

Rapport

Uitvoeringstoets gewijzigde archiefwet voor provincies en waterschappen



Andersson Elffers Felix

Maliebaan 16
Postbus 85198
3508 AD Utrecht

+31 30 236 30 30
mail@aef.nl
www.aef.nl

Kamer van Koophandel
30096560

Datum

3 maart 2020

Opdrachtgevers

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Interprovinciaal Overleg
Unie van Waterschappen

Contact

Michiel Ehrismann	(m.ehrismann@aef.nl)
Jasper Sterrenburg	(j.sterrenburg@aef.nl)

Referentie

GO130/rapport

Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Vraagstelling	5
1.3 Onderzoeksmethoden	6
1.4 Leeswijzer.....	6
2 Archiefwet	8
2.1 Archiefwet	8
2.2 Wetswijzigingen	9
3 Uitvoeringsconsequenties	12
3.1 Verkorting overbrengingstermijn	12
3.2 Bewaren bij de bron	15
3.3 Archivaris.....	18
3.4 Toezicht op overgebracht archief	19
3.5 Consequenties voor archiefdiensten	20
3.6 Begripsbepalingen	21
3.7 Samenvatting.....	22
4 Financiële gevolgen	24
4.1 Structurele uitvoeringskosten.....	24
4.2 Incidentele uitvoeringskosten.....	26
5 Conclusies en aanbevelingen	28
5.1 Conclusies	28
5.2 Antwoord op de onderzoeksvragen	28
5.3 Aanbevelingen	31

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werkt aan een gewijzigde Archiefwet.¹ In november 2019 is een wetsvoorstel gepubliceerd. De wet moet in 2021 ingaan.

Er zijn verschillende redenen voor het wijzigen van de wet.

De directe aanleiding was de motie Segers c.s., die de regering vroeg om “de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen”. Onderliggend speelt dat de archiefsector verandert: informatie verschijnt steeds minder vaak op papier en steeds vaker in digitaal formaat. Tegelijkertijd vraagt de samenleving steeds sneller om openbaarheid van informatie.

De gewijzigde wet speelt hierop in met een aantal wijzigingen. Zo wordt de termijn voor het overbrengen van informatie verkort, van 20 naar 10 jaar. Ook komt er ruimte voor overheden om zelf bestanden te bewaren. In hoofdstuk 2 vindt u een overzicht van alle wijzigingen in de nieuwe versie van de Archiefwet.

Deze wijzigingen hebben consequenties voor de overheidsorganisaties die de documenten voortbrengen die onder de Archiefwet vallen (archiefvormers). Hun taken veranderen. Zo zijn ze bijvoorbeeld minder lang verantwoordelijk voor het bewaren van informatie, maar moeten ze wel eerder waarderen, selecteren en bepalen of de openbaarheid van informatie moet worden beperkt. Dat kan organisatorische- en financiële consequenties hebben.

Deze uitvoeringstoets brengt de uitvoeringsconsequenties van de wetswijziging in kaart

De gewijzigde wet raakt alle lagen van de overheid: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Daarom worden er drie uitvoeringstoetsen uitgevoerd: één voor het Rijk, één voor gemeenten en één voor provincies en waterschappen. Andersson Elffers Felix (AEF) is gevraagd om de uitvoeringstoets voor provincies en waterschappen uit te voeren.² In dit rapport beschrijven we onze bevindingen.

¹ Juridisch gezien is er sprake van een nieuwe wet. Inhoudelijk bouwt de wet op veel punten echter voort op de huidige Archiefwet, met enkele wijzigingen. Daarom spreken we in dit rapport kortweg over de ‘gewijzigde wet’.

² De uitvoeringstoets voor de Rijksoverheid wordt uitgevoerd door de Auditdienst Rijk en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. De uitvoeringstoets voor gemeenten wordt uitgevoerd door VNG Realisatie.

1.2 Vraagstelling

De uitvoeringstoets neemt de huidige situatie als vertrekpunt en brengt de impact van wijziging van de Archiefwet in kaart. De opdrachtgevers zijn het ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Zij hebben de volgende onderzoeksvragen geformuleerd over de uitvoerbaarheid en handhaving van de wet:

Uitvoerbaarheid

1. Wat verandert er als gevolg van de gewijzigde Archiefwet in de verplichtingen en de werkwijze van provincies en waterschappen?
2. Zijn ze voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de gewijzigde Archiefwet; wat betekenen de wijzigingen voor de organisaties?
3. Hoe kunnen de veranderingen succesvol worden geïmplementeerd, wat zijn de randvoorwaarden en de risico's?
4. Wat zijn de ingeschatte kosten of baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de gewijzigde Archiefwet (verschil t.o.v. de huidige Archiefwet)?
5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde Archiefwet, naar inschatting van de provincies en waterschappen, op hun dienstverlening?

Handhaving

6. Biedt de gewijzigde Archiefwet voldoende aanknopingspunten voor het toezicht door de (provincie- of waterschaps) archivaris?
7. Biedt de gewijzigde Archiefwet voldoende aanknopingspunten voor het toezicht door het interbestuurlijk toezicht?
8. Welke maatregelen zijn nodig om het toezicht op de uitvoering van de gewijzigde Archiefwet goed te kunnen uitvoeren?
9. Op welke manier kunnen provincies en waterschappen het toezicht op overgebracht archief invulling geven? Wat is daar voor nodig?

Doel van de uitvoeringstoets is dus kwantitatieve- en kwalitatieve gegevens op te leveren over de effecten en neveneffecten van gewijzigde Archiefwet. De effecten worden vermeld in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

In scope van de toets zijn de uitvoeringsaspecten van de gewijzigde wet

De scope van deze toets richt zich op de uitvoerbaarheid van de wet. Daarvoor gaan we na wat de wijzigingen betekenen voor het primair proces en de bedrijfsvoering. Daarvoor beschouwen we de 'PIOFACH' aspecten van procesuitvoering: personeel, IV/ICT, organisatie, financiën, administratie en archivering, communicatie en huisvesting.

Buiten scope van de uitvoeringstoets zijn aspecten van de wet die niet aan de uitvoerbaarheid raken, zoals de formulering van het wetsvoorstel of de juridische houdbaarheid. We schetsen de financiële effecten op hoofdlijnen; de toets omvat geen financieel detailonderzoek of een oordeel over bekostiging.

De toets beschouwt uitvoeringsconsequenties bij provincies en waterschappen en de organen waaraan zij deelnemen zoals gemeenschappelijke regelingen. Ook de archiefdiensten (zoals regionaal historische centra) zijn binnen scope v voor zover ze door provincies of waterschappen als archiefbewaarplaats zijn aangewezen.³ De nadruk ligt echter op provincies en waterschappen zelf.

³ Met uitzondering van het Nationaal Archief dat dat als archiefbewaarplaats door de provincie Zuid-Holland is aangewezen. Het Nationaal Archief is onderwerp van de uitvoeringstoets voor de Rijksoverheid.

1.3 Onderzoeksmethoden

De uitvoeringstoets is door AEF opgezet en uitgevoerd tussen december 2019 en februari 2020. Het onderzoek omvatte vijf stappen.



Het onderzoek begon met een analyse van de wetswijzigingen (stap 1) en een eerste verkenning van de uitvoeringsconsequenties die dit kan hebben (stap 2). Vervolgens zijn alle 12 provincies en 21 waterschappen bevroegd over de gevolgen voor hen (stap 3). De uitkomsten hiervan zijn in een werksessie inhoudelijk geduid (stap 4). Op basis daarvan is dit onderzoeksrapport tot stand gekomen.

Voor het onderzoek gebruikten we vier methoden van dataverzameling

We hebben vier type bronnen gebruikt.

- **Documentanalyse** in stap 1 en stap 4 om een beeld te krijgen van de exacte veranderingen in de wet, de uitkomsten van eerder onderzoek en de betrokken partijen.
- **Werksessies** in stap 2 en stap 4 met vertegenwoordigers van waterschappen en provincies om de gevolgen van de gewijzigde wet in de uitvoeringspraktijk te bespreken.
- **Interviews** in stap 2 in de vorm van semi-gestructureerde gesprekken met deskundigen, vooral regionaal historische centra (die niet aan de werksessies deelnamen).
- **Uitvraag** in stap 3 onder alle provincies en waterschappen waarin hen verschillende vragen over de Archiefwet werden gesteld. Hieronder gaan we daar dieper op in.

Voor dit rapport wegen we informatie uit de bovenstaande vier methoden onderbouwd tegen elkaar af. De uitvoeringstoets geeft dus een onafhankelijk oordeel over de meest waarschijnlijke uitvoeringsaspecten op basis van informatie van verschillende belanghebbenden in verschillende disciplines.

Bijna alle provincies en waterschappen hebben gereageerd op de uitvraag

De uitvraag aan alle provincies en waterschappen vond plaats in januari 2020. In de uitvraag werden zij gevraagd naar kengetallen die de veranderingen duiden die door de gewijzigde Archiefwet ontstaan. Deze vragen hebben we opgesteld naar aanleiding van de verkennende interviews en werksessies. Provincies en waterschappen werd gevraagd om binnen hun organisatie medewerkers van verschillende disciplines te raadplegen. De respons was hoog: alle 12 provincies en 17 van de 21 waterschappen vulden de uitvraag in.

1.4 Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport beschrijft de uitkomsten van de uitvoeringstoets:

- In **hoofdstuk 2** leest u over het vertrekpunt voor de analyse: de inhoud en het tijdsplan van de wijziging van de Archiefwet.
- In **hoofdstuk 3** staat welke inhoudelijke effecten er zijn voor de uitvoeringspraktijk van provincies en waterschappen. Daarbij gaan we ook in op handhaving van de wet.
- In **hoofdstuk 4** kunt u een raming lezen van de uitvoeringskosten die op provincies en waterschappen af komen als gevolg van de gewijzigde wet.
- In **hoofdstuk 5** tenslotte beantwoorden we de onderzoeksvragen en geven we aanbevelingen rond aandachtspunten bij de implementatie en uitvoering van de wet.

Met het oog op de leesbaarheid schrijven we sommige termen verkort uit

Om de leesbaarheid van dit rapport te borgen, gebruiken we soms verkorte terminologie:

- *Documenten* voor alle overheidsinformatie die onder de Archiefwet valt (maar zie paragraaf 3.6 over de voor- en nadelen van dit begrip).
- *Provincies en waterschappen* voor alle archiefvormende organen van deze overheden, ook organen die taken voor hen uitvoeren (zoals omgevingsdiensten).
- *Archiefdiensten* voor organisaties die overgebracht archief voor de eeuwigheid bewaren. Het meest duidelijke voorbeeld zijn regionaal historische centra (RHC's).
- *Papieren informatie* voor alle informatie die niet digitaal is. Dit kan in de praktijk bijvoorbeeld ook foto's of niet-gedigitaliseerde videobanden omvatten.
- *Dubbele jaargangen* voor het gegeven dat overheden tegelijkertijd documenten overbrengen onder het regime van de overbrengingstermijn van 20 én die van 10 jaar.

2 Archiefwet

Dit hoofdstuk schetst de eisen die de Archiefwet stelt aan provincies en waterschappen en de veranderingen die daarin optreden bij wijziging van de Archiefwet. Daarbij gaan we uit van het wetsvoorstel dat in november 2019 gepubliceerd is.

2.1 Archiefwet

Zoals het wetsvoorstel beschrijft, hebben archieven een vierledige functie:⁴

- Als administratieve functie zodat overheden informatie over de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening kunnen terugvinden en gebruiken.
- Als middel om publieke verantwoording te kunnen afleggen over het handelen van overheden.
- Als bron van informatie waaraan burgers en bedrijven rechten en plichten kunnen ontleen en die als bewijsmateriaal een rol kunnen spelen in rechtszaken.
- Als deel van het cultureel erfgoed. Ze leveren een bijdrage aan de cultuurontwikkeling en archiefonderzoek is tevens een vorm van cultuurparticipatie.

