

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK)

1. Wat is de aanleiding?

Dit wetsvoorstel heeft verschillende aanleidingen. De belangrijkste aanleiding voor het voorstel is de motie Segers c.s.¹ De motie vraagt de regering om "de huidige Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen". De directe aanleiding voor deze motie was de zaak van het ontnemingsbeschikkingsdossier van Cees H. (de zogeheten 'bonnetjesaffaire' of 'Teevendeaal') en de gebrekkige naleving van de Archiefwet die in deze situatie had plaatsgevonden.²

Naast de motie wijzen verschillende partijen op de noodzaak om de Archiefwet te aan te passen. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed – die toezicht houdt op de naleving van de Archiefwet door de overheidsorganen van het Rijk – heeft in recente rapporten gewezen op de gebrekkige staat van de duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie.³ De Archiefwet wordt ten aanzien van digitale overheidsinformatie gebrekkig nageleefd. 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.⁴ De huidige Archiefwet is (op een aantal punten) juridisch onduidelijk en biedt mede daardoor onvoldoende houvast voor een goede uitvoeringspraktijk. In dit kader heeft de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed onder meer opgeroepen tot aanpassing van bepalingen in de Archiefwet en van de Archiefregeling.⁵ Het gevoel voor urgentie komt niet alleen vanuit het Rijk. Ook de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wijst in een reactie op de noodzaak om de Archiefwet aan te passen aan de digitale tijd.⁶ Het risico van data- en daarmee geheugenverlies raakt immers de gehele overheid. Ook de archiefbranche en archiefprofessionals dringen aan op aanpassen van de regelgeving.⁷

2. Wie zijn betrokken?

De Archiefwet geldt voor alle overheidsorganen, en andere organisaties voor zover zij wettelijke taken uitvoeren. Dat betekent dat de Rijksoverheid, provincies en gemeenten, maar ook gemeenschappelijk regelingen of organisaties zoals universiteiten of garages die de APK keuring uitvoeren, zich aan de Archiefwet moeten houden.

Vorbereiding wetsvoorstel

Om het wetsvoorstel voor te bereiden is er een projectgroep gevormd. In de projectgroep waren naast het ministerie van OCW verschillende organisaties vertegenwoordigd, namelijk het Nationaal Archief, de Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed, Vereniging Nederlandse Gemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen.

Het archiefstelsel is de verantwoordelijkheid van de minister van OCW, die raakt aan de verantwoordelijkheid van de minister van BZK, die verantwoordelijk is voor de

¹ Kamerstukken II 2015/16, 34362, nr. 21.

² Zie rapport *De waarde van archief* (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/12/09/de-waarde-van-archief>).

³ Zie rapporten *Een dementerende overheid?* (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2005/02/01/dementerende-overheid>), *Beperkt houdbaar?* (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2012/12/20/beperkt-houdbaar>) en *Onvoltooid digitaal* (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/11/24/onvoltooid-verleden>).

⁴ Zie rapport *Het Puberbrein van de Overheid: informatiebeheer in ketensamenwerking* (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/01/10/aanbieding-advies-het-puberbrein-van-de-overheid>).

⁵ Zie rapport *Onvoltooid digitaal* (<https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2015/11/24/onvoltooid-verleden>).

⁶ Zie <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/nieuws/vng-steunt-verkorting-overbrengingstermijn-archiefstukken>.

⁷ Zie <https://www.kvanbrain.nl/publicatie/reactie-op-impactanalyse-verkorting-overbrengingstermijn>.

informatiehuishouding van het Rijk en de openbaarheid van overheidsinformatie. Alle voorbereiding is dus ook doorlopend afgestemd met het ministerie van BZK.

Raadpleging doelgroepen

Voor aanscherping en aanvulling van de inhoud van de wetswijziging zijn daarnaast verschillende groepen mensen geïnformeerd over de komende wetswijziging, waarbij de mogelijkheid werd geboden om input te leveren. Er is onder andere contact gelegd met bestuurders en informatieprofessionals van archiefvormende organisaties, bestuurders en informatieprofessionals van archiefbewaarplaatsen en –instellingen en archiefinspecteurs.

3. Wat is het probleem?

De huidige Archiefwet is van toepassing op zowel papieren als digitale overheidsinformatie. Maar omdat de Archiefwet uit 'het papieren tijdperk' stamt, zijn veel principes en procedures van de Archiefwet nog daarop geënt. Zij zijn het gemakkelijkst te vertalen naar het beheer van "documenten" in processen die relatief snel worden afgesloten. Bijvoorbeeld brieven, besluiten en rapporten waarvan een authentieke eindversie bestaat die wordt beheerd in één systeem door één organisatie, en die – na waardering en selectie – fysiek wordt verplaatst naar een centrale archiefbewaarplaats.

In het digitale tijdperk is de situatie complexer. Ten eerste geldt dat overheidsorganisaties informatie ontvangen, maken en delen via steeds meer en verschillende digitale wegen – waaronder e-mail, websites en sociale media – zowel onderling als met burgers en bedrijven. Ten tweede worden documenten steeds meer op maat samengesteld uit diverse databestanden die ook zelf continu worden bijgewerkt door verschillende organisaties.

De complexiteit van het digitale tijdperk leidt tot de volgende negatieve gevolgen:

- er ontstaan steeds meer vragen over de bestaande begrippen uit de Archiefwet, zoals "zorgdrager" en "overbrenging". Deze onduidelijkheid wordt verergerd doordat de betekenis van deze begrippen ook voor papieren stukken juridisch al niet altijd duidelijk is. Ook meer in het algemeen is de Archiefwet op veel punten juridisch onduidelijk, hetgeen mede het gevolg is van het feit dat de wet in wetstechnisch opzicht gedateerd is en een moeilijk toegankelijke indeling kent;
- doordat de Archiefwet minder goed is toegespitst op de archivering van digitale informatie, bestaat voor archiefbeheerders onduidelijkheid over wat de Archiefwet al dan niet toestaat. Toepassing van de wet vindt daardoor op een aantal onderdelen binnen een grijs gebied plaats. Dit heeft niet altijd een positief effect op innovatie: men ervaart dat nodige innovatie eerder wordt geremd dan gestimuleerd door de wet;
- de wet wordt in het algemeen gebrekkig nageleefd, maar dit geldt in het bijzonder bij digitale informatie;
- de gebrekkige naleving van de wet leidt ertoe dat de duurzame toegankelijkheid van met name digitale overheidsinformatie niet is geborgd.

Deze gevolgen bemoeilijken het archiefbeheer, maar vormen ook een maatschappelijk probleem. De gebrekkige archivering van digitale overheidsinformatie kan er namelijk toe leiden dat bepaalde belangrijke informatie onvindbaar of ontoegankelijk is, of dat onduidelijk is of de betreffende informatie überhaupt aanwezig is of had moeten zijn.

4. Wat is het doel?

De Archiefwet kent verschillende doelstellingen. De wet beoogt het aanleggen van geordende archieven en het verzekeren van duurzame bewaring daarvan voor latere generaties. Dit is nodig voor historisch onderzoek, maar ook omdat het archief zelf een waardevol onderdeel is van het Nederlands erfgoed (*erfgoeddoelstelling*). Tegelijkertijd kan de waarde van het archief pas waar worden gemaakt, als burgers inzage kunnen krijgen in het archief (*openbaarheidsdoelstelling*). Archieven dienen dan ook het recht van bewijsvoering en de functie van publieke verantwoording en zijn op die wijze nauw verbonden met het functioneren van de democratische rechtstaat.

Voor de verwezenlijking van de bovengenoemde doelstellingen van de Archiefwet is een goede informatiehuishouding van de overheid randvoorwaarde. De gemoderniseerde Archiefwet draagt beter bij aan een goede informatiehuishouding van de overheid, en dit maakt vervolgens mogelijk dat de Archiefwet haar eigen erfgoeddoelstelling en openbaarheidsdoelstelling beter waar kan maken.

5. Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

De toepassing van de bestaande Archiefwet op digitale overheidsinformatie is moeizaam en leidt tot veel (juridische) onduidelijkheid. Daarom bestaat uitdrukkelijke behoefte aan een duidelijk en uitvoerbaar wettelijk kader voor digitale overheidsinformatie, waaraan het (her)interpreteren van het bestaande wettelijk kader onvoldoende voldoet.

6. Wat is het beste instrument?

Deze voorgestelde aanpassing van de Archiefwet kan alleen door wetswijziging worden gerealiseerd.

7. Wat zijn de gevolgen voor burgers, bedrijven, overheid en milieu?

Gevolgen voor archiefvormers

Een gemoderniseerde en verduidelijkte Archiefwet zal naar verwachting eenvoudiger toe te passen zijn. Ook zal de wet beter zijn toegespitst op het beheer van digitale overheidsinformatie. Daarmee leidt wetswijziging naar verwachting ook tot een betere naleving.

Verkorting van de overbrengingstermijn zal een impuls geven voor verbetering van de informatiehuishouding. Informatie moet immers op orde zijn gebracht (geselecteerd, gemetadateerd etc.) t.b.v. overdracht naar een archiefbewaarplaats. Vanwege het beoogde moment van inwerkingtreding van de verkorting (zonder terugwerkende kracht) hebben zowel archiefbewaarplaatsen als -vormers tijd om zich voor te bereiden op verkorting.

Gevolgen voor gebruikers van archieven

Voor bezoekers van archiefbewaarplaatsen, die archieven raadplegen voor verschillende doeleinden zoals onderzoek, leidt verkorting van de overbrenging ertoe dat blijvend te bewaren overheidsinformatie eerder toegankelijk is onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet. Hierbij speelt wel mee dat bij eerder overbrengen voor bepaalde informatie een grotere behoefte zal bestaan om de openbaarheid nog gedurende een bepaalde periode te beperken. Dit betekent dat niet alle informatie direct voor alle gebruikers toegankelijk zal zijn.

Gevolgen voor archiefbewaarplaatsen

Voor archiefbewaarplaatsen zal een verkorting van de overbrengingstermijn extra inzet op het gebied van openbaarheid vragen.

