

> **Retouradres** Postbus 16228 2500 BE Den Haag

Aan de minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media
De heer drs. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

**ATR, Adviescollege
toetsing regeldruk**
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Postbus 16228
2500 BE Den Haag

Onze referentie MvH/RvZ/MR/bs/ATR0931/2020-U033

Uw referentie

T 070 310 86 66
E info@atr-regeldruk.nl
www.atr-regeldruk.nl

Datum 20 maart 2020
Betreft Wetsvoorstel Archiefwet 2021

Geachte heer Slob,

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 5 december 2019 het 'voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021' (Archiefwet 2021) ontvangen. De openbare internetconsultatie is gehouden van 29 november 2019 tot 23 januari 2020. Met uw ministerie is een uiterste adviesdatum van 21 maart 2020 afgesproken. De beoogde inwerkingtredingsdatum is 1 augustus 2021.

Toetsingskader

ATR beoordeelt de gevolgen voor de regeldruk aan de hand van het volgende toetsingskader:

1. Nuloptie (nut en noodzaak): is er een taak voor de overheid en is wetgeving het meest aangewezen instrument?
2. Zijn er minder belastende alternatieven mogelijk?
3. Is gekozen voor een uitvoeringswijze die werkbaar is voor de doelgroepen die de wetgeving moeten naleven?
4. Zijn de gevolgen voor de regeldruk volledig en juist in beeld gebracht?

1. *Nut en noodzaak*

De overheid digitaliseert in hoog tempo. Papier archieven worden niet of nauwelijks nog gevormd. De digitale transitie maakt het noodzakelijk om de wetgeving te moderniseren. Het digitale tijdperk heeft geleid tot grote veranderingen, niet alleen wat betreft de vorm van en de hoeveelheid informatie, maar vooral ook de manier waarop overheidsorganisaties met informatie omgaan. Zonder tijdige maatregelen wordt digitale informatie (bijvoorbeeld door de veroudering van systemen) gemakkelijk ontoegankelijk. Daarnaast vermindert de bruikbaarheid van de informatie, omdat onduidelijk wordt in welke context van overheidshandelen de informatie precies een rol heeft gespeeld. Daarbij is de hoeveelheid informatie bij overheidsorganen sterk gegroeid. Laat of nalatig beheer van informatie kost tijd en geld, vergroot het risico van informatieverlies en het maken van fouten en leidt tot een afbreuk aan het publieke vertrouwen, aldus de toelichting.

De regels uit de Archiefwet 1995 zijn ook niet altijd toe te passen of te begrijpen in de nieuwe context van digitaal informatiebeheer. Volgens de toelichting wordt de huidige wet in het algemeen gebrekkig nageleefd, maar geldt dit in het bijzonder bij digitale informatie. Hierbij

wordt gewezen op de aanbevelingen van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed¹ en de Raad van Cultuur en de Raad voor het Openbaar Bestuur met het oog op de noodzaak om het informatiemanagement en het informatiebeheer bij de overheid te verbeteren.² De Archiefwet 2021 bevat maatregelen om de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie beter te waarborgen.

Het college onderkent en waardeert de maatschappelijke functie die de Archiefwet 2021 vervult. Volgens de toelichting dient archivering vier belangen die in de nieuwe Archiefwet 2021 ook expliciet worden benoemd. Archivering is van belang om informatie te kunnen gebruiken voor de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening aan burgers en bedrijven; om publieke verantwoording af te kunnen leggen over het overheidshandelen; om overheden, burgers en bedrijven rechten en plichten te kunnen laten ontlenen aan (bewijs)materiaal; en om zijn een bestanddeel van ons erfgoed en nationaal geheugen te laten zijn. Zij zijn een bron voor onderzoek en geschiedschrijving, ook voor particulieren die op zoek zijn naar verhalen over (bijvoorbeeld) familie, stad en streek.

Het college constateert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende zijn onderbouwd. Het heeft op dit punt geen adviespunten of opmerkingen.

2. Minder belastende alternatieven

De toelichting bij het voorstel verwijst naar de 'Archiefvisie' van juni 2011 als basis voor de beleidsontwikkeling en geleidelijke aanpassing van de wetgeving.³ De ontwikkelingen op terrein van ICT en informatisering gingen destijds te snel om een eindbeeld te kunnen geven. In 2013 zijn enkele wijzigingen van de Archiefwet en het Archiefbesluit in werking getreden die beoogden om archiefselectie meer aan te laten sluiten bij het digitale informatiebeheer. De Archiefwet 2021 moet de digitale transitie verder ondersteunen. Hierbij is overwogen gekozen voor verkorting van de overbrengingstermijn naar 10 jaar, en niet voor de mogelijkheid om in het geheel geen termijn meer te stellen. De verkorte termijn moet er voor zorgen dat de informatiehuishouding van de overheid verbetert, onder andere door tijdige overbrenging of vernietiging van informatie.

Door professionals is aangegeven dat overbrengen in het digitale tijdperk overbodig is geworden, en dat er dus geen sprake meer hoeft te zijn van enige termijn, aldus de toelichting. Deze gedachte is in de onderhavige wetsvoorstel niet overgenomen, omdat overbrengen nog steeds functioneert als een belangrijk scharnierpunt in de levenscyclus van documenten.

Het college constateert dat hiermee een eventueel minder belastend alternatief wel is overwogen maar beargumenteerd niet is gekozen.

Volgens de toelichting bij het voorstel is voor de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie niet alleen een verkorting van de overbrengingstermijn van belang maar ook dat vanaf het moment dat informatie wordt gevormd, aandacht wordt besteed aan het beheer daarvan (archivering 'by design'). Het college geeft daarom in overweging in het wetsvoorstel nader in te gaan op het perspectief van deze aanpak voor versnelling en verbetering van overbrenging van documenten.

¹ https://www.eerstekamer.nl/overig/20151118/onvoltooid_digitaal; <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2016/07/15/antwoord-op-moties-over-de-informatiehuishouding>; <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2018/05/14/wel-digitaal-nog-niet-duurzaam>

² <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2016/04/12/advies-het-puberbrein-van-de-overheid>

³ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2011/06/30/archiefvisie>

3. Werkbaarheid

De eerdere verkorting van de overbrengingstermijn van 50 naar 20 jaar leidde tot een omvangrijke operatie om achterstanden in de bewerking en overbrenging van papieren archieven weg te werken, in het bijzonder bij het Rijk. Het werk moest per 31 december 2019 zijn afgerond, maar de verwachting is dat er na 2019 nog circa 25 kilometer intensief te bewerken fysiek archief zal resteren bij de departementen.⁴ Om dergelijke inhaaleffecten te voorkomen is er geen sprake van terugwerkende kracht voor de nieuwe overbrengingstermijn van 10 jaar. Wat dit precies betekent voor de aanpak en fasering in de uitvoeringspraktijk wordt in de toelichting bij het wetsvoorstel niet verder toegelicht.

3.1 Het college adviseert om in de toelichting bij het wetsvoorstel te verduidelijken wat de voorgestelde verkorting van de overbrengingstermijn van 20 jaar naar 10 jaar concreet betekent voor de uitvoeringspraktijk.

4. Gevolgen regeldruk

Het wetsvoorstel bevat geen uitgewerkte regeldrukparagraaf. ATR heeft tussentijds wel aanvullende informatie ontvangen over de eventuele gevolgen voor de regeldruk. In de toelichting (IAK) is expliciet aangegeven dat 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 gemeenschappelijke regelingen of organisaties zoals universiteiten of garages die de APK keuring uitvoeren, zich aan de Archiefwet moeten houden." De impactanalyse uit 2017 betreft alleen de overheidsorganen.⁵ De gevolgen voor niet-overheidsorganisaties met een publieke taak zijn niet uitgewerkt. Zij lijken ook niet bij de uitwerking van het voorstel te zijn betrokken. Het college adviseert beide alsnog te doen.

4.1 Het college adviseert kwalitatief en kwantitatief in beeld te brengen wat de gevolgen zijn van de maatregelen die voortvloeien uit de Archiefwet 2021 voor particuliere organisaties met een publieke taak.

4.2 Het college adviseert toe te lichten hoe de particuliere organisaties met een overheidstaak worden betrokken bij de maatregelen die voortvloeien uit de Archiefwet 2021.

Uitgangspunt van de Archiefwet is dat overgebracht archief in principe openbaar is en kosteloos te raadplegen, tenzij hieraan bij de overbrenging tijdelijke beperkingen zijn gesteld, in dat geval kunnen mensen de betreffende archiefbescheiden nog niet of alleen onder voorwaarden raadplegen. De impactanalyse uit 2019 bevestigt dat 'jonger' archief vaker met een tijdelijke beperking van de openbaarheid zal worden overgedragen dan nu het geval is.⁶ Om te zorgen dat dit niet leidt tot minder openbaarheid, is er voor gekozen om het wettelijke regime voor toegang tot beperkt openbaar archief bij archiefdiensten uit te breiden. Wanneer het niet mogelijk is om een verzoeker onder voorwaarden inzage te geven in hele dossiers en de authentieke documenten, kunnen archiefdiensten informatie verstrekken in andere vorm door bijvoorbeeld inzage te geven in gedeelten van dossiers of documenten. In de impactanalyse wordt in dit verband ook gewezen op de verwachte toename van het aantal inzageverzoeken en de

⁴ Brief aan de Tweede Kamer: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-29362-272.html>

⁵ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2017/08/01/rapport-impact-verkorting-overbrengingstermijn>

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/archieven/documenten/rapporten/2019/09/19/impactanalyse-openbaarheid-en-toegankelijkheid-jonger-archief>

complexiteit en omvang van de besluitvorming over openbaarheid van en toegang tot overgebrachte documenten. Het (aangepaste) inzageregime bij archiefdiensten raakt ook burgers, professionals en ondernemers. Bij de toelichting wordt weliswaar gewezen op de mogelijke effecten voor "bezoekers van archiefbewaarplaatsen", maar het gebruikersperspectief is niet meegenomen in de uitwerking.

4.3 Het college adviseert toe te lichten wat de effecten zijn voor burgers, ondernemers en professionals van de herziening van het inzageregime als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn van documenten.

Dictum

Gelet op bovengenoemde bevindingen is het eindoordeel ten aanzien van de consultatieversie van dit voorstel:

Indienen nadat met de adviespunten rekening is gehouden.

In de verwachting u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd,

Hoogachtend,

w.g.

M.A. van Hees
Voorzitter

R.W. van Zijp
Secretaris