

Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief

rapportnr. 001275

Eindrapportage




Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief

Eindrapportage

Michiel Blom
Erika Hokke
Paul van Hooff
Daphne van Kleef
Stefan van der Veen
Marilou Vlaanderen

17 juni 2019

Onderzoek in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, directie Media en Creatieve Industrie

 rapport nr. 001275

© APE Public Economics

Website: <https://ape.significant-groep.nl/>

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt via druk, fotokopie of op welke andere wijze dan ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming.

Inhoud

Samenvatting	7
Archiefvorming: verkorting van de overbrengingstermijn als katalysator voor een betere informatiehuishouding	7
Overbrenging: de complexiteit en omvang van besluitvorming over openbaarheid neemt toe	7
De kosten voor dienstverlening bij bewaarplaatsen nemen toe	8
Kwantificering impact voor archiefvormers en -bewaarplaatsen	8
Alternatief inzageregime: afweging tussen vergroting openbaarheid en substantieel hogere kosten	10
1 Inleiding	11
1.1 Modernisering van de Archiefwet	11
1.2 Aanleiding voor dit onderzoek	11
1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen: inzicht in de verschuiving van de kosten	12
1.4 De rol van exogene ontwikkelingen binnen het onderzoek	16
1.5 Inzet van diverse onderzoeksmethoden	16
1.6 Leeswijzer	17
2 Archiefvorming	19
2.1 Introductie: de fase van archiefvorming	19
2.2 Van hybride naar digitaal: de creatie en opslag van digitaal archief	19
2.3 De impact van de verkorting op het proces van archiefvorming	20
2.4 Wob-verzoeken: aantallen en weigeringsgronden	21
2.5 De invloed van de WOO en het spanningsveld met de AVG	22
2.6 Conclusie: verkorting van de overbrengingstermijn als katalysator voor een betere informatiehuishouding	23
3 Overbrenging	24
3.1 Introductie: de fase van overbrenging	24
3.2 De waardering, selectie en besluitvorming rond over te brengen archief	25
3.3 De impact van de verkorting	32
3.4 'Overbrenging' en verantwoordelijkheid voor digitale duurzaamheid	34
3.5 Conclusie: de complexiteit en omvang van besluitvorming over openbaarheid (bij overbrenging) neemt toe	34
4 Het beheer van archief	35
4.1 Introductie: het beheer van archief	35
4.2 Dienstverlening is sterk in ontwikkeling	35
4.3 Meer behoefte aan teruglenen bij archiefvormers	37
4.4 De impact van de verkorting op de dienstverlening van archiefbewaarplaatsen aan het publiek	38

4.5	De invloed van digitalisering en wetgeving op archiefbeheer	39
4.6	Conclusie: de kosten voor dienstverlening bij bewaarplaatsen nemen toe	40
5	Kwantificering impact verkorting overbrengingstermijn	42
5.1	Introductie	42
5.2	Kostenverschuivingen voor archiefvormers	43
5.3	Kostenverschuivingen voor archiefbewaarplaatsen	48
6	Alternatieve inzageregimes	54
6.1	Introductie: alternatieve inzageregimes	54
6.2	Huidige situatie: documentenstelsel	54
6.3	Alternatief 1: informatiestelsel	56
6.4	Alternatief 2: publicatiestelsel	60
6.5	Tot slot: de wenselijkheid van alternatieve inzageregimes	61
	Bijlage A Beschrijving archieflandschap	64
	Bijlage B Beschrijving caseselectie	72
	Bijlage C Onderbouwing en afbakening rekenmodel	73
	Structurele en incidentele kosten	73
	De opbouw van het rekenmodel	73
	Onderliggende berekeningen impact archiefvormers	75
	Onderliggende berekeningen impact archiefbewaarplaatsen	78

Samenvatting

De minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media is voornemens de huidige Archiefwet, die stamt uit 1995, te moderniseren. De meest in het oog springende voorgenomen maatregel is het verkorten van de overbrengingstermijn van de huidige 20 naar een toekomstige 10 jaar. Hierdoor zal blijvend te bewaren (digitale) informatie eerder de archiefbewaarplaatsen bereiken, waar deze duurzaam wordt beheerd en beter toegankelijk is voor het publiek.

Het doel van dit onderzoek is om in beeld te brengen in hoeverre de verkorting van de overbrengingstermijn leidt tot extra kosten of een verschuiving van kosten, specifiek rond de openbaarheid en inzage van (jonger) archief. Het onderzoek brengt hiervoor de belangrijkste, hiermee samenhangende, kostendrijvers bij archiefvormer en archiefbewaarplaatsen in beeld.

Om dit, zowel kwalitatief als kwantitatief, goed in beeld te krijgen hebben wij binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende technieken, namelijk: literatuurstudie, oriënterende interviews, verdiepende interviews bij 20 archiefvormers en -bewaarplaatsen, een brede gegevensuitvraag en verdiepende workshops en expertsessies.

Archiefvorming: verkorting van de overbrengingstermijn als katalysator voor een betere informatiehuishouding

Ten aanzien van de eerste fase van het archiefproces, de archiefvorming, is de belangrijkste conclusie dat de impact van de digitalisering, AVG en WOO op het proces van archiefvorming naar verwachting van de respondenten in dit onderzoek groter is dan de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn in de Archiefwet. De verkorting van overbrengingstermijn dient volgens hen echter wel als katalysator voor een betere informatiehuishouding in de fase van archiefvorming en haalt hiermee de deadline voor het omgaan met de uitdagingen van digitalisering 10 jaar naar voren.

Verder zien we op basis van de gegevensuitvraag dat gemiddeld genomen 5% van de Wob-verzoeken in de periode 2013-2018 zich richt op informatie tussen de 10 en 20 jaar oud. Dit is relevante informatie, omdat het een indicatie is voor hoeveel inzageverzoeken archiefbewaarplaatsen in de nieuwe situatie zouden kunnen krijgen voor jonger archief.

Overbrenging: de complexiteit en omvang van besluitvorming over openbaarheid neemt toe

Op basis van het onderzoek komt het volgende beeld naar voren: er is veel variatie in de mate waarin archiefvormers beperkingen aan de openbaarheid opleggen. Voor de

meeste archiefvormers betreft het hier gemiddeld 10 procent van het archief dat jaarlijks wordt overgebracht. Er zijn echter ook uitschieters naar boven toe: enkele archiefvormers binnen de centrale overheid leggen bij meer dan de helft van het overgebrachte archief beperkingen op in openbaarheid. De beperkingsgrond 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' wordt het meest frequent toegepast. Ook de beperkingsgrond 'onevenredige bevoordeling of benadeling' wordt op zowel centraal als decentraal niveau toegepast, maar minder dan de beperking op grond van persoonlijke levenssfeer. De beperkingsgrond 'de belangen van de Staat of zijn bondgenoten' wordt eigenlijk alleen op centraal niveau toegepast.

Alhoewel de verkorting van de overbrengingstermijn iedere stap in het archiefproces raakt, vinden de grootste verschuivingen plaats in de besluitvorming rond openbaarheid van archief. Zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen spreken de verwachting uit dat deze besluitvormingsprocessen toenemen in complexiteit en omvang. Bovendien zullen bij jonger archief naar verwachting méér beperkingen van de openbaarheid worden toegepast: hoe recenter de informatie, hoe gevoeliger, en hoe méér aanleiding er is om openbaarheidsbeperkingen op te leggen. Dit geldt voor zowel persoons- als beleidsdossiers.

De kosten voor dienstverlening bij bewaarplaatsen nemen toe

Wanneer de verkorting van de overbrengingstermijn ingaat, nemen de dienstverleningskosten bij archiefbewaarplaatsen toe. Men verwacht dat de instroom van jongere informatie leidt tot meer belangstelling van het publiek, een groter aandeel beperkt openbaar archief en bijkomende kosten voor inzageverzoeken, en meer behoefte aan het gemakkelijk kunnen terugvinden van archiefbescheiden bij archiefvormers. Bovendien verwacht men dat de grond van 'bevoor- en benadeling' vaker wordt toegepast bij tijdelijke beperkingen van de openbaarheid. De beoordeling van deze inzageverzoeken is vaak complexer dan inzageverzoeken voor archief met beperkingen op basis van de persoonlijke levenssfeer.

De verwachte toename van eisen aan de dienstverlening is groter op centraal dan op decentraal overheidsniveau. De kosten die dit met zich meebrengt, zouden beperkt kunnen worden door een goed functionerend E-depot met goed functionerende digitale raadpleegomgevingen voor zowel openbaar als beperkt openbaar archief. Momenteel is de sector druk bezig om dit te ontwikkelen.

Kwantificering impact voor archiefvormers en -bewaarplaatsen

In onderstaande twee tabellen geven we een beeld van de verwachte financiële impact van verkorting van de overbrengingstermijn voor respectievelijk archiefvormers en archiefbewaarplaatsen, binnen de centrale overheid en decentrale overheden. Wij willen benadrukken dat het gaat om een schatting op basis van samengestelde en soms onvolledige cijfers, en vooral betrekking hebben op de huidige context van voor-

namelijk papieren archief. De cijfers moeten dan ook worden gezien als een indicatieve ordegrrootte. Zie hoofdstuk 5 en bijlage C voor een nadere toelichting en onderbouwing.

	Kostendrijver	Huidige situatie	Verwachte situatie	Financiële impact
Archiefvormers	Wob-verzoeken 10-20 jaar	€650.000	€0	-€650.000
	Besluitvorming openbaarheid	€2.070.000	€2.225.000	€155.000
	Terugleningen archief 10-20 jaar	€0	€365.000	€365.000
	Totaal	€2.720.000	€2.590.000	-€130.000
Archiefbewaarplaats¹	Advies en toekenning openbaarheid	€520.000	€570.000	€50.000
	Inzage beperkt openbaar archief	€1.235.000	€2.310.000	€1.075.000
	Inzage openbaar archief	€520.000	€680.000	€160.000
	Totaal	€2.275.000	€3.560.000	€1.285.000

Tabel 1. Schatting financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn voor de centrale overheid (in € totaal per jaar)²

¹ Nationaal Archief

² Betreft archiefvormers binnen de Rijksoverheid waarvoor het Nationaal Archief de aangewezen archiefbewaarplaats is

	Kostendrijver	Huidige situatie	Verwachte situatie	Financiële impact
Archiefvormers	Wob-verzoeken 10-20 jaar	€550.000	€0	-€550.000
	Besluitvorming openbaarheid	€1.675.000	€1.900.000	€225.000
	Terugleningen archief 10-20 jaar	€0	€330.000	€330.000
	Totaal	€2.225.000	€2.230.000	€5.000
Archiefbewaarplaatsen	Advies en toekenning openbaarheid	€560.000	€625.000	€65.000
	Inzage beperkt openbaar archief	€105.000	€145.000	€40.000
	Inzage openbaar archief	€1.750.000	€2.020.000	€270.000
	Totaal	€2.415.000	€2.770.000	€355.000

Tabel 2. Schatting financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn voor decentrale overheden (provincies, waterschappen en gemeenten, inclusief RHC's)³ (in € totaal per jaar)

Alternatief inzageregime: afweging tussen vergroting openbaarheid en substantieel hogere kosten

Tot slot is in dit onderzoek stilgestaan bij de vraag in hoeverre maakt de instroom van jonger archief (na verkorting van de overbrengingstermijn) veranderingen in inzageregimes bij archiefbewaarplaatsen wenselijk maakt, en wat de voor- en nadelen zijn. We zijn nagegaan wat de impact zou zijn als archiefbewaarplaatsen in plaats van het documentenstelsel, inzage zouden verlenen in beperkt openbaar archief volgens het informatiestelsel of het publicatiestelsel. Uitkomst van het onderzoek is dat een informatiestelsel, naast of in plaats van een documentenstelsel, de openbaarheid van overheidsinformatie kan vergroten, zeker in een toekomstige situatie met een kortere overbrengingstermijn. Dit moet afgewogen worden tegen de substantiële investeringen en structurele meerkosten die hier volgens de geraadpleegde experts tegenover staan. De exacte omvang daarvan is op dit moment (nog) niet te bepalen.

³ Van de RHC's is momenteel naar schatting 45% Rijksarchief. De kosten hiervan zijn meegerekend in de tabel onder 'decentrale overheden'. Omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om beide functies betrouwbaar te onderscheiden.

1 Inleiding

1.1 Modernisering van de Archiefwet

De Archiefwet regelt het beheer, het bewaren en het beschikbaar stellen van overheidsinformatie aan huidige en toekomstige generaties. Archieven dienen als ‘geheugen’ voor overheidsorganisaties, maken democratische controle mogelijk en zijn een belangrijke bron van kennis over het heden en verleden. De toenemende digitalisering van de overheid heeft grote gevolgen voor de creatie, overbrenging en het beheer van archief. Deze ontwikkelingen maken het volgens de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer: “des te belangrijker en urgenter dat digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar wordt bewaard.”⁴

De minister voor Basis- en Voorgezet Onderwijs en Media is daarom voornemens de huidige Archiefwet, die stamt uit 1995, te moderniseren. De meest in het oog springende voorgenomen maatregel is het verkorten van de overbrengingstermijn van de huidige 20 naar een toekomstige 10 jaar. Hierdoor zal blijvend te bewaren (digitale) informatie eerder de archiefbewaarplaatsen bereiken, waar deze duurzaam wordt beheerd en beter toegankelijk is voor het publiek. Om inhaaleffecten en eenmalige uitvoeringskosten voor archiefvormers en archiefbewaarplaatsen bij de invoering van de wet te voorkomen, stelt de minister voor om de termijn niet met terugwerkende kracht te verkorten.

1.2 Aanleiding voor dit onderzoek

Archiefbewaarplaatsen hebben niet alleen de taak om overheidsinformatie duurzaam te beheren, dat wil zeggen, ervoor te zorgen dat archiefbescheiden leesbaar en bruikbaar blijven door deze te beschermen tegen fysieke of digitale veroudering. Archiefbewaarplaatsen hebben ook een publieksfunctie: hun collecties zijn voor eenieder te doorzoeken en te raadplegen, deels online en deels op locatie. Daarnaast organiseren veel archiefbewaarplaatsen activiteiten om verschillende doelgroepen te bereiken.

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. Een eerdere impactanalyse in opdracht van het

⁴[Kamerstukken II 2017-18, 2936,272](#)

ministerie van OCW suggereert dat een verkorting van de overbrengingstermijn kan leiden tot extra kosten rond de openbaarheid en toegankelijkheid van overgebracht archief.⁵ Deze conclusie is gebaseerd op de aanname dat er bij 'jongere' overheidsinformatie vaker redenen zullen zijn om de openbaarheid ervan gedurende bepaalde tijd te beperken dan bij overbrenging na 20 jaar. De verwachting is dat dit gepaard gaat met meer werk voor zowel archiefvormers (beoordeling van informatie op mate van openbaarheid) als voor archiefbewaarplaatsen (advisering, handhaving van beperkingen op de openbaarheid). Archiefbewaarplaatsen zouden ook extra kosten maken doordat jonger archief naar verwachting vaker wordt ingezien door het publiek.

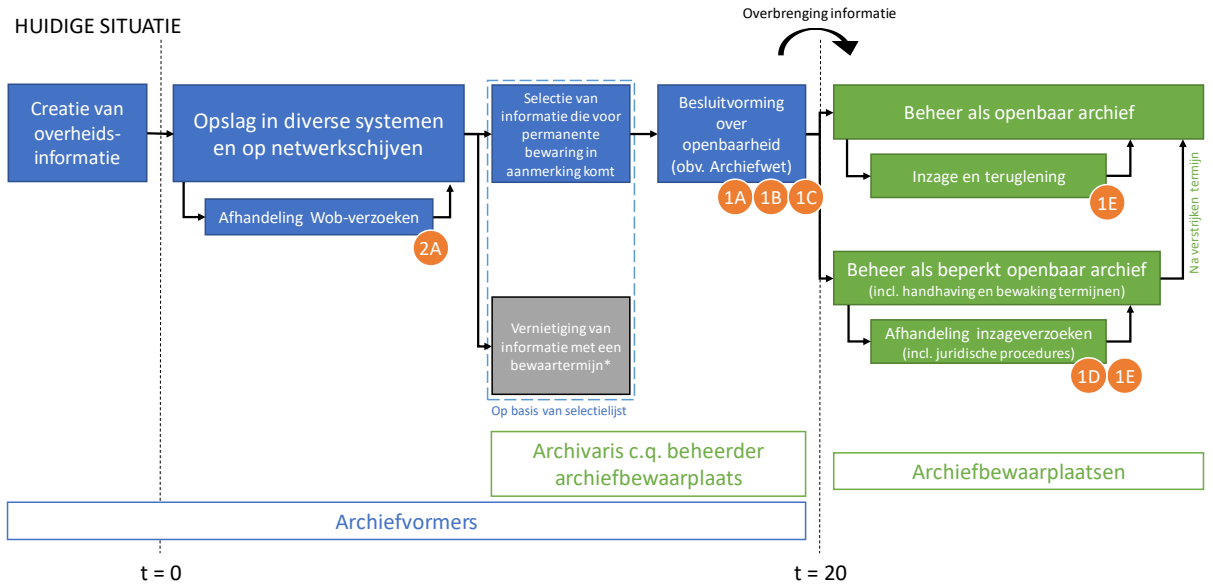
Bovenstaande aannames zijn in het genoemde onderzoek nog niet getoetst en uitgewerkt. In de brief aan de Tweede Kamer⁶ heeft de minister daarom aanvullend onderzoek aangekondigd naar openbaarheid en inzage van overgebracht archief. Het onderzoek moet in beeld brengen of specifiek op dit punt een verkorting van de overbrengingstermijn leidt tot extra kosten of een verschuiving van kosten tussen archiefvormers en archiefbewaarplaatsen.

1.3 Doelstelling en onderzoeksvragen: inzicht in de verschuiving van de kosten

Het archiefproces bestaat in grote lijnen uit drie delen. De ontvangst of creatie van documenten en het beheer daarvan bij de archiefvormers, de overbrenging van archief van archiefvormer naar archiefbewaarplaats (inclusief besluitvorming over openbaarheidsbeperkingen) en tot slot het beheer en beschikbaar stellen van archief bij de archiefbewaarplaats. In de onderstaande figuur is een visualisatie van de huidige situatie weergegeven, waarbij de cijfers naar de onderzoeksvragen verwijzen (zie hieronder).

⁵ *Impact verkorting overbrengingstermijn, Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)*, Panteia, Rebel, Kwink, augustus 2017

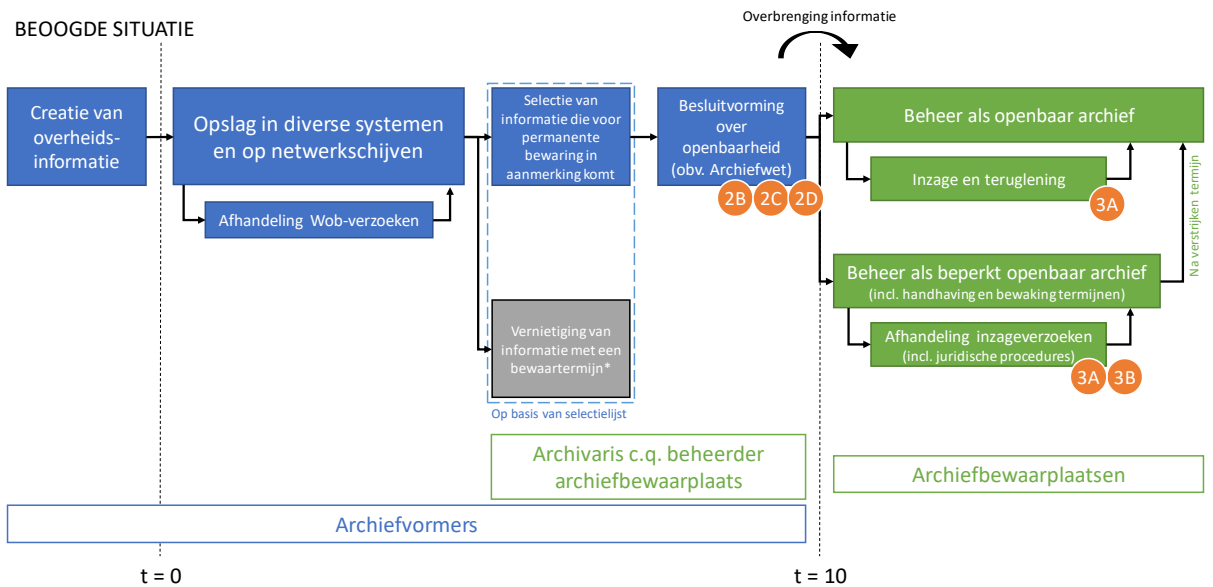
⁶ [Kamerstukken II 2017-18, 2936,272](#), p. 11.



* Deze bewaartermijn kan langer zijn dan 20 jaar. Desbetreffende informatie blijft in beheer bij de archiefvormer totdat deze termijn is verstreken en wordt dan vernietigd.

Figuur 1: Visualisatie op hoofdlijnen van de huidige situatie

Met de verkorting van de overbrengingstermijn ziet de beoogde situatie er als volgt uit.



* Deze bewaartermijn kan langer zijn dan 20 jaar. Desbetreffende informatie blijft in beheer bij de archiefvormer totdat deze termijn is verstreken en wordt dan vernietigd.

Figuur 2: Visualisatie op hoofdlijnen van de beoogde situatie

Het **doel van dit onderzoek** is om in beeld te brengen in hoeverre de verkorting van de overbrengingstermijn leidt tot extra kosten of een verschuiving van kosten, specifiek rond de openbaarheid en inzage van (jonger) archief. Het onderzoek brengt hiervoor de belangrijkste, hiermee samenhangende, kostendrijvers bij archiefvormers en archiefbewaarplaatsen in beeld. Daarnaast heeft dit onderzoek als doel kwantitatieve gegevens op te leveren om de financiële impact te kunnen berekenen. Het gaat hierbij zowel om de eenmalige kosten (investeringen) als de structurele kosten.

Het onderzoek bestaat uit twee fasen. Fase 1 bestaat uit twee delen (1 en 2), fase 2 uit een deel (3). Per deel benoemen we hieronder de onderzoeksvragen (de nummers van de deelvragen zijn opgenomen in de visualisaties van de huidige en beoogde situatie).

1. Analyse en kengetallen huidige praktijk

Wat zijn, in de huidige uitvoeringspraktijk⁷, de omvang en aard van openbaarsbeperkingen op overgebracht archief en welke kosten maken archiefvormers en archiefbewaarplaatsen bij besluitvorming over openbaarheid en bij het verlenen van inzage in beperkt openbaar archief?

- Deelvraag 1A: Hoe vaak c.q. in welke omvang worden door archiefvormers beperkingen opgelegd op basis van de drie gronden in de huidige Archiefwet?
- Deelvraag 1B: Hoe is besluitvorming over openbaarheid bij overbrenging georganiseerd (processen, personeel, technische en andere voorzieningen) en hoeveel tijd of fte besteden archiefvormers en archiefbewaarplaatsen hieraan, bijvoorbeeld op jaarbasis?
- Deelvraag 1C: In hoeverre bevatten besluiten over beperkingen van de openbaarheid motivering en termijnen ten behoeve van de uitvoering door de archiefbewaarplaats?
- Deelvraag 1D: Hoe vaak en voor welke beperkingsgronden krijgen archiefbewaarplaatsen nu verzoeken om inzage in beperkt openbaar archief?
- Deelvraag 1E: Hoe worden inzageverzoeken bij archiefbewaarplaatsen behandeld (processen, personeel, technische en andere voorzieningen) en hoeveel tijd of fte is hiermee gemoeid, bijvoorbeeld op jaarbasis?

⁷ Dus uitgaand van de huidige Archiefwet en Wet Openbaarheid Bestuur (Wob)

2. Besluitvorming over openbaarheid van jonger archief (bij overbrenging)

Indien jonger archief (na 10 jaar) wordt overgebracht, zal dan de besluitvorming over openbaarheid van de betreffende documenten anders verlopen dan nu het geval is (na 20 jaar) en leidt dit tot extra kosten? In hoeverre ontstaan door verkorting van de overbrengingstermijn knelpunten in de uitvoeringspraktijk en betreffen deze wettelijke regels en/of de organisatie (processen, personeel, technische en andere voorzieningen)?

- Deelvraag 2A: Indien archiefvormers een Wob-verzoek krijgen om informatie die ouder is dan 10 jaar, welke Wob-gronden voor beperking van de openbaarheid passen zij dan nog toe en hoe vaak gebeurt dit?⁸
- Deelvraag 2B: Zullen archiefvormers bij overbrenging na 10 jaar vaker en/of langer durende openbaarheidsbeperkingen toe (willen) kennen aan dossiers dan bij overbrenging na 20 jaar, en zo ja, waarom?
- Deelvraag 2C: Verwachten archiefvormers en archiefbewaarplaatsen bij overbrenging van jongere informatie frictie tussen de beperkingsgronden van de Wob en de Archiefwet, en bij welke soorten informatie speelt dit? Wat is de verwachte relatieve toename van beperkt openbaar archief (ten opzichte van de huidige situatie)? Geldt een eventuele toename voor alle drie de gronden van de Archiefwet of alleen voor 'onevenredige bevoor- en benadeling'?
- Deelvraag 2D: In hoeverre zal besluitvorming over openbaarheid van jonger archief meer tijd en/of andere organisatie en werkwijzen (processen, personeel, technische en andere voorzieningen) vereisen bij archiefvormers en/of archiefbewaarplaatsen dan nu het geval is, in welk opzicht en wat zijn de geschatte (meer)kosten?

3. Inzage in beperkt openbaar archief (na overbrenging)

In hoeverre maakt de instroom van jonger archief – in combinatie met andere ontwikkelingen – veranderingen in inzageregimes bij archiefbewaarplaatsen wenselijk, en wat zijn de voor- en nadelen en kosten van verschillende opties?

- Deelvraag 3A: In hoeverre verwachten archiefvormers en archiefbewaarplaatsen een toename van het aantal inzages/inzageverzoeken bij de overbrenging van jonger archief, zowel voor openbaar als beperkt openbaar archief?
- Deelvraag 3B: Welke processen, personele en technische voorzieningen en handelingen zijn nodig bij archiefvormers en archiefbewaarplaatsen in de diverse opties? Welke eenmalige en structurele (meer)kosten zijn hiermee ge-

⁸ De uitkomsten van deelvraag 2A kunnen een beeld geven van de belangstelling voor en de gevoeligheid van documenten ouder dan 10 jaar. Daarnaast helpen zij een inschatting te maken van de afname van het aantal Wob-verzoeken na verkorting van de overbrengingstermijn naar 10 jaar. Dit is een opbrengst voor de archiefvormers.

moed? Wat zijn de voor- en nadelen van verschillende opties voor openbaarheid?

In deze onderzoeksrapportage presenteren wij de uitkomsten op deze vragen, gebaseerd op de bevindingen die de onderzoekers hebben opgehaald tijdens de uitvoering van het onderzoek.

1.4 De rol van exogene ontwikkelingen binnen het onderzoek

De verkorting van de overbrengingstermijn staat niet op zichzelf. Autonome, exogene ontwikkelingen zijn (mede)bepalend voor veranderingen rondom openbaarheid en toegankelijkheid van archieven. Denk bijvoorbeeld aan de implementatie van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG), de vormgeving van de Wet Open Overheid (WOO) en de instroom van grotere volumes en nieuwe verschijningsvormen van digitale informatie, zoals email en databestanden.

Het onderzoek brengt zo goed mogelijk het geïsoleerde effect van de verkorting van de overbrengingstermijn in kaart. Uitgangspunt hierbij is de huidige situatie. Wij stellen ons dus de vraag: wanneer we verkorting van vandaag op morgen zouden implementeren, welke (kosten)verschuivingen zou dit tot gevolg hebben? Voor de exogene ontwikkelingen geven wij, indien relevant, aan in hoeverre deze de geïdentificeerde effecten van de verkorting versterken of juist verminderen.

1.5 Inzet van diverse onderzoeksmethoden

Deze rapportage is mede gebaseerd op diepteonderzoek bij 20 archiefvormers en archiefbewaarplassen. Bij diepteonderzoek is het belangrijk te borgen dat de geïnterviewden een afspiegeling vormen van het archieflandschap (zie Bijlage A Beschrijving archieflandschap). De Archiefwet heeft de zorg en het beheer van de overheidsarchieven ingericht per bestuurslaag: centrale overheid, provincies, gemeenten, en waterschappen. Binnen deze bestuurslagen hebben wij verschillende 'koppels' van archiefvormers en archiefbewaarplassen geselecteerd, zodat deze in samenhang geïnterviewd konden worden. Dit heeft als belangrijk voordeel dat ook het proces van overbrenging goed in kaart wordt gebracht. Verder hebben we bij de caseselectie ook gekeken naar variatie bij de archiefvormers wat betreft de betrouwbaarheid van informatie en de kwaliteit van de huidige (digitale) informatievoorziening (zie

Bijlage B Beschrijving caseselectie). Overigens zijn de onderzoeksbevindingen in deze rapportage niet herleidbaar tot individuele organisaties of personen.

Om een goed beeld te krijgen hebben wij binnen dit onderzoek gebruik gemaakt van verschillende technieken, namelijk: literatuurstudie, oriënterende interviews, verdiepende interviews, gegevensuitvraag en verdiepende workshops. De literatuurstudie en oriënterende interviews leverden input voor de verdiepende interviews en gegevensuitvraag bij de archiefvormers en archiefbewaarplaatsen. Bij de gegevensuitvraag hebben wij geconstateerd dat de kwaliteit en bruikbaarheid van de cijfers, zowel bij archiefvormers als bij archiefbewaarplaatsen, sterk uiteen lopen, vooral doordat niet alle voor het onderzoek benodigde informatie als zodanig wordt geregistreerd. Om de input uit de interviews te verifiëren hebben wij twee workshops, één voor centrale en één voor decentrale overheden, georganiseerd. Hierin hebben medewerkers van archiefvormers en archiefbewaarplaatsen - ook van andere organisaties dan geselecteerd voor het diepte-onderzoek - gereflecteerd op een aantal bevindingen uit het diepteonderzoek en hebben zij ontbrekende informatie aangevuld.

De financiële consequenties van de verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefvormers en archiefbewaarplaatsen hebben wij in kaart gebracht aan de hand van een rekenmodel. De input voor het rekenmodel is afkomstig uit de genoemde gegevensuitvraag, maar ook uit andere bronnen (zie hoofdstuk 5) en twee expertsessies die we hebben georganiseerd. Een sessie met medewerkers van archiefvormers en een met medewerkers van archiefbewaarplaatsen.

Tot slot daarop hebben we specifiek voor het onderwerp 'alternatieve inzage regimes' (deelvraag 3B) een expertbijeenkomst belegd met medewerkers van archiefbewaarplaatsen.

Wij danken alle organisaties en medewerkers die hebben deelgenomen aan dit onderzoek voor hun constructieve inbreng en tijdsinvestering.

1.6 Leeswijzer

Wij hebben ervoor gekozen deze rapportage op te bouwen langs de eerder genoemde lijnen van het archiefproces: de archiefvorming (hoofdstuk 2), de overbrenging van blijvend te bewaren archief (hoofdstuk 3) en het beheer en beschikbaar stellen van dit archief bij archiefbewaarplaatsen (hoofdstuk 4). Binnen deze hoofdstukken bespreken we voor de verschillende fases: (a) de huidige situatie, (b) de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn, en (c) de relatie met relevante (exogene) ontwikkelingen in de context rond digitalisering en wetgeving (denk aan de Wet Open Overheid en de Algemene Verordening Gegevensbescherming). In hoofdstuk 5 presenteren we uitkomsten van het rekenmodel voor de financiële consequenties van de verkorting van de overbrengingstermijn rond specifiek openbaarheid en inzage van overgebracht ar-

chief . Hoofdstuk 6 tot slot bevat een analyse van mogelijke alternatieve inzagerregimes bij archiefbewaarplaatsen.

Afbakening

Dit rapport vormt zoals eerder gezegd een aanvulling op een eerdere impactanalyse naar verkorting van de overbrengingstermijn en richt zich specifiek op de openbaarheidsaspecten en kosten die hiermee verbonden zijn.

2 Archiefvorming

2.1 Introductie: de fase van archiefvorming

Tijdens de uitvoering van hun taken ontvangen en creëren overheidsorganisaties informatie die zij beheren in diverse systemen. Op deze informatie is een breed scala aan wetgeving van toepassing. In dit hoofdstuk beschrijven we de huidige situatie rond de vorming van archief. Momenteel is er sprake van een hybride situatie, maar is het grootste gedeelte van (nieuw) te vormen archief digitaal. Daarom richten wij ons in dit hoofdstuk met name op de vorming van digitaal archief. Daarnaast beschrijven we de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn op de archiefvorming en de invloed van relevante exogene ontwikkelingen als digitalisering, de AVG en de WOO op het proces van archiefvorming.

Dit hoofdstuk schetst daarnaast globaal de afhandeling van Wob-verzoeken en de mate waarin die betrekking hebben op informatie die ouder is dan 10 jaar (deelvraag 2A). Dit is bedoeld om een beeld te krijgen van een mogelijke verschuiving van kosten bij archiefvormers (Wob-verzoeken) naar archiefbewaarplassen (inzage in beperkt openbaar archief).

2.2 Van hybride naar digitaal: de creatie en opslag van digitaal archief

Op basis van de Archiefwet moeten overheidsorganisaties documenten (ongeacht hun vorm) die belangrijk zijn om hun handelen te kunnen reconstrueren, in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en conform termijnen van de voor hen geldende selectielijst bewaren. Alleen blijvend te bewaren documenten worden na 20, en straks 10 jaar, overgebracht naar een archiefbewaarplassen.

De informatie die archiefvormers creëren en ontvangen wordt beheerd in diverse systemen. Het interne beheer van deze informatie is geregeld via beheersregelingen (besluit informatiebeheer, beheersregels), die de verantwoordelijkheden voor beheer, selectie, vernietiging en overbrenging beleggen binnen de ambtelijke organisatie. De uitvoering van het beheer wordt gedaan door medewerkers DIV⁹. Momenteel is het archief bij de meeste archiefvormers te typeren als 'hybride', met zowel analoge als digitale archieven. We richten ons op digitaal archief omdat de papierenstroom naar

⁹ DIV staat voor Documentaire Informatievoorziening. Dit beeld is met de digitalisering wel aan het verschuiven.

verwachting het komende decennium zal opdrogen en de minister heeft aangegeven dat zo nodig prioriteit zal worden gegeven aan digitale overbrenging. Onderstaand bespreken we kort de creatie en opslag van digitaal archief.

Digitalisering heeft geleid tot een exponentiële groei van archief waarbij het lastig is om grip te houden op de verschillende informatiestromen. Daarnaast geven archiefvormers en archiefbewaarplaatsen aan dat de vorm van archieven, door de digitalisering, sterk aan verandering onderhevig is. Naast tekstdocumenten, kan archief ook de vorm hebben van datasets, videotulen van raadsvergaderingen, sociale- mediaberichten (Twitter, Facebook, Youtube, Instagram), websites, WhatsAppberichten etc. Deze veranderingen vragen van overheidsorganisaties en archiefdiensten dat zij het beheer en de toegankelijkheid van (digitale) overheidsinformatie anders inrichten, zowel op technisch (systemen) als organisatorisch (richtlijnen en afspraken) vlak.

2.3 De impact van de verkorting op het proces van archiefvorming

De belangrijkste impact die medewerkers bij archiefvormers en archiefbewaarplaatsen verwachten, is een cultuurverandering. Het gaat er dan met name om dat proceseigenaren zich steeds meer bewust worden van het belang van zorgvuldig documenteren en archiveren van hun handelen. De verwachting is dat deze bewustwording op verschillende manieren kan bijdragen aan de verbetering van de informatiehuishouding, namelijk dat:

- Bij de vorming al nagedacht gaat worden over het wel of niet overbrengen van archief;
- Er een risicoanalyse gemaakt wordt voor de totale aanwezige informatie binnen een organisatie;
- Het proces van beheer, opslag en overbrenging beter wordt ingericht.

De meeste archiefvormers die voor dit onderzoek zijn geraadpleegd, geven aan weinig verschuivingen in kosten te verwachten met betrekking tot de creatie en opslag van archief als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn als zodanig. Wel zal het goed inrichten van digitaal informatiebeheer aan de voorkant ('archiving by design') vragen om andere kennis en vaardigheden bij de medewerkers van archiefvormers. Ook archiefbewaarplaatsen denken dat zij vaker een adviserende rol krijgen rond de creatie en opslag van archief en dat dit vraagt om andere kennis en vaardigheden van hun medewerkers.

De hoop van de geïnterviewden is vooral dat de wijziging van de Archiefwet gaat helpen om budgettaire ruimte te creëren voor het aanpakken van uitdagingen rond digitaal archief en het wegwerken van achterstanden bij papieren archief. Dit valt echter buiten de scope van dit onderzoek.

2.4 Wob-verzoeken: aantallen en weigeringsgronden

De Wet Openbaarheid van Bestuur (Wob) maakt het mogelijk voor individuele burgers en organisaties om informatie bij bestuursorganen op te vragen. Omdat alle bestuursorganen ook onder de Archiefwet vallen, gebruiken we hierna de term 'archiefvormers'.

De manier waarop archiefvormers de afhandeling van deze Wob-verzoeken organiseren, verschilt, maar kan op basis van de interviews terug worden gebracht tot twee hoofdvarianten. In de eerste variant is de afhandeling centraal georganiseerd. Wob-verzoeken komen dan via de postkamer bij het Wob-cluster binnen. Een van de medewerkers bij het Wob-cluster pakt het verzoek verder op. Deze medewerker vraagt de stukken op bij de betrokken beleidsafdelingen en stemt gedurende het traject verder met hen af. In de tweede variant is de afhandeling van Wob-verzoeken decentraal georganiseerd. De Wob-verzoeken gaan dan direct naar de beleidsinhoudelijke afdelingen waarop het Wob-verzoek van toepassing is. Deze pakken de verzoeken verder op en roepen, indien gewenst, de hulp van een jurist in.

Een archiefvormer kan op basis van de Wob weigeren om informatie te verstrekken. De gronden waarop mag worden geweigerd zijn onderverdeeld in absolute en relatieve weigeringsgronden:

Op basis van deze absolute weigeringsgronden mag het verschaffen van informatie geweigerd worden. Het gaat hierbij om informatie die:

- De eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;
- De veiligheid van de Staat zou kunnen schaden;
- Bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn meegedeeld;
- Betrekking heeft op gevoelige persoonsgegevens.

Bij relatieve weigeringsgronden vindt een afweging plaats tussen het publieke belang van het verstrekken van informatie en het te beschermen bijzondere belang. De bijzondere belangen waar het publiek belang tegen af wordt gewogen zijn:

- Nederlandse internationale betrekkingen;
- Economische of financiële belangen van de Staat;
- Opsporing en vervolging van strafbare feiten;
- Inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen;
- Eerbiediging van persoonlijke levenssfeer;
- Het belang dat de geadresseerde heeft als eerste kennis te kunnen nemen van de informatie;
- Het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling.

De registratie rond Wob-verzoeken bij de in dit onderzoek betrokken organisaties beperkt zich tot aantallen Wob-verzoeken die binnenkomen en de duur van de afhandeling. Verschillende geïnterviewden geven echter aan dat dergelijke registraties niet

eenduidig zijn, doordat bij binnenkomst van de verzoeken niet altijd duidelijk is of het een informatie- of een Wob-verzoek¹⁰ betreft.

Het aantal Wob-verzoeken is, zo geven respondenten aan, van een aantal factoren afhankelijk, namelijk:

- Het bereik van de informatie en activiteiten. Centrale overheden krijgen meer Wob-verzoeken dan decentrale overheden.
- Het aantal 'slepende zaken'. Grote en gevoelige projecten zoals bijvoorbeeld de aanleg van wegen zorgen voor meer Wob-verzoeken.
- De mate waarin archiefvormers de strategie van actieve transparantie gebruiken. Deze archiefvormers gaan uit van 'open, tenzij'.

De geïnterviewden schatten in dat de meeste Wob-verzoeken zich richten op informatie jonger dan 10 jaar. Op basis van de gegevensuitvraag zien we dat gemiddeld genomen slechts circa 5% van de Wob-verzoeken in de periode 2013-2018 zich betrekking heeft op informatie tussen de 10 en 20 jaar oud. Dit betekent dat 95% van de Wob-verzoeken gericht is op informatie jonger dan 10 jaar. Wel is hierbij sprake van een grote range. Waar sommige organisaties geen Wob-verzoeken voor informatie tussen de 10 en 20 jaar oud kregen in de periode 2013-2018, betrof dit bij een andere organisatie 16% van het totaal aan het Wob-verzoeken voor deze periode. Op basis van de ontvangen informatie is niet te achterhalen hoe vaak en op basis van welke gronden de desbetreffende archiefvormer geweigerd heeft opgevraagde informatie te verstrekken. Dit wordt vaak niet centraal geregistreerd.

2.5 De invloed van de WOO en het spanningsveld met de AVG

Alle geïnterviewden geven aan dat, hoewel wijziging van de Archiefwet archiefvormers bewuster zal maken van het belang van een goede informatiehuishouding, de impact van de initiatiefwet Open Overheid (WOO) op deze bewustwording groter zal blijken. De WOO zal naar verwachting op termijn de Wob vervangen. Deze wet gaat een stap verder dan de Wob. Zo bevat hij een aantal informatiecategorieën die overheden in elk geval verplicht *actief* openbaar moeten maken, dus naast actieve openbaarmaking uit eigen beweging en informatie op verzoek (passieve openbaarmaking). De wijzigingswet WOO die de indieners na overleg met het kabinet hebben opgesteld,¹¹ bevat verder een tijdelijk hoofdