats mogelijke tijd nodig is voor een beoordeling van een verzoek daar.

- **Eerder maken van een selectie van te bewaren of te vernietigen archiefbescheiden**
 - De selectie op basis van selectielijsten blijft gelijk. Archiefvormers verwachten alleen dat de uitvoering van de hotspot-analyse complexer zal zijn omdat de selectie eerder op de afronding van een dossier zit en er minder duidelijkheid is over de doorwerking.

Incidentele kosten archiefvormers

- **Overbrenging papieren achterstanden die ontstaan bij een verkorting**
 - De achterstand die ontstaat zal 10 jaar eerder moeten worden beoordeeld en overgebracht. Om deze achterstand te beoordelen en over te brengen zullen kosten moeten worden gemaakt.
 - Omdat de papieren archiefbescheiden eerder worden overgebracht zal er minder fysieke ruimte benodigd zijn bij de archiefvormer. Dit levert mogelijk een besparing op.
- **Overbrenging digitale achterstanden die ontstaan bij een verkorting**
 - Bij een verkorting zullen tevens achterstanden ontstaan in het overbrengen van digitale archiefbescheiden. Voordat deze kunnen worden overgebracht dient een e-depot beschikbaar te zijn (zie randvoorwaarden). Voor de overbrenging van digitale archiefbescheiden moeten kosten gemaakt worden voor metadatering (beschrijven van dossier om het gereed te maken voor overbrenging) en beoordeling.
 - Een eerdere overbrenging heeft tot gevolg dat er minder digitale opslagruimte benodigd is bij de archiefvormer.

Kosten met betrekking tot randvoorwaarden archiefvormers

- **Aansluiting e-depot**
 - Het Nationaal Archief heeft een e-depot beschikbaar waarop aansluiting voor centrale- en decentrale overheden mogelijk is.
 - Een aantal departementen heeft (als pilot) een aansluiting op het e-depot van het Nationaal Archief.
 - Uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden oriënteren zich nog veelal op de mogelijkheden. Zij zullen dus nog kosten moeten maken voor het ontwikkelen van, dan wel aansluiten op een e-depot.
- **Functionaliteiten e-depot Nationaal Archief**
 - Departementen die te maken hebben met besluitvorming over gevoelige onderwerpen stellen eisen aan de beveiliging (cyber security) van het e-depot. Mogelijk moeten er nog kosten worden gemaakt om dit beveiligingsniveau te garanderen.
 - Archiefbescheiden die uitsluitend door bepaalde geautoriseerde groepen mogen worden ingezien (bijvoorbeeld politie of advocaat) zijn nu nog niet toegankelijk.
- **Informatiehuishouding op orde**
 - De kosten voor het op orde brengen van de informatiehuishouding zijn uiteenlopend en verschillen afhankelijk van de huidige situatie. Er zijn overheden (bijvoorbeeld de Raad van State) waar de informatiehuishouding geheel op orde is. Voor een groot deel van de overheden geldt dit niet. Voorbeelden van kosten waaraan gedacht kan worden bij het op orde brengen van de informatiehuishouding zijn:
 - Informatie opnemen in gecontroleerde beheeromgeving;
 - Ontwikkelen/integreren DMS/RMS;
 - Opstellen selectielijsten, instructies, handboeken, et cetera.

Archiefbewaarplassen

In algemene zin is het goed om onderscheid te maken in de financieringsstructuur van decentrale archiefbewaarplassen (die rechtsreeks door de gemeente worden gefinancierd en waar de gemeente dus de kosten zal dragen) en het Nationaal Archief (die via het ministerie van OCW wordt gefinancierd).

Structurele kosten archiefbewaarplassen

- **Advisering beperking aan de openbaarheid**
 - Wettelijk dient de (rijks)archivaris advies uit te brengen over dossiers die met een beperking aan de openbaarheid worden overgebracht.

- Het Nationaal Archief verwacht een toename in het aantal archiefbescheiden dat met een beperking aan de openbaarheid wordt overgebracht en dus ook een toename in de benodigde capaciteit voor de rijksarchivaris op de archiefbescheiden te beoordelen.
- Voor decentrale overheden geldt dat de archivaris onderdeel is van de gemeentelijke organisatie. De decentrale archiefbewaarpplaats zal dus geen extra kosten voor advisering over beperking aan de openbaarheid hoeven maken.
- **Verzoeken tot inzage van archiefvormers**
 - Zoals hiervoor aangegeven leidt met name een eerdere overbrenging van archiefbescheiden van uitvoeringsorganisaties en decentrale overheden tot een toename in het aantal verzoeken tot inzage van archiefvormers (tenzij opschorting wordt aangevraagd).
 - Als het om papieren archiefbescheiden gaat zal bij de archiefbewaarpplaats meer capaciteit nodig zijn om deze verzoeken af te handelen (doos lichten en archiefbescheiden voor inzage klaarleggen, scannen of opsturen).
 - Indien de functionaliteiten van het e-depot inzien op afstand door de archiefvormer mogelijk maken zullen er voor de archiefbewaarpplaats geen extra kosten hoeven te worden gemaakt voor het inzien van digitale archiefbescheiden.
- **Verzoeken tot inzage van het publiek**
 - Indien de overbrengingstermijn wordt verkort zal er jonger archiefmateriaal bij de archiefbewaarpplaatsen aanwezig zijn. Mogelijk is dit interessant voor het publiek waardoor er meer verzoeken tot inzage komen.
 - Ter afhandeling van de verzoeken tot inzagen zal capaciteit voor het lichten van archiefbescheiden en het beantwoorden van vragen beschikbaar moeten zijn.
 - Tevens dient studieruimte (papier en digitaal) beschikbaar te zijn.

Incidentele kosten archiefbewaarpplaats

- **Eerder beheren papieren achterstanden die ontstaan bij een verkorting**
 - Achterstanden die eerder worden overgebracht zullen eerder moeten worden beheerd door archiefbewaarpplaatsen.
 - Voor papieren archiefbescheiden bestaan de kosten voornamelijk uit kosten voor fysieke opslagruimte en kosten voor het ontvangen van de archiefbescheiden (controleren, op de juiste locatie plaatsen en administreren).
- **Eerder beheren digitale achterstanden die ontstaan bij een verkorting**
 - Voor eerder overgebrachte digitale archiefbescheiden geldt dat kosten gemaakt moeten worden voor de digitale opslag, migratie en metadatering (beschrijving van dossiers ten behoeve van het later terugvinden van archiefbescheiden).

Kosten met betrekking tot randvoorwaarden archiefbewaarpplaatsen

- **Beschikbaarheid e-depot**
 - Indien de overbrengingstermijn wordt verkort zal er eerder een e-depot nodig zijn voor de ontvangst van digitale archiefbescheiden.

Met name decentrale archiefbewaarpplaatsen hebben nog geen e-depot beschikbaar en oriënteren zich nog op de mogelijkheden. Zij zullen nog kosten moeten maken voor de ontwikkeling en of aansluiting op een e-depot.