Om deze vier functies te accommoderen regelt de Archiefwet het beheer van overheidsarchieven en de toegang daartoe. De versie die op dit moment van kracht is staat bekend als de ‘Archiefwet 1995’.⁵ Deze wet is onder andere van toepassing op provincies en waterschappen en heeft aparte secties voor beide typen overheden. De eisen aan hen staan nader uitgewerkt in lagere regelgeving: het Archiefbesluit en de Archiefregeling.

Provincies en waterschappen moeten documenten in goede staat bewaren

In grote lijnen vraagt deze wet- en regelgeving van provincies en waterschappen dat zij *documenten*⁶ die zij opemaakt (of ontvangen) hebben in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en zo bewaren. De eerste periode bewaren provincies en waterschappen deze documenten in hun eigen archieven.

Net als andere overheden moeten provincies en waterschappen *selectielijsten* opstellen. Dit zijn formele documenten die beschrijven welke categorieën documenten bewaard worden of

⁴ Bron: Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (1995): *Memorie van toelichting Archiefwet 1995*. p. 2.

⁵ In het jaar 1995 is de wet voor het laatst opnieuw opgezet. Sindsdien zijn er wel kleine wijzigingen geweest, zoals in 2013.

⁶ In dit rapport gebruiken we de term ‘documenten’ voor de archiefbescheiden die onder de Archiefwet vallen. We kiezen voor deze term omdat de gewijzigde Archiefwet daarvoor kiest (de Archiefwet 1995 gebruikt de term ‘archiefbescheiden’). Deze term is echter niet zonder nadelen: hoofdstuk 3 gaat hier verder op in.

na welke termijn zij voor vernietiging in aanmerking komen. Uiteindelijk komt slechts 5 tot 10% van alle documenten in aanmerking voor bewaring en dus overbrenging.⁷

Volgens de huidige wet worden documenten na twintig jaar overgebracht

Als documenten blijvend bewaard worden, moeten ze volgens de Archiefwet 1995 na twintig jaar worden overgebracht naar een archiefdienst. Dat is voor provincies bijvoorbeeld het regionaal historisch centrum (RHC). Vanaf dat moment is het aan de archiefdienst om de documenten te bewaren en beschikbaar te stellen voor het publiek. Deze twintig jaar is de zogeheten *overbrengingstermijn*. Overigens brengen veel provincies en waterschappen in de praktijk hun archief over in ‘blokken’ van vijf tot tien jaar.

De Archiefwet kent geen aparte sectie meer over interbestuurlijk toezicht

Binnen de Nederlandse overheid hebben provincies een taak om interbestuurlijk toezicht⁸ te houden op waterschappen en gemeenten. Oorspronkelijk kende de Archiefwet 1995 een eigen sectie over het toezicht op archieven. In 2013 is er echter een generieke wet voor dit toezicht gekomen, de Wet revitalisering generiek toezicht. De Archiefwet stelt hier nu geen specifieke eisen meer aan.

Inhoudelijk is de kern van generiek interbestuurlijk toezicht dat de provincie toetst of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt. Het is niet de bedoeling dat generiek interbestuurlijk toezicht vanuit provincies de rol invult of overneemt van het lokale toezicht. Voor de invulling van interbestuurlijk toezicht zijn bijvoorbeeld de Archiefregeling, het Archiefbesluit en een handreiking van de VNG beschikbaar.⁹

2.2 Wetswijzigingen

In juni 2018 is het voornemen aangekondigd om de Archiefwet te wijzigen.¹⁰ Daarbij werd aangegeven dat de overheid in hoog tempo digitaliseert. Dit maakt het urgenter dat digitale informatie duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar wordt bewaard. In november 2019 is een wetsvoorstel (inclusief memorie van toelichting) gepubliceerd.

Formeel is dit een nieuwe wet: de Archiefwet 1995 wordt ingetrokken. In de plaats daarvan komt een nieuwe wet. Het doel daarvan is om “een geheel nieuwe opzet, een modernere terminologie en een bijbehorende uitgebreide en integrale memorie van toelichting” mogelijk te maken.¹¹ In de praktijk wordt echter op veel punten voortgebouwd op de huidige wet; daarom spreken we zoals beschreven in hoofdstuk 1 van een gewijzigde wet.

Provincies en waterschappen krijgen te maken met vijf materiële veranderingen

De wet verandert op verschillende punten. De memorie van toelichting bij het voorstel noemde elf (groepen) wijzigingen ten opzichte van de Archiefwet 1995. Een apart overzicht van veranderingen gaat in op acht van de tien hoofdstukken van de gewijzigde wet. Een deel van deze wijzigingen heeft echter alleen betrekking op terminologie, of op de Rijksoverheid.

⁷ Panteia, Kwink en Rebel (2017) *Impact verkorting overbrengingstermijn: Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn*, p. 14.

⁸ Interbestuurlijk toezicht is niet te verwarren met toezicht door de archivaris van de organisatie zelf.

⁹ VNG (2013) *Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)* Tweede versie.

¹⁰ Ministerie van OCW (2018) *Modernisering van de overheid*. Kamerstuk 29 362, nr. 272.

¹¹ Ministerie van OCW (2019) *Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021* (Archiefwet 2021).

Voor provincies en waterschappen zijn de materiële veranderingen:

- **Overbrengingstermijn:** De overbrengingstermijn wordt verkort van twintig naar tien jaar (art. 4.3). Ook de maximale geldigheidstermijn van selectielijsten gaat terug naar tien jaar.
- **Bewaren bij de bron:** Er komt een mogelijkheid om ontheffing van overbrengingsverplichting aan te vragen (art. 4.5).
- **Archivaris:** De benoeming van een archivaris wordt verplicht (art. 5.3). Tegelijk vervalt de eis dat een archivaris een diploma archivistiek heeft.
- **Toezicht:** De eisen aan toezicht veranderen. Toezicht strekt zich straks uit tot overgebrachte én niet-overgebrachte archieven (art 9.3).

Provincies en waterschappen hebben in interviews, werksessies en de enquête bevestigd dat de bovenstaande vier veranderingen voor hen inderdaad de grootste materiële wijzigingen in de wet zijn. Daarbij gaven zij aan dat ook de verandering van **begripsbepalingen** materiële gevolgen kan hebben met consequenties voor de uitvoeringspraktijk. Daarom nemen we die verandering mee als vijfde punt.

De archiefdiensten kunnen toegang tot op nieuwe manieren verlenen

De wetswijzigingen raken ook de archiefdiensten zoals RHC's. Documenten worden straks al na tien jaar naar hen overgebracht, behalve documenten waarvoor ontheffing is verleend. Provincies en waterschappen gaan toezicht houden op dit overgebracht archief.

Een aanvullend punt dat archiefdiensten raakt, is de mogelijkheid om een verzoeker in **andere vorm** dan door het verlenen van toegang informatie te verstrekken uit documenten (art. 7.3). Archiefdiensten moeten nu kiezen om toegang te verlenen of te weigeren tot een document *als geheel*. Met de gewijzigde wet ontstaat een tussenvorm en kunnen ze ook enkel tot bepaalde delen toegang verlenen, bijvoorbeeld kopieën te verstrekken waar de andere delen zijn weggelakt.

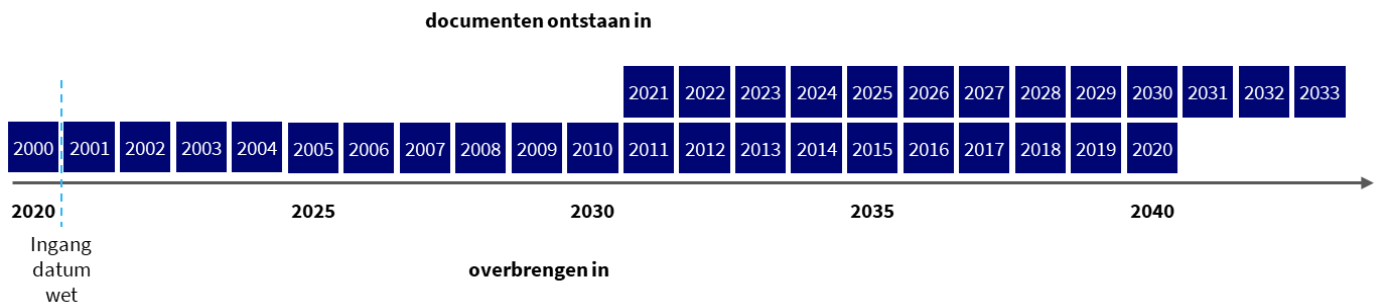
De wet gaat meteen in maar niet met terugwerkende kracht

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, worden de bovenstaande wijzigingen zo snel mogelijk van kracht. Provincies en waterschappen kunnen dan meteen ontheffing aanvragen (ook voor documenten die al bestaan) en moeten per die datum een archivaris hebben aangesteld.

De wet geldt niet met terugwerkende kracht. De overbrengingstermijn van bestaande documenten wordt niet verkort. Bijvoorbeeld: voor documenten uit 2018 geldt ook straks nog de 'oude' overbrengingstermijn van twintig jaar. Zij moeten uiterlijk in 2038 worden overgebracht. Voor documenten uit 2023 bijvoorbeeld geldt de nieuwe overbrengingstermijn van tien jaar. Zo ontstaat een overgangperiode van tien jaar waarin '**dubbele jaargangen**' worden overgebracht. De figuur hieronder geeft dit schematisch weer.¹²

¹² De figuur is een vereenvoudigde weergave. Ten eerste gaat deze figuur uit van een ingangsdatum per 1 januari 2021. Dat kan ook een andere datum zijn. Ten tweede laat de figuur overbrengen in blokken buiten beschouwing.

Andersson Elffers Felix



Zoals de figuur laat zien, duurt het tien jaar voordat de verkorte overbrengingstermijn in de praktijk doorwerkt. Op dat moment start er een overgangsperiode van tien jaar waarin twee 'jaargangen' documenten tegelijk moeten worden overgebracht.

Het Archiefbesluit of de Archiefregeling worden op een later moment vernieuwd

Op dit moment ligt er alleen een voorstel om de Archiefwet te wijzigen. Pas na de wijziging van de Archiefwet komen er voorstellen om het Archiefbesluit en de Archiefregeling te vernieuwen.

Het Archiefbesluit komt uit 1995 en de Archiefregeling is voor het laatst bijgewerkt in 2014. De nadruk in beide documenten ligt dan ook op fysieke opslag van papieren documenten. Zo verwijst de Archiefregeling naar specifieke (NEN)-normen voor beton (art. 29) en ventilatiekanalen (art. 30) maar niet in hetzelfde detailniveau naar normen voor digitale databeveiliging. Detailbeschouwing hiervan is echter buiten scope van de uitvoeringstoets.

3 Uitvoeringsconsequenties

In dit hoofdstuk leest u welke effecten de Archiefwet heeft. We beschouwen de zes grootste wijzigingen apart: verkorte overbrengingstermijn, bewaren bij de bron, archivarissen, toezicht, toegang in andere vorm en begripsbepalingen. Daarbij kijken we naar *uitvoeringsconsequenties*: veranderingen in het primair proces en de PIOFACH-elementen, behalve financiën. Het volgende hoofdstuk beschrijft de kosten van deze uitvoeringseffecten.

3.1 Verkorting overbrengingstermijn

In 2017 hebben Panteia, Kwink en Rebel onderzocht wat het voor overheidsorganisaties betekent als de overbrengingstermijn wordt ingekort.¹³ Dit onderzoek besteedde geen aandacht aan de specifieke situatie van provincies of waterschappen, maar schetste wel de drie belangrijkste uitvoeringseffecten voor archiefvormers in het algemeen:

- Toename van **teruglenen** waarbij de informatie moet worden opgevraagd bij het archief
- Afname van **Wob-verzoeken**, omdat informatie eerder openbaar wordt
- **Risico's op fouten** bij waardering en selectie omdat het proces sneller moet verlopen

Uit interviews en werksessies kwam nog een effect naar voren: meer inzet tijdens de overgangsperiode met **overbrenging van dubbele jaargangen**.

Hieronder bespreken we elk van deze uitvoeringseffecten afzonderlijk. Voor alle effecten kwam uit ons onderzoek naar voren dat de effecten sterk gedempt worden door het feit dat de wet niet met terugwerkende kracht ingaat. Dat betekent dat de eerste documenten waarvoor de kortere overbrengingstermijn geldt, pas vanaf 2031 worden overgebracht.

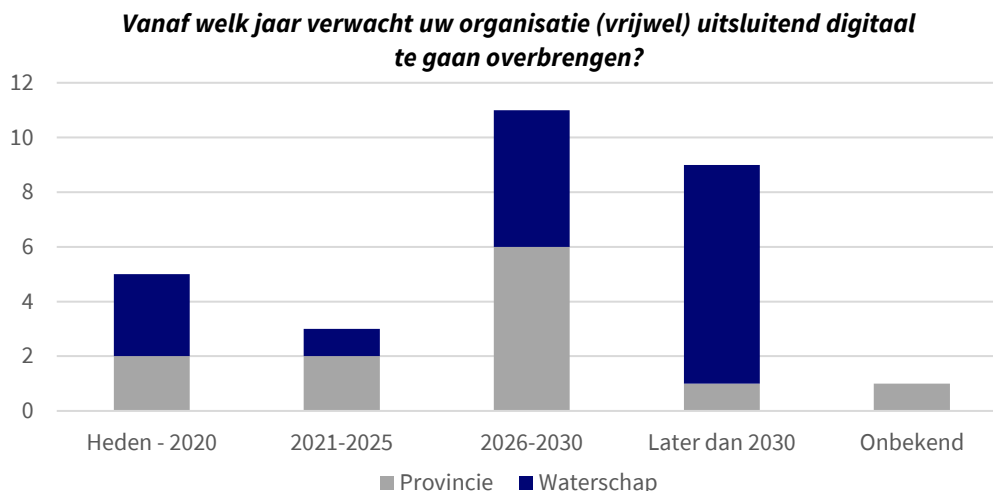
De uitvoeringseffecten van teruglenen zijn beperkt als het om digitale informatie gaat
Teruglenen gebeurt als archiefvormers overgebrachte documenten alsnog nodig hebben. Dat kán in theorie arbeidsintensief zijn als een medewerker naar een RHC moet gaan om daar fysiek een document op te halen of terug moet brengen. Door de kortere overbrengingstermijn kan dat proces (ook in theorie) vaker nodig zijn: er zijn dan meer documenten overgebracht en 'jongere' documenten worden vaker teruggeleend dan oudere.

In de praktijk zal dit effect echter klein zijn. Daarbij spelen twee factoren:

- Ten eerste komt teruglenen nu al niet vaak voor. Ook documenten van tien jaar oud hoeven in de praktijk niet vaak te worden teruggeleend.

¹³ Panteia, Kwink en Rebel (2017) *Impact verkorting overbrengingstermijn: Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn*.

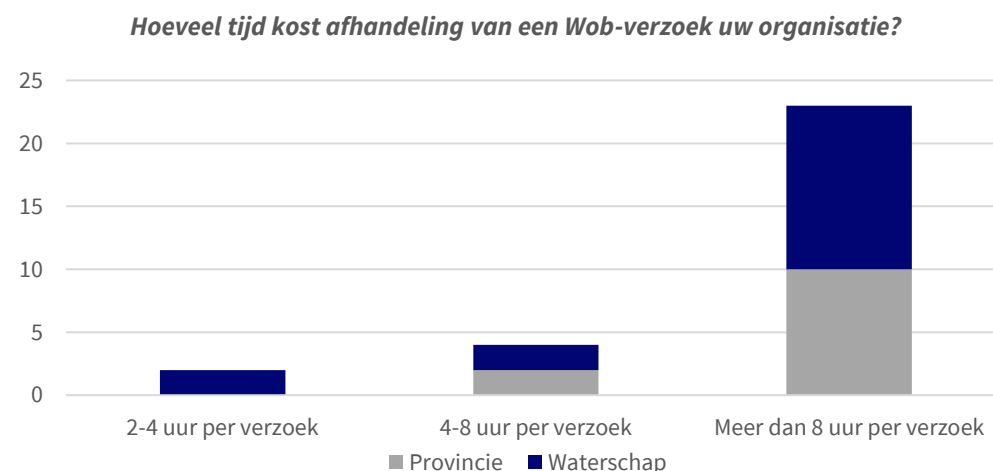
- Ten tweede zou het teruglenen van digitale documenten aanzienlijk eenvoudiger moeten zijn dan het teruglenen van papieren documenten.¹⁴ De meerderheid van de provincies en waterschappen verwacht al vóór 2030 een situatie te bereiken waarin het (vrijwel) uitsluitend digitale informatie overbrengt, zie onderstaande tabel.



Deze twee factoren maken dat er niet of nauwelijks uitvoeringseffecten rond teruglenen te verwachten zijn als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn.

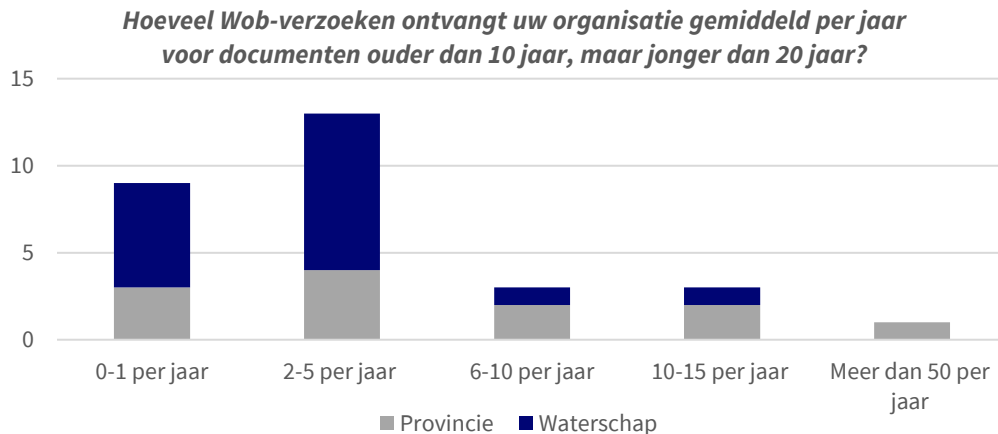
De afname van Wob-verzoeken zal geen substantiële uitvoeringseffecten hebben

Met een beroep op de Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) kan van toegang tot documenten worden gevraagd. Echter, informatie uit stukken die zijn overgebracht, hoeven niet met een Wob-verzoek opgevraagd te worden. Degene die de informatie wil hebben, kan de informatie dan inzien bij de archiefdienst. Een kortere overbrengingstermijn kan dus in theorie de uitvoeringslasten voor provincies en waterschappen doen dalen. We hebben hen in de uitvraag gevraagd hoeveel tijd het kost om een Wob-verzoek af te handelen.



Ook vroegen we hoeveel Wob-verzoeken ze jaarlijks ontvangen voor documenten ouder dan 10, maar jonger dan 20 jaar.

¹⁴ Ideaaltypisch kan een provincie of waterschap digitale documenten naadloos uit het e-depot van een archiefdienst raadplegen. Dan merkt de gebruiker geen verschil of het document al overgebracht is of niet. Op dit moment is daar overigens nog geen sprake van: de aansluiting op e-depots is pas net van start en de koppeling met de (DMS)-systemen van provincies of waterschappen is nog niet naadloos. Maar deskundigen verwachten dat dit in 2031 wel haalbaar is.



Zoals de eerste grafiek laat zien, kost afhandeling vrij veel tijd per verzoek. De meerderheid van de provincies en waterschappen geeft aan hier meer dan acht uur per verzoek aan te besteden. Echter, het aantal Wob-verzoeken dat zou wegvallen is klein, zo laat de tweede grafiek zien: 2 – 5 per jaar. Daarvan zijn nauwelijks personele effecten van te verwachten¹⁵, en die treden pas op vanaf 2031. In de tussentijd zou het aantal Wob-verzoeken kunnen veranderen door invoering van de Wet Open Overheid (Woo).¹⁶

Een groter risico op fouten kan beperkt worden door ‘archiving by design’

In de impactanalyse van 2017 is opgemerkt dat de kortere overbrengingstermijn risico's met zich meebrengt rond waardering en selectie: overbrenging van ongeordende stukken of te weinig vernietiging van stukken vernietigd worden omdat ze relatief dicht op de actualiteit liggen.¹⁷ In onze interviews en werksessies werd dit risico echter niet als substantieel gezien.

Daarbij speelt dat veel provincies en waterschappen momenteel werken aan trajecten om al bij de vorming van informatie aandacht te besteden aan het beheer (en later archivering) ervan, bijvoorbeeld als een medewerker al bij het aanmaken een document classificeert in het document management systeem. Dit heeft ook wel ‘archiving by design’. Door de trend naar archiving by design vindt waardering meer en meer plaats bij de vorming en minder bij de overbrenging. Het maakt dan minder verschil of die na tien of na twintig jaar plaatsvindt.

Het overbrengen van dubbele jaargangen vraagt meer inzet tijdens overgangperiode

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 ontstaat door de verkorting van de overbrengingstermijn een periode van tien waarin meer archief wordt overgebracht. Tijdens deze periode moet het proces van overbrenging voor meer documenten worden doorlopen. Daarvoor worden vier deelprocessen doorlopen:

1. Het selecteren van documenten die in aanmerking komen voor overbrenging
2. Het vaststellen van beperkingen in openbaarheid
3. Het bewerken van het archief, voor papieren archief vaak door bewerkingsbureaus
4. Het daadwerkelijk overbrengen van archief

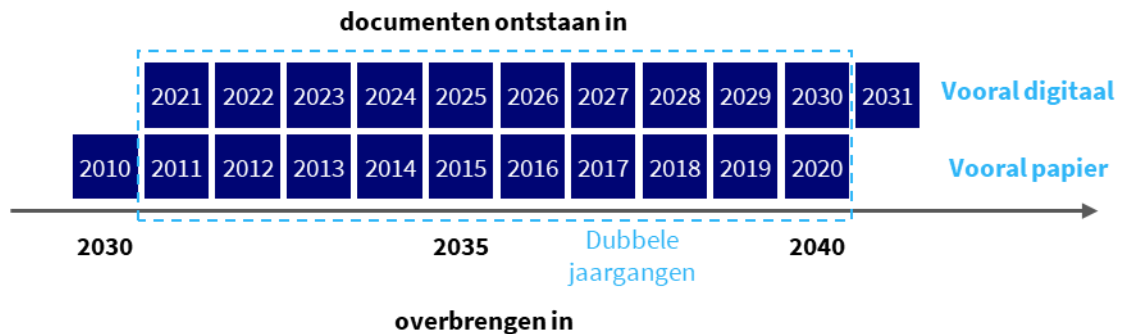
¹⁵ Een voorbeeld: drie Wob-verzoeken minder van 12 uur per stuk scheelt 36 uur per jaar, oftewel 0,02 fte per organisatie.

¹⁶ Ecorys en PBQL (2018, p. 38) gaven aan: “Actieve openbaarmaking is geen vervanging voor Wob-verzoeken en kan zowel meer (openbare informatie leidt tot meer vragen) of minder (openbare informatie beantwoordt vragen) Wob-verzoeken tot gevolg hebben.

¹⁷ Panteia, Kwink en Rebel (2017) *Impact verkorting overbrengingstermijn: Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn*, p. 24.

De eerste twee deelprocessen moeten in de overgangperiode voor twee jaargangen tegelijkertijd worden uitgevoerd (in de praktijk van overbrengen in blokken betekent dit grotere blokken overbrengen, vaker een blok overbrengen of een achterstand in overbrenging opbouwen). Dat vraagt iets meer inzet van personeel, al liet onderzoek van APE zien dat de totale inzet voor alle decentrale overheden samen beperkt is; dus voor een individuele provincie of waterschap klein.¹⁸

Voor het derde en vierde deelproces zijn flinke verschillen tussen papieren archieven en digitale archieven. Voor digitaal archief zouden deze twee stappen (vanaf 2031) minder arbeidsintensief moeten zijn. Aannemende dat de jaargangen die door de verkorting van de overbrengingstermijn 'extra' overgebracht moeten worden vooral digitaal zijn, zijn de uitvoeringseffecten daarvan beperkt. De figuur hieronder geeft dit schematisch weer.¹⁹



Een effect van de dubbele jaargangen is ook dat provincies en waterschappen minder (fysieke en digitale) ruimte nodig hebben om documenten op te slaan. Omdat de 'extra' jaargangen vooral digitaal zullen zijn, vraagt dat vooral om minder opslagruimte 'servercapaciteit'. Het effect daarvan is moeilijk te kwantificeren: schattingen van de omvang lopen uiteen van enkele honderden gigabytes tot meerdere terabytes. Een papieren jaargang is ongeveer 30 meter per organisatie.

3.2 Bewaren bij de bron

In de gewijzigde wet komt een mogelijkheid om ontheffing te verkrijgen vragen om bepaalde documenten niet over te brengen. Het is dan aan een provincie of waterschap zelf om het document duurzaam toegankelijk te bewaren. Dit heet 'bewaren bij de bron'. De ontheffing is bijvoorbeeld bedoeld voor grote datasets die provincies en waterschappen vaak gebruiken.

Samengevat wordt aan de ontheffing als voorwaarden verbonden dat:

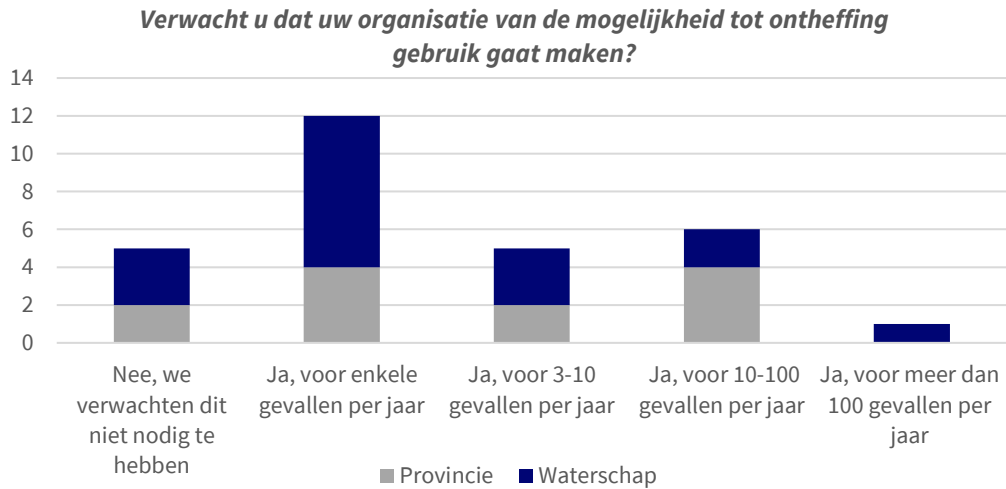
- de documenten deel uitmaken van een omvangrijke en samenhangende collectie.
- overbrenging afbreuk zou doen aan de integriteit van de collectie of de wettelijke taak van de provincie of het waterschap.
- de organisatie de documenten in toegankelijke staat heeft gebracht en voorzieningen heeft getroffen voor de bewaring en beschikbaarstelling.

¹⁸ APE (2019, p. 48) schatte de extra personeelskosten rond besluitvorming rond openbaarheid op € 225.000 voor alle decentrale overheden samen. Daarvan is 90% voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen en 10% procent voor de 33 provincies en waterschappen samen. Dat is per organisatie € 681 oftewel 14 uur van een medewerker in schaal 9.

¹⁹ De figuur is een sterk versimpelde weergave van de werkelijkheid. In werkelijkheid verloopt de transitie van papieren documenten naar digitale documenten geleidelijk, en voor iedere provincie en waterschap in een ander tempo. Bovendien blijft overbrengen in blokken hier buiten beschouwing.

Veel provincies en waterschappen verwachten de ontheffing te gaan aanvragen

We hebben in de uitvraag gevraagd of provincies en waterschappen van plan zijn om deze mogelijkheid tot ontheffing te gaan gebruiken. De figuur hieronder laat de resultaten zien.



Provincies en waterschappen zijn in grote meerderheid van plan om bewaren bij de bron te gaan toepassen; slechts 17% wil dat niet. Uit werksessies kwam naar voren dat het dan vooral gaat om databases met ruimtelijke of technische informatie. Zowel provincies als waterschappen hebben wel enkele van dat soort ‘documenten’ in beheer.

Daarbij werd echter opgemerkt dat het om enkele databases gaat. Die worden niet elk jaar opnieuw opgezet. Het lijkt dan ook beter de bovenstaande enquêteresultaten te lezen als ‘in totaal’ in plaats van ‘per jaar’ (elk jaar weer). De meest realistische verwachting is dat provincies en waterschappen ontheffing gaan aanvragen voor reeds bestaande documenten, en daarna nog sporadisch als ze een nieuwe database hebben opgezet.

In werksessies is ook de vraag opgeworpen of dit soort databases eigenlijk wel overgebracht moeten worden. Vaak worden dit soort databases doorlopend bijgewerkt en niet afgesloten. In dat geval is een verzoek tot ontheffing (misschien) niet nodig. Dit is nog onduidelijk voor veel provincies en waterschappen. Afgaande op de bovenstaande cijfers gaan de meeste provincies en waterschappen er vooralsnog vanuit dat ontheffing wel nodig is.

Bewaren bij de bron brengt uitvoeringsconsequenties met zich mee

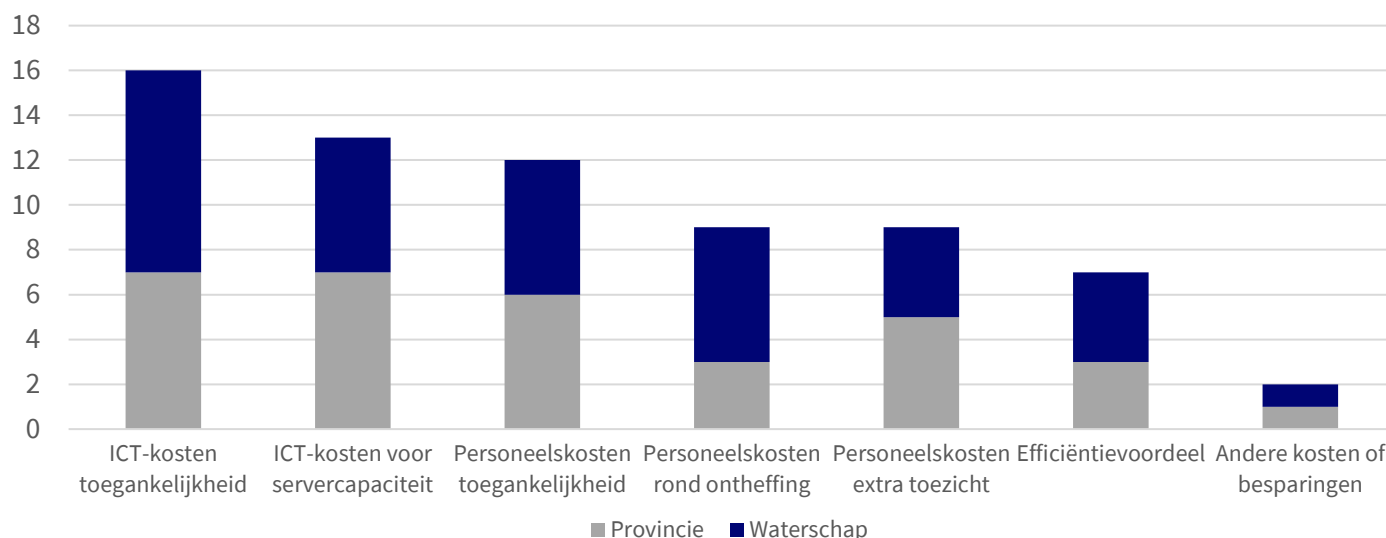
Als de ontheffing verleend wordt, blijft het aan provincies of waterschappen zelf om het document publiekelijk toegankelijk te houden. Daarvoor moeten zij verschillende zaken regelen:

- voorzieningen treffen om burgers toegang te geven tot dergelijke documenten
- voorzieningen treffen om de documenten voor de eeuwigheid te bewaren
- waar nodig de openbaarheid te beperken en/of privacy te waarborgen
- toezicht houden op het duurzaam beheer van de documenten met ontheffing
- de ontheffing aanvragen

Dit vraagt om aanpassingen in ICT (zoals een portal om burgers toegang te geven en preservation maatregelen) en ook om personeel dat handmatige handelingen uitvoert. In de

uitvraag hebben we aan provincies en waterschappen gevraagd welke van deze effecten het sterkst zijn. De resultaten staan in de figuur hieronder.

Welke substantiële financiële effecten verwacht uw organisatie voor bewaren bij de bron?



De tabel laat zien dat provincies en waterschappen verwachten dat vooral de ICT-voorzieningen een substantiële hoeveelheid werk vragen. Negen organisaties verwachten ook voordelen, omdat het efficiënter werkt als gegevens in eigen systeem beschikbaar blijven.

Provincies worden verantwoordelijk voor ontheffingen aan andere decentrale overheden

Artikel 4.5 lid 1 van het wetsvoorstel stelt dat een ontheffing kan worden verleend door:

- gedeputeerde staten; of
- de minister, indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht of waarvoor gedeputeerde staten het verantwoordelijke overheidsorgaan is.

Dat betekent dat provincies verantwoordelijk worden voor het beoordelen van ontheffingsaanvragen, en het verlenen van ontheffing (een besluit waar bezwaar en beroep tegen openstaat) en het toezicht op het duurzaam voldoen aan de voorwaarden voor ontheffing. Dat doen zij voor gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.²⁰ Provincies zelf vragen voor hun eigen documenten ontheffing aan bij OCW.

Provincies moeten in elk geval nadere regels stellen over een procedure voor het aanvragen van ontheffing en te treffen adequate voorzieningen voor blijvende bewaring en beschikbaarstelling. Daarbij valt te denken aan voorschriften omtrent openbaarheid, online publicatie, inzage en hulp op virtuele of fysieke studiezaal.²¹

Het beoordelen van (en vervolgens toezien op) ontheffingsaanvragen gaat werklast voor provincies met zich meebrengen. Hoeveel is onbekend. Dat is afhankelijk van de vraag voor *hoeveel documenten* er ontheffing wordt aangevraagd. De 355 gemeenten en circa 400

²⁰ Immers, art 2.3 van de gewijzigde Archiefwet stelt dat het bestuur (en dus niet gedeputeerde staten) verantwoordelijk is voor de documenten van een gemeenschappelijke regeling.

²¹ Bron: Ministerie van OCW (2019) Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021).

gemeenschappelijke regelingen hebben daarbij het grootste aandeel. Er zijn echter geen cijfers beschikbaar over hun voornemens.²²

Het verlenen van ontheffingen kan voor provincies moeilijk uitvoerbaar zijn

Provincies hebben in principe de noodzakelijke kennis om ontheffingsaanvragen te beoordelen. Er is echter weinig tijd: de nadere regelgeving moet eigenlijk afgerond en van kracht zijn op moment dat de wet in werking treedt. Bovendien is onzeker hoeveel werk er dan precies op hen afkomt. Het is dus ook onzeker of daar voldoende capaciteit voor is.²³

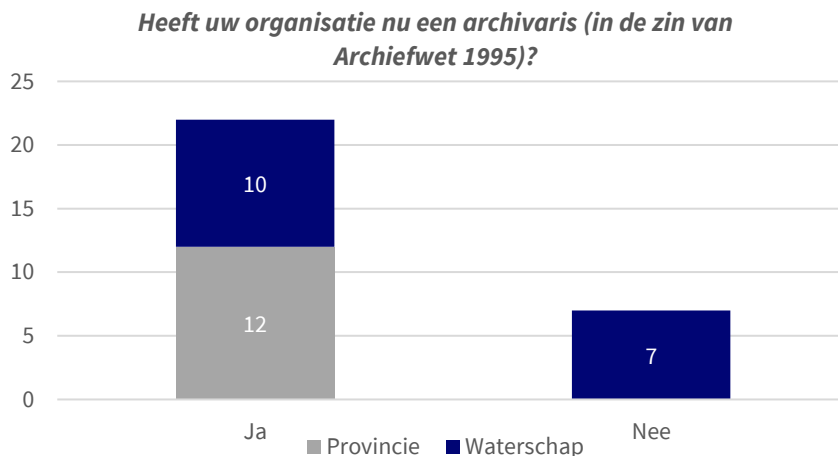
Ook het toezicht op verleende ontheffingen is moeilijk uitvoerbaar. Provincies zouden (periodiek) moeten nagaan of nog steeds aan de eisen voor bewaren bij de bron voldaan wordt. Dat is straks hun enige (niet-generieke) toezichtstaak op archief van decentrale overheden en daarom moeilijk om efficiënt in te vullen.

3.3 Archivaris

Het wetsvoorstel maakt de benoeming van een archivaris verplicht, ook voor provincies en waterschappen. In de oude situatie was deze benoeming optioneel; als er geen archivaris was aangesteld, dan werd het archief beheerd door de secretaris.

Alle provincies en de meeste waterschappen hebben ook nu al een archivaris

In de uitvraag is aan provincies en waterschappen gevraagd of zij nu al een archivaris hebben. De onderstaande figuur laat de resultaten zien.



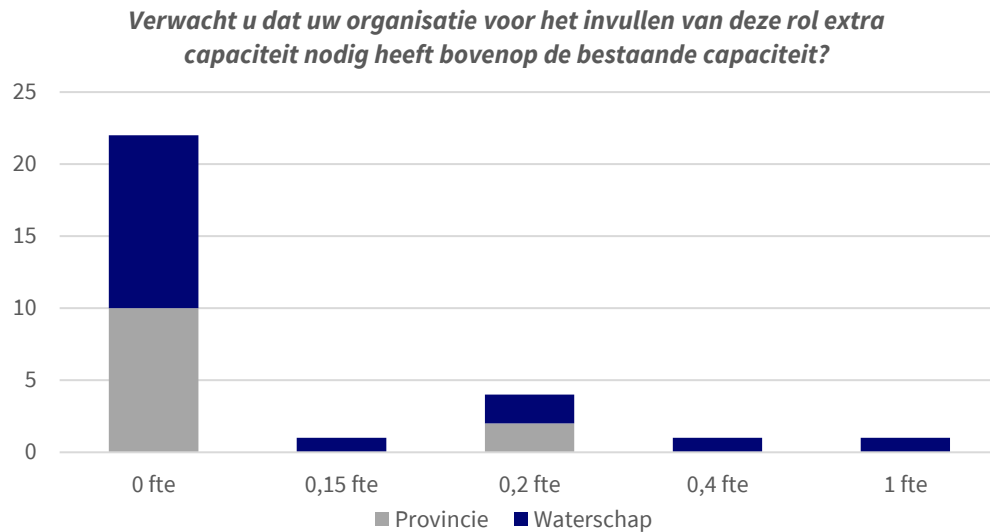
Alle provincies hebben al een archivaris aangesteld. Dat geldt ook voor de meerderheid van de waterschappen. Van hen moet 41% nog wel een archivaris aanstellen. Dat hoeft niet per se een medewerker (op de loonlijst) van de organisatie zelf te zijn; in de uitvraag gaf de helft van de provincies en de overgrote meerderheid van de waterschappen aan dat ze hun archivariissen niet in loondienst (gaan) aanstellen. De wet laat daar ook ruimte voor.

²² De uitvoeringstoets voor gemeenten (VNG Realisatie, conceptversie) heeft geen cijfers over het verwachte gebruik door gemeenten. De toets merkt op dat als een e-depot binnen de organisatie van gemeenten vormgegeven kan worden, er geen ontheffing hoeft te worden aangevraagd voor bewaren bij de bron. Het kwantitatieve effect ervan is onzeker.

²³ Daarbij speelt dat het wetsvoorstel niet specificeert *wanneer* ontheffing moet worden aangevraagd: zo snel mogelijk of als de documenten overgebracht moeten worden. Dit kunnen provincies eventueel in nadere regelgeving bepalen. Met het oog op de uitvoerbaarheid zou verstandig zijn te voorkomen dat er over een half jaar een 'stuwmeer' ontheffingsaanvragen voor reeds bestaande databases op provincies af komt.

De functie van archivaris kost niet of nauwelijks extra capaciteit

Aan provincies en waterschappen is ook gevraagd of ze verwachten extra capaciteit te moeten inzetten voor het invullen van de rol van archivaris. De resultaten staan hieronder.



De overgrote meerderheid verwacht dat de rol van archivariissen geen extra capaciteit vraagt. In het wetsvoorstel staan dan ook nauwelijks extra taken voor archivariissen. Enige uitzondering is het toezicht op overgebracht archief, zie paragraaf 3.4.

3.4 Toezicht op overgebracht archief

De gewijzigde Archiefwet breidt het toezicht uit tot de overgebrachte documenten. Het nalevingstoezicht richt zich dan op de hele informatiecycclus, zowel voor als na overbrenging.

De uitbreiding van het toezicht vraagt in de praktijk geen extra inzet

Een implementatie-effect van deze maatregel is dat provincies en waterschappen een verordening moeten opstellen, met daarin een regeling over de periodieke verslaglegging over het toezicht op overgebracht archief.

Voor het toezicht zelf moet toezicht worden houden op archiefdiensten zoals RHC's. Het wetsvoorstel formuleert zelf niet of nauwelijks inhoudelijke eisen aan het bewaren van overgebracht archief. Die komen voort uit lagere regelgeving, die nu (nog) niet verandert.

In de praktijk geeft de meerderheid van provincies en waterschappen aan het toezicht licht te willen invullen. Dat kan bijvoorbeeld door op basis van rapportages van archiefdiensten op een aantal prestatie-indicatoren toe te zien hoe overgebracht archief bewaard wordt. Deze rapportages bestaan nu ook al omdat de organisaties deelnemer of afnemer van RHC's zijn. Uitgebreider toezicht, zoals fysieke inspecties, zijn naar verwachting niet nodig. Dat is ook onwenselijk omdat het voor RHC's onuitvoerbaar is als al hun deelnemers en afnemers ieder voor zich uitgebreid toezicht komen houden – elk op hun eigen stukje overgebracht archief.

Archiefvormers en archiefdiensten moeten rolconflicten vermijden

Op dit moment is het niet ongebruikelijk dat de archiefvormers en archiefdiensten dezelfde archivaris hebben; bijvoorbeeld als de directeur van het plaatselijke RHC ook is aangesteld als

archivaris van het waterschap. Dat zou in de nieuwe situatie betekenen dat deze personen toezicht op zichzelf houden. Dat lijkt onwenselijk.²⁴

Een personele consequentie is dus dat deze provincies en waterschappen het best een andere archivaris kunnen aanstellen. Dit vraagt niet meer of minder *capaciteit* maar wel een ander *persoon*. Dat is haalbaar (de wet stelt bijvoorbeeld straks geen diploma-eisen aan de archivaris meer) maar zou liefst al moeten gebeuren voordat de wet ingaat.

3.5 Consequenties voor archiefdiensten

Archiefdiensten zoals RHC's ondervinden ook uitvoeringsconsequenties van de gewijzigde Archiefwet. Voor hen spelen twee grote veranderingen:

- Ze krijgen (een tijd lang) dubbele jaargangen overgedragen, en dit vraagt:
 - meer opslagcapaciteit voor papieren- en digitaal archief
 - meer inzet bij overbrenging zelf
- Ze hebben meer inzet nodig bij verwerken van inzageverzoeken, omdat:
 - ze een groter en jonger archief beheren
 - ze informatie voortaan ook in andere vorm (bijvoorbeeld gelakt) kunnen verlenen

De andere effecten spelen minder voor archiefdiensten. De mogelijkheid tot bewaren bij de bron zal de totale hoeveelheid overgedragen documenten nauwelijks doen afnemen. Het voorkomen van rolconflicten bij de archivaris is in eerste instantie een zaak voor archiefvormers, niet de archiefdiensten. Het toezicht op overgebracht archief raakt hen wel, maar de verwachting is dat dit op een manier wordt ingevuld die feitelijk nu ook al bestaat (zie paragraaf 3.4).

Archiefdiensten kunnen de grotere instroom van documenten op zichzelf goed aan

De instroom van dubbele jaargangen vraagt meer opslagcapaciteit, vooral voor digitale documenten. De aansluiting op e-depots is daarvoor een absolute randvoorwaarde. Echter, de aansluiting op e-depots is een traject op zichzelf en geen rechtstreeks uitvloeisel van de wijziging van de Archiefwet. In interviews gaven RHC's aan dat ze verwachten de benodigde opslagcapaciteit goed te kunnen leveren.

Archiefdiensten spelen ook een rol bij overbrenging. Zo hebben zij een adviserende rol bij selectie en openbaarheidsvraagstukken. Dat vraagt iets meer inzet van personeel, al is die inzet in uren vrij klein.²⁵

Informatie in andere vorm verstrekken is arbeidsintensief

Burgers die toegang willen tot (beperkt) openbaar archief, kunnen hiervoor een verzoek bij de archiefdienst indienen. Dat vraagt inzet. Door de verkorting van de overbrengingstermijn groeit het beperkt openbare archief vanaf 2031 sneller. APE heeft een schatting gemaakt tot

²⁴ Overigens houdt de archivaris *intern* ook al toezicht op zichzelf, met een dubbelrol als beheerder van het archief en toezichthouder op niet-overgebrachte stukken. Dat wordt in de memorie van toelichting op de wet niet als onwenselijk gezien (OCW, 2019., p. 46) maar voor toezicht op *externe* organisaties ligt dat anders.

²⁵ APE (2019, p. 53) raamt de extra personeelskosten voor advies en toekenning door archiefdiensten aan alle decentrale overheden samen op € 65.000. Daarin zit ook nog werk dat RHC's voor het Rijk doen en werk dat archiefdiensten voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen doen. Dan zou niet meer dan € 5.000 voor alle provincies en waterschappen overlaten, oftewel 3 tot 4 uur per organisatie.

hoeveel extra inzageverzoeken dit gaat leiden:²⁶ Hoewel er een stijging te zien is, is die in absolute aantallen klein, zeker als wordt meegewogen dat provincies en waterschappen maar ca. 10 procent van het werk voor decentrale overheden uit maken.

Inzageverzoeken decentrale overheden	Huidige situatie	Verwachte toename
In openbaar archief	500.000	9.930 (2%)
In beperkt openbaar archief	1.940	300 (15%)

Een relatief groter effect valt te verwachten van de nieuwe mogelijkheid om informatie in andere vorm te verstrekken, bijvoorbeeld kopieën met gelakte informatie. In interviews hebben de archiefdiensten aangegeven dat ze die mogelijkheid willen benutten. Dat kan een arbeidsintensief proces zijn waarvoor enige inhoudelijk kennis van het document en juridische kennis rond openbaarheid nodig is. De capaciteitsvraag is echter beperkt omdat het aantal verzoeken over beperkt openbaar archief in absolute zin klein is.

3.6 Begripsbepalingen

In de gewijzigde wet veranderen een aantal begripsbepalingen. In de memorie van toelichting staat beschreven dat deze veranderingen bedoeld zijn om de wettekst te moderniseren, niet om materieel effect te bereiken in de uitvoeringspraktijk. Toch is in werksessies en interviews opgemerkt dat de begripsbepalingen uitvoeringsconsequenties kunnen hebben. In de enquête zijn alle provincies en waterschappen hierop bevraagd.

Het begrip ‘documenten’ maakt het bereik van de Archiefwet moeilijk uit te leggen

In de gewijzigde wet verandert het begrip ‘archiefbescheiden’ in ‘documenten’. Twee derde van de provincies en waterschappen schat in dat deze verandering uitvoeringsconsequenties heeft.²⁷ Zij merken op dat het begrip ‘documenten’ voor buitenstaanders niet alles wat onder de Archiefwet valt lijkt te omvatten. Er is een risico dat het begrip smaller geïnterpreteerd wordt waardoor men niet denkt aan bijvoorbeeld databases of videoverslaglegging. Dat bemoeilijkt communicatie over de wet.

Overigens bestaat er geen consensus over een meer geschikt term. Termen als ‘informatie-object’ of het huidige ‘archiefbescheiden’ hebben ook nadelen. In de praktijk moeten archiefdeskundigen (zoals archivariissen en DIV-medewerkers) meer aandacht aan communicatie gaan besteden om het begrip uit te leggen aan collega’s van andere disciplines.

Er is geen consensus over uitvoeringsconsequenties van andere begripsbepalingen

In de gewijzigde wet veranderen ook andere begripsbepalingen. De term ‘zorgdrager’ wordt ‘verantwoordelijk overheidsorgaan’. Er zijn organisaties die naar aanleiding hiervan meer discussie over ketensamenwerkingsvragen verwachten, maar de meerderheid verwacht hiervan geen effecten.

Ook veranderen de begrippen ‘archiefruimte’ en ‘archiefbewaarplaats’ allebei in het begrip ‘depot’. Daardoor verdwijnt in de wet het verschil tussen archiefbewaarplaatsen en archiefruimtes. Op dit moment stelt nadere regelgeving lichtere eisen aan archiefruimtes dan

²⁶ APE (2019) *Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief*, p. 81. De inzageverzoeken in beperkt openbaar archief stijgen sneller dan het aantal inzageverzoeken in openbaar archief omdat inzageverzoeken in archief jonger dan twintig jaar naar verwachting relatief vaker betrekking hebben op beperkt openbaar archief.

²⁷ Dat wil overigens niet zeggen dat er ook financiële effecten zijn; zie hoofdstuk 4.

aan -bewaarplaatsen. De uitvoeringsconsequenties daarvan zijn onduidelijk: nadere regelgeving verandert (nog) niet en het onderscheid tussen deze twee begrippen is alleen relevant voor papieren informatie, waarvan er steeds minder beschikbaar komt.

3.7 Samenvatting

De gewijzigde Archiefwet heeft gevolgen voor primair proces en de bedrijfsvoering van provincies, waterschappen en RHC's die hun overgebracht archief beheren.

Elk van de wijzigingen in de wet vraagt enkele procesveranderingen.

De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle *structurele* uitvoeringseffecten van de gewijzigde wet. Daarbij maken we geen onderscheid tussen grote en kleine effecten. Structurele effecten zijn uitvoeringsconsequenties die jaarlijks terugkeren.²⁸

Verandering	Structureel effect
Verkorting overbrengings termijn	Meer teruglenen omdat provincies en waterschappen sneller overdragen Afname Wob-verzoeken want burgers en bedrijven kunnen naar RHC's Minder opslagcapaciteit nodig bij provincies en waterschappen
Bewaren bij de bron	ICT-voorzieningen voor toegang tot bij de bron bewaarde documenten ICT-voorzieningen voor preservation om ze eeuwig te bewaren Beoordelen ontheffingsaanvragen door provincies
Archivaris	Verplicht aanstellen archivaris door provincies en waterschappen
Toezicht	Toezicht op overgebracht archief door provincies en waterschappen Meer inzet bij inzageverzoeken vanwege meer en jonger archief bij RHCs
Archiefdiensten	Toegang verstrekken in andere vorm zoals gelakte kopieën Meer opslagcapaciteit nodig bij archiefdiensten
Begrippen	Gebruik van de term 'documenten' en dus meer communicatie nodig

De onderstaande tabel geeft een overzicht van alle *incidentele* uitvoeringseffecten. Daarbij maken we onderscheid tussen de effecten direct bij inwerkingtreding van de wet en effecten tijdens de overgangperiode (2031 – 2040) waarin dubbel archief wordt overgebracht.

Verandering	Incidenteel effect
Bij inwerkingtreding	
Bewaren bij de bron	Opstellen regels ontheffing hoe aanvragen worden beoordeeld 'Stuwmeer' ontheffingsaanvragen voor bestaande documenten
Archivaris	Aanstellen archivaris als die nog niet aangesteld is
Toezicht	Opstellen toezicht criteria waarop het toezicht op RHC's zich richt
Archiefdiensten	Communicatie aanbod dat bij RHC's meer archief beschikbaar komt
Tijdens overgangperiode	
Overbrengingstermijn	Overbrenging dubbele jaargangen van provincies, waterschappen
Archiefdiensten	Overbrenging dubbele jaargangen ontvangen bij RHC's

²⁸ In de onderstaande tabellen schrijven we kortweg 'RHC's' in plaats van 'archiefdiensten'

In hoofdstuk 4 geven we van elk van deze activiteiten een raming van de uitvoeringskosten.

De gewijzigde Archiefwet maakt aanpalende ontwikkelingen dringender

Naast de directe uitvoeringseffecten raakt de Archiefwet ook aan aanpalende ontwikkelingen in de archiefsector.

- **Papierloos werken**, (alleen nog digitale documenten voortbrengen), kan de overbrenging van informatie gemakkelijker maken. Onder ideale omstandigheden is digitale informatie gemakkelijker over te brengen dan papieren informatie. Zo ver is het nu nog niet en dat brengt ons het onderwerp e-depots.
- **De ontwikkeling van en aansluiting op e-depots** wordt dringender met de gewijzigde wet. Aansluiting op e-depots helpt om de (digitale) informatie over te brengen, ook na een kortere overbrengingstermijn. De realisatie van e-depots is randvoorwaardelijk om ‘dubbele jaargangen’ doelmatig over te kunnen brengen.
- **Archiving by design**, waarbij er bij het ontstaan van documenten al wordt gewerkt aan toekomstige archivering, kan helpen om waardering en selectie gemakkelijker te maken. Dat maakt het effect van de kortere overbrengingstermijn minder groot.
- De **Wet Open Overheid** vraagt van provincies en waterschappen dat zij informatie actief openbaar maken. Het is onzeker welk effect dat gaat hebben. Het aantal verzoeken tot inzage zou kunnen toenemen omdat openbare informatie leidt tot meer vragen, of juist kunnen afnemen omdat openbare informatie vragen bij voorbaat beantwoordt.

4 Financiële gevolgen

Het vorige hoofdstuk beschreef de procesmatige uitvoeringconsequenties van de gewijzigde wet. In dit hoofdstuk gaan we in op de uitvoeringskosten en –baten hiervan.

4.1 Structurele uitvoeringskosten

De kostenraming is een ruwe indicatie, niet een precieze schatting.

De financiële effecten zijn moeilijk te ramen. De eerdere onderzoeken van Rebel, Kwink en Panteia en van APE maakten hier allebei al melding van. Dat heeft drie redenen:

- Rond de meest opvallende wetswijziging, de verkorting van de overbrengingstermijn, worden de uitvoeringsconsequenties pas voelbaar vanaf 2031.
- De precieze invulling van andere veranderingen in de wet is deels afhankelijk van nadere regelgeving die nog niet is uitgewerkt.
- Een deel van de benodigde kwantitatieve data wordt nog niet als zodanig geregistreerd door provincies, waterschappen en archiefdiensten.

Daarbij speelt ook dat de financiële effecten van de gewijzigde Archiefwet moeten worden geïsoleerd van die van aanpalende ontwikkelingen, zoals de opkomst van e-depots.

We ramen de structurele uitvoeringslasten per individuele provincie of waterschap

In de onderstaande tabel geven we een indicatie van de structurele financiële effecten. Het gaat om jaarlijkse extra kosten ten opzichte van de huidige situatie *voor een gemiddelde individuele organisatie*. Groen zijn besparingen en rood zijn extra kosten.

Verandering	Effect	Per provincie	Per waterschap
Overbrengings termijn	Meer teruglenen	Nihil	Nihil
	Afname Wob-verzoeken	€ 4.700 – 6.900	€ 380 - 570
Bewaren bij de bron	ICT-voorzieningen voor toegang	€ 3.000 – 9.000	€ 3.000 – 9.000
	ICT-voorzieningen voor preservation	Nihil	Nihil
	Beoordelen ontheffingsaanvragen	€ 7.500 – 30.000	n.v.t.
Archivaris	Verplicht aanstelling archivaris	Nihil	Nihil
Toezicht	Toezicht op overgebracht archief	Nihil	Nihil
Archiefdiensten	Meer inzet bij inzageverzoeken	€ 350	Nihil
	Toegang verstrekken in andere vorm	Nihil	Nihil
Begrippen	Gebruik van de term ‘documenten’	Nihil	Nihil
TOTAAL:		€ 5.800 – 32.100	€ 2.620 – 8.430

Voor de raming moesten we verschillende aannames doen

Een deel van de uitvoeringskosten zijn al eerder onderzocht door APE.²⁹ Hun schattingen nemen we in principe over. Echter, APE berekende de uitvoeringslasten *voor alle decentrale overheden samen*. In bovenstaande tabel gaan we uit van een individuele (gemiddelde) provincie en een individueel (gemiddeld) waterschap. Die zijn een fractie van de totale uitvoeringslasten. De baten van minder Wob-verzoeken bijvoorbeeld kwamen voor 1,8% ten gunste aan alle waterschappen samen; dat is nog geen 0,1% per individueel waterschap.

Bij de ramingen gaan we er ook vanuit dat archiefdiensten zoals RHC's de kosten die ze maken voor archief van provincies en waterschappen doorberekenen aan de organisaties. In de praktijk is dat niet altijd zo: RHC's hanteren vaak een kostprijsmodel met een vaste prijs, onafhankelijk van de precieze oorsprong van archief.³⁰ Om dubbeltelling met de andere uitvoeringstoetsen te voorkomen, gaan we daar echter in onze berekeningen wel van uit.

Bij de ramingen nemen we ook aan eerdere overbrenging van archiefvormers naar archiefdiensten de kosten verplaatst, maar niet verandert. Als archiefdiensten kosten doorberekenen aan provincies en waterschappen, is er geen netto-effect. Daarom rekenen we de effecten van minder opslagcapaciteit bij provincies en waterschappen en meer opslagcapaciteit bij archiefdiensten niet mee. We nemen daarbij als assumptie aan dat opslag bij een provincie of waterschap even efficiënt is als archivering bij een archiefdienst.

Hieronder staat per effect hoe we tot de kostenberekening zijn gekomen

- **Meer teruglenen:** Zoals beschreven in paragraaf 3.1 zijn de extra teruggeleende documenten vrijwel naar verwachting allemaal digitaal in 2031. Bij naadloze aansluiting op e-depots zijn er dan voor provincies en waterschappen kosten.³¹
- **Afname Wob-verzoeken:** APE (2019, p. 48) raamde de totale opbrengst van minder Wob-verzoeken voor decentrale overheden op € 550.000. Daarvan was 1,8% voor de 21 waterschappen samen en 12% voor de 12 provincies samen. Vanwege alle afhankelijkheden hanteren we een risicomarge van 20%. We hanteren de assumptie dat de samenloop met de Woo per saldo niet leidt tot meer of minder Wob-verzoeken.
- **ICT-voorzieningen voor toegang:** Het opzetten van aparte portals voor bij de bron bewaarde documenten vraagt enig onderhoud; we ramen tussen de 10 tot 30 uur per jaar á € 100. We gaan er vanuit dat provincies en waterschappen deze toegang minder efficiënt kunnen verzorgen dan archiefdiensten; het is bijvoorbeeld efficiënter om voor duizenden documenten een publieksportal op te zetten dan voor twee of drie.
- **ICT-voorzieningen voor preservation:** Het toegankelijk houden van databases voor de eeuwigheid betekent dat de databases eens in de zoveel tijd moeten worden gemigreerd naar een nieuw format. Echter, als de wet niet gewijzigd zou worden, zou dit een taak zijn van de archiefdienst (die de kosten zou doorberekenen).
- **Beoordelen ontheffingsaanvragen:** Een gemiddelde provincie krijgt aanvragen van 30 gemeenten, 30 gemeenschappelijke regelingen en 1,5 waterschap. Als elke tien jaar gemiddeld voor twee tot vier documenten ontheffing aanvragen, en het beoordelen van een aanvraag tussen de acht en zestien uur (inclusief toezicht) á 77 per uur³², zijn de

²⁹ APE (2019) *Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief*.

³⁰ Bijvoorbeeld: Als een burger een overgebracht document wil inzien dat oorspronkelijk van een provincie komt, zal een RHC de kosten daarvoor niet (één op één) doorberekenen aan een provincie.

³¹ Het realiseren van die naadloze aansluiting op e-depots heeft wel (aanzienlijke) kosten, maar die zijn geen uitvoeringseffect van de gewijzigde Archiefwet.

³² De Handleiding Overheidstarieven geeft aan dat een medewerker in schaal 11 gemiddeld € 77 per uur kost inclusief overhead. Zie: Ministerie van Financiën (2020) *Handleiding Overheidstarieven 2020*.

jaarlijkse kosten tussen de € 7.500 en € 30.000. De onzekerheid is echter zo groot dat dit eerder een indicatie is dan een schatting.

- **Verplicht aanstellen archivaris:** Zoals beschreven in paragraaf 3.3 verwachten provincies en waterschappen dat de archivaris vooral een functietitel is maar geen substantiële extra capaciteit kost.
- **Meer inzet bij inzageverzoeken:** APE (2019, p. 81) raamt dat alle decentrale overheden in totaal 12030 extra inzageverzoeken krijgen voor € 35.000 kosten. Ervan uitgaande dat de verdeling van kosten gelijk is aan de verdeling van Wob-verzoeken, is daarvan 12% voor de twaalf provincies en 1,8% voor de eenentwintig waterschappen.
- **Toegang verstrekken in andere vorm:** APE (2019, p. 81) raamt dat alle decentrale overheden samen in totaal 300 extra inzageverzoeken krijgen. Ervan uitgaande dat de verdeling van kosten gelijk is aan de verdeling van Wob-verzoeken, is dat en 36 voor alle provincies samen en 5 verzoeken voor alle waterschappen samen. De kosten daarvan per individuele organisatie zijn dus te verwaarlozen.
- **Gebruik van de term ‘documenten’:** Het gebruik van andere terminologie heeft inhoudelijk effecten maar vraagt niet om extra ‘out of pocket’ uitgaven.

De uitvoeringskosten zijn over het algemeen beperkt

Samengevat zijn de uitvoeringskosten beperkt. Van veel effecten zijn de uitvoeringskosten nihil, en van andere effecten lopen de kosten niet sterk op. De totale (netto) financiële effecten komen per provincie of waterschap nauwelijks rond de tienduizenden euro's uit; een fractie van hun totale apparaatskosten. Dit is in lijn met het beeld van deskundigen uit interviews en werksessies dat de praktische uitvoeringsconsequenties van de wet beperkt zijn, ook al zijn er wel belangrijke archief-inhoudelijke veranderingen.

4.2 Incidentele uitvoeringskosten

We ramen de incidentele uitvoeringslasten per individuele provincie of waterschap

Onderstaande tabel geeft incidentele financiële effecten weer. Het gaat om extra kosten ten opzichte van de huidige situatie voor een individuele provincie of waterschap.

Verandering	Effect	Per provincie	Per waterschap
Eenmalige effecten (bij inwerkingtreding van de wet)			
Bewaren bij de bron	Opstellen regels ontheffing	€ 2.000	n.v.t.
	‘Stuwmeer’ ontheffingsaanvragen	Nihil	n.v.t.
Archivaris	Aanstellen archivaris	n.v.t.	€ 500 – 1.000
Toezicht	Opstellen toezicht criteria	€ 1.400	€ 1.400
Archiefdiensten	Communicatie aanbod	Nihil	Nihil
Effecten in overgangperiode (2031 – 2040)			
Overbrengingstermijn	Overbrenging dubbele jaargangen	p.m.	p.m.
Archiefdiensten	Overbrenging dubbele jaargangen	p.m.	p.m.
TOTAAL:		€ 3.400 + p.m.	€ 1.900 – 2.400 + p.m.

Net als de structurele effecten zijn ook de incidentele effecten moeilijk te ramen. Een deel is zelfs in het geheel niet te voorspellen.

Hieronder staat per effect hoe we tot de kostenberekening zijn gekomen

- **Opstellen regels ontheffing:** Zoals beschreven in paragraaf 3.2 moeten provincies nadere regels opstellen waar aanvragen voor ontheffing aan moeten voldoen. Voor het opstellen van die regels ramen we gemiddeld 24 uur per provincie door medewerkers in schaal 12. Daarvoor staat een tarief inclusief overhead van € 86 per uur.³³
- **‘Stuwmeer’ ontheffingsaanvragen:** Provincies kunnen bepalen dat waterschappen, gemeenten en gemeenschappelijke regelingen zo snel mogelijk ontheffing van overbrengen moeten aanvragen voor bestaande documenten. Dan komt er een eenmalig ‘stuwmeer’ aanvragen op hen af, met bijbehorende uitvoeringskosten. Echter, provincies kunnen ook bepalen dat deze aanvragen worden ingediend op moment dat overbrenging aan de orde komt. Dan ontstaat er geen stuwmeer en zijn er geen extra eenmalige kosten. De bovenstaande berekening van structurele kosten gaat van dat scenario uit.
- **Aanstellen archivaris:** Alle provincies hebben al een archivaris maar sommige waterschappen moeten die nog aanstellen. Normaal gesproken kost het werven en aanstellen van een medewerker gemiddeld ongeveer € 4.000.³⁴ Omdat de archivaris een functietitel is maar niet per se een voltijds medewerker, zijn de kosten aanzienlijk lager; we ramen 25% - 50% ervan; voor de helft van de waterschappen. De kosten ervan zijn niet nihil omdat waterschappen niet de directeur van hun archiefdienst kunnen aanstellen.
- **Opstellen toezicht criteria:** Provincies en waterschappen moeten toezicht gaan houden op hun overgebracht archief. Daarvoor moeten ze eenmalig met hun archiefdiensten afspraken maken over de criteria, indicatoren en rapportagevormen voor dit toezicht. Daarvoor ramen we gemiddeld 16 uur per provincie of waterschap, door een medewerker in schaal 12. Daarvoor staat zoals hierboven beschreven een tarief van € 86 per uur.
- **Communicatie aanbod:** Archiefdiensten moeten aan hun klanten (vaak burgers) laten weten dat zij een grotere collectie archief in beheer hebben gekregen. Dat effect gaat pas in vanaf 2031 en mogelijk kan er een landelijke voorziening voor worden opgezet. We verwachten niet er hiervoor substantiële kosten aan provincies en waterschappen worden doorberekend en ramen de kosten daarom als nihil.
- **Overbrenging dubbele jaargangen:** Zowel provincies en waterschappen enerzijds als archiefdiensten anderzijds moeten verspreid over een periode van tien jaar dubbel zoveel archief overbrengen. De kosten hiervan zijn op dit moment niet te ramen; uit deze uitvoeringstoets zijn geen kengetallen naar voren gekomen om dit in een redelijke bandbreedte te ramen. Daarvoor zijn vier oorzaken:
 - Het is nu nog totaal onduidelijk hoe deze overbrenging eruit gaat zien. De eerste kosten voor dubbele overbrenging treden pas op over tien jaar. Dat gaat naar alle waarschijnlijkheid voor e-depotkoppelingen die nu nog niet bestaan.
 - De mogelijkheid om al dan niet over te brengen in blokken betekent dat de overbrenging voor elke provincie en elk waterschap anders verloopt.³⁵
 - De status van deze kosten is betwist: Panteia, Kwink en Rebel³⁶ gaven bijvoorbeeld aan dat dit geen extra kosten zijn maar alleen naar voren gehaalde kosten. Wij onderschrijven dat overigens niet³⁷, maar dit beperkt het beschikbare bronmateriaal.

³³ Ministerie van Financiën (2020) *Handleiding Overheidstarieven 2020*, p. 6.

³⁴ Intelligence Group, Academie voor arbeidsmarkt en communicatie en Werf & Compagnon (2019) *Recruitment kengetallen onderzoek 2019*.

³⁵ Bij overbrenging in blokken kan er uitstel van overbrenging ontstaan, tot wel tien jaar. Een provincie of waterschap die materiaal vanaf 2031 in blokken van tien jaar gaat overbrengen, zou zelfs helemaal geen dubbele jaargangen hebben.

³⁶ Panteia, Kwink en Rebel (2017) *Impact verkorting overbrengingstermijn: Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn*.

³⁷ In onze visie zijn de dubbele jaargangen een effectieve toename van de out-of-pocketkosten omdat die daarna niet meer wordt ingelopen: na tien jaar dubbele jaargangen g.

5 Conclusies en aanbevelingen

5.1 Conclusies

Provincies en waterschappen kunnen de gewijzigde Archiefwet in grote lijnen uitvoeren. De wijziging veroorzaakt geen grote veranderingen aan de werkprocessen. Ook de veranderingen van uitvoeringskosten zijn beperkt. Dat komt omdat de belangrijkste materiële wijziging in de wet, de verkorting van de overbrengingstermijn, geen grote veranderingen teweegbrengt in de uitvoeringspraktijk van provincies en waterschappen. Bovendien worden veel van deze wijzigingen pas over tien jaar merkbaar, omdat de wet niet met terugwerkende kracht in gaat.

Daarbij gelden wel enkele belangrijke randvoorwaarden. Om de wet goed te kunnen uitvoeren moet de transitie naar een digitale archiefsector worden voortgezet. Dat betekent archiefvormers die papierloos werken en archiefdiensten die adequate e-depots beschikbaar hebben. Ook een goede inrichting van ‘archiving by design’, oftewel bij vorming al werken aan de archivering, is randvoorwaardelijk voor goede uitvoering. Deze ontwikkelingen zijn geen rechtstreeks gevolg van de gewijzigde wet, maar worden wel dringender.

De nieuwe taak voor provincies om ontheffing te verlenen voor ‘bewaren bij de bron’ vraagt aandacht. Het is onzeker hoeveel werk deze taak voor provincies met zich meebrengt (en wanneer). In potentie kan dit een substantiële inzet van provincies vragen, ook al op korte termijn. Als de wet in 2021 ingaat, is er weinig tijd meer voor provincies om zich goed op deze taak voor te bereiden.

5.2 Antwoord op de onderzoeksvragen

De opdrachtgevers voor deze toets zijn het ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Zij hebben negen onderzoeksvragen geformuleerd. Hieronder bespreken we elk van deze onderzoeksvragen puntsgewijs.

Uitvoerbaarheid

1. Wat verandert er als gevolg van de gewijzigde Archiefwet in de verplichtingen en de werkwijze van provincies en waterschappen?

Uit het onderzoek komt naar voren dat er zes belangrijke veranderingen in de wet zijn: Voor provincies en waterschappen zijn de materiële veranderingen:

- **Overbrengingstermijn:** De overbrengingstermijn wordt verkort van twintig naar tien jaar (art. 4.3). Ook de maximale geldigheidstermijn van selectielijsten gaat terug naar tien jaar.
- **Bewaren bij de bron:** Er komt een mogelijkheid om ontheffing van overbrengingsverplichtingen aan te vragen (art. 4.5).

- **Archivaris:** De benoeming van een formele archivaris wordt verplicht (art. 5.3). Tegelijk vervalt de eis dat een archivaris een diploma archivistiek heeft.
- **Toezicht:** De eisen aan toezicht veranderen. Toezicht strekt zich straks uit tot overgebrachte én niet-overgebrachte archieven (art 9.3).
- **Toegang in andere vorm:** Archiefdiensten krijgen de mogelijkheid om verzoekers in andere vorm dan door het verlenen van toegang informatie te verstrekken (art. 7.3).
- **Begripsbepalingen:** Een aantal begrippen in de wet veranderen (art. 1.1). De meest opvallende verandering is ‘documenten’ in plaats van ‘archiefbescheiden’.

De *kortere overbrengingstermijn* vraagt geen grote veranderingen in werkprocessen. Het effect op teruglenen, Wob-verzoeken of fouten bij selectie valt mee. Wel ontstaat er een overgangperiode van tien jaar waarbij meer documenten worden overgebracht. Provincies en waterschappen zijn van plan om de ontheffing voor *bewaren bij de bron* te gebruiken, waarschijnlijk voor enkele databases. Alle provincies hebben nu ook al een *archivaris* aangesteld; sommige waterschappen moeten dat nog doen. *Toezicht* wordt naar verwachting in lichte vorm ingericht; zie hieronder. *Toegang* in andere vorm verlenen vraagt meer capaciteit van archiefdiensten, maar de omvang van dit verschijnsel is beperkt. Het nieuwe *begrip* ‘documenten’ vraagt duidelijke communicatie om goed uit te leggen aan leken.

2. Zijn ze voldoende toegerust voor een doeltreffende uitvoering van de gewijzigde Archiefwet; wat betekenen de wijzigingen voor de organisaties?

Provincies en waterschappen zijn in principe voldoende toegerust om de gewijzigde wet goed uit te voeren. Een uitzondering is het verlenen van ontheffingen door provincies. Weliswaar hebben provincies voldoende *kennis* in huis om de ontheffingsaanvragen te beoordelen, maar de onzekerheid over het aantal verzoeken maakt het onzeker of er ook voldoende *capaciteit* beschikbaar is. Bovendien is het bewaken van de voorwaarden voor ontheffing ondoelmatig: provincies moeten bij veel verschillende organisaties toezien op enkele documenten.

3. Hoe kunnen de veranderingen succesvol worden geïmplementeerd, wat zijn de randvoorwaarden en de risico's?

De implementatie van de gewijzigde Archiefwet is over het algemeen goed uitvoerbaar, maar er zijn enkele randvoorwaarden en risico's:

- Voor implementatie van de kortere overbrengingstermijn is in veel opzichten nog tien jaar de tijd. In de tussentijd moeten provincies en waterschappen blijven inzetten op papierloos werken, aansluiting op e-depots en archiving by design.
- Provincies moeten op korte termijn nadere regelgeving opstellen voor ontheffingsaanvragen voor bewaren bij de bron. De tijd daarvoor is kort.
- Waterschappen (die dat nog niet gedaan hebben) moeten op korte termijn een archivaris aanstellen. Die mag ideaal gezien niet verbonden zijn aan hun archiefdienst(en) om te voorkomen dat deze persoon toezicht op zichzelf houdt.

4. Wat zijn de ingeschatte kosten of baten, incidenteel en structureel, nodig voor uitvoering van de gewijzigde Archiefwet (verschil t.o.v. de huidige Archiefwet)?

De structurele jaarlijkse extra uitvoeringskosten bedragen circa € 5.800 tot € 32.100 voor een (gemiddelde) provincie en € 2.620 - € 8.430 voor een (gemiddeld) waterschap. Dat is circa € 124.000 tot € 565.000 voor alle twaalf provincies en eenentwintig waterschappen samen.

Het grote verschil tussen provincies en waterschappen ontstaat doordat provincies verantwoordelijk worden voor het beoordelen van ontheffingsaanvragen voor bewaren bij de bron (het grootste financiële effect) en waterschappen niet.

De incidentele (implementatie)kosten bij inwerkingtreding van de wet bedragen circa € 3.400 voor een (gemiddelde) provincie en € 1.900 - € 2.400 voor een (gemiddeld) waterschap. Dat is circa € 80.700 tot € 91.000 voor alle twaalf provincies en eenentwintig waterschappen samen. Tijdens de overgangsperiode (naar verwachting tussen 2031 en 2040) zijn er ook uitvoeringskosten omdat er dubbele jaargangen moeten worden overgebracht, maar de extra kosten daarvan zijn nu niet te ramen.

5. Wat zijn de verwachte effecten van de gewijzigde Archiefwet, naar inschatting van de provincies en waterschappen, op hun dienstverlening?

De Archiefwet beïnvloedt de primaire processen van waterschappen en provincies niet direct; het beheer van wegen of dijken wordt er bijvoorbeeld niet door geraakt. De consequenties op de dienstverlening aan burgers en bedrijven zijn in dat opzicht minimaal. Er zijn uitzonderingen in de sfeer van archieven, bijvoorbeeld:

- Burgers en bedrijven hoeven in minder gevallen een (Wob)-verzoek in te dienen. Zij kunnen vaker (voor informatie ouder dan 10 jaar) terecht bij de archiefdienst.
- Burgers en bedrijven kunnen te maken krijgen met deels ‘gelakte’ documenten van hun archiefdienst. In de huidige situatie zouden die documenten helemaal niet zijn verstrekt.
- Burgers en bedrijven kunnen bij hun zoektocht naar oudere informatie te maken krijgen met documenten die bij de bron bewaard worden in plaats van bij de archiefdienst.

Handhaving

6. Biedt de gewijzigde Archiefwet voldoende aanknopingspunten voor het toezicht door de (provincie- of waterschaps) archivaris?

De provincie- en waterschapsarchivarissen houden op het naleven van de Archiefwet binnen hun eigen organisatie (en op overgebracht archief, zie daarvoor vraag 9). De inhoudelijke invulling daarvan wordt niet zozeer in de wet bepaald, maar in lagere regelgeving zoals het Archiefbesluit. Die veranderen (nog) niet. Dat betekent aan de ene kant dat de eisen uit lagere regelgeving nog niet gemoderniseerd worden; terwijl die eisen nog vooral gericht zijn op opslag van papier. Aan de andere kant kwamen uit ons onderzoek geen signalen naar voren gekomen dat de huidige uitvoeringspraktijk niet goed functioneert.

7. Biedt de gewijzigde Archiefwet voldoende aanknopingspunten voor het toezicht door het interbestuurlijk toezicht?

Interbestuurlijk toezicht wordt geregeld door de Wet revitalisering generiek toezicht. Die wet verandert niet. De eisen en aanknopingspunten voor dit toezicht blijven dus gelijk. Ook hiervoor geldt dat de eisen (nog) niet worden gemoderniseerd, maar dat er aan de andere kant geen signalen uit het onderzoek naar voren zijn gekomen dat de huidige uitvoeringspraktijk niet werkbaar is.

8. Welke maatregelen zijn nodig om het toezicht op de uitvoering van de gewijzigde Archiefwet goed te kunnen uitvoeren?

Met het oog op de toekomst is het wenselijk dat naast de Archiefwet ook het Archiefbesluit en de Archiefregeling gemoderniseerd worden, met meer aandacht voor digitale archieven. Dan

zijn er concretere normen voor toezichthouders om de uitvoering aan te toetsen. Verder is het goed om te expliciteren in hoeverre van provincies verwacht wordt dat ze toezicht houden op bij de bron bewaarde documenten. Provincies kunnen (eenmalig) ontheffingsaanvragen toetsen, maar er is geen doelmatige manier om bij een groot aantal overheden structureel na te gaan of er nog steeds aan alle criteria van de oorspronkelijke aanvraag is voldaan.

9. Op welke manier kunnen provincies en waterschappen het toezicht op overgebracht archief invulling geven? Wat is daar voor nodig?

Provincies en waterschappen geven aan het toezicht te willen invullen door om periodieke rapportages te vragen. In die rapportages geven archiefdiensten op een aantal prestatie-indicatoren aan hoe ze overgebracht archief bewaren. Deze indicatoren en rapportages bestaan nu ook al omdat de organisaties deelnemer of afnemer van RHC's zijn. Uitgebreider toezicht, zoals fysieke inspecties, zijn naar verwachting niet nodig. Dat is ook onwenselijk omdat het voor RHC's onuitvoerbaar is als al hun deelnemers en afnemers ieder voor zich uitgebreid toezicht komen houden – elk op hun eigen stukje overgebracht archief.

5.3 Aanbevelingen

Op basis van ons onderzoek doen we vier aanbevelingen om de uitvoering en implementatie van de Archiefwet zo soepel mogelijk te laten verlopen:

1. Zie de Archiefwet (ook financieel) niet los van andere archiefontwikkelingen

Aan provincies en waterschappen: De financiële consequenties die rechtstreeks uit de gewijzigde Archiefwet voortvloeien zijn beperkt. Puur op basis van de wetswijziging nemen de uitvoeringskosten niet sterk toe. In de praktijk is deze wetswijziging echter niet los te zien van andere veranderingen die de archiefsector doormaakt, zoals de aansluiting op e-depots en archivering by design. Die ontwikkelingen veroorzaken wellicht extra kosten.³⁸ Het is van belang dat er bij provincies en waterschappen hiervoor voldoende middelen beschikbaar zijn, want ze zijn randvoorwaardelijk om de gewijzigde Archiefwet uit te voeren. Provincies en waterschappen kunnen dat agenderen in gesprekken met het Rijk over bekostiging.

2. Monitor de uitvoeringslasten, vooral ontheffingsaanvragen

Aan provincies en waterschappen: Op dit moment zijn de uitvoeringslasten van de wet nog onzeker. De ramingen in deze uitvoeringstoets kennen een grote bandbreedte. Provincies en waterschappen doen er daarom goed aan om na inwerkingtreding van de wet de daadwerkelijke uitvoeringslasten te monitoren. Belangrijkste punt van aandacht is het aantal ontheffingsaanvragen dat op provincies afkomt, want dat is de belangrijkste bron van financiële onzekerheid. Provincies en waterschappen kunnen vervolgens met het Rijk in gesprek gaan over de daadwerkelijke uitvoeringslasten.

3. Publiceer een landelijke handreiking met criteria voor ontheffing

Aan de Rijksoverheid: Op het moment dat de wet in gaat, moeten provincies beschikken over (nadere) regels die aangeven waarop ontheffingsaanvragen inhoudelijk beoordeeld worden. Er is nog maar weinig tijd om die regels op te stellen. Een landelijk voorbeeld, bijvoorbeeld opgesteld door het Nationaal Archief, kan hen helpen. Het lijkt ons verstandig om daarin aan te geven dat ontheffing pas hoeft te worden aangevraagd als overbrenging nabij is; want als ontheffing zo snel mogelijk na vorming moet worden aangevraagd, kan er

³⁸ Deels landen die kosten bij archiefdiensten zoals RHC's, die ze dan weer doorberekenen aan provincies en waterschappen.

vanaf de inwerkingtreding een stuwmeer van aanvragen voor bestaande documenten op provincies afkomen, en die zijn daar niet op berekend.

4. Verduidelijk voor welke databases ontheffing aanvragen nodig is

Aan de Rijksoverheid: Een ander potentieel probleem dat provincies zien rond de ontheffingsaanvragen, is dat zij vrezen dat voor te veel documenten ontheffing wordt aangevraagd. Vooral voor databases met geologische en technische informatie kunnen veel aanvragen binnenvallen. Het is echter de vraag of voor die databases wel ontheffing nodig is: veel databases worden nog steeds geüpdatet en zijn nog niet afgesloten. Het ministerie van OCW zou communicatie over het wetsvoorstel moeten verduidelijken of in deze situaties et ontheffing voor nodig is. Zo niet, dan scheelt dat veel aanvragen en daarmee provincies veel werk.

5. Ontwikkel landelijke communicatiemateriaal gericht op leken

Aan Rijksoverheid, provincies en waterschappen: Veel archiefdeskundigen vrezen dat de verandering van begripsbepalingen in de Archiefwet het moeilijker maakt om aan buitenstaanders uit te leggen hoe de Archiefwet werkt. Hoe leg je beleidsmedewerkers of ICT'ers uit dat onder de term 'documenten' ook databases of videoverslagen vallen? We adviseren alle provincies en waterschappen om bij de inwerkingtreding goed intern te communiceren over de nieuwe Archiefwet. Liever dan dat elke provincie en elk waterschap eigen communicatiemateriaal moet ontwikkelen, lijkt het verstandig om op landelijk niveau (voorbeeld) materiaal beschikbaar te stellen. Het ministerie van OCW of het Nationaal Archief zou daarin het voortouw kunnen nemen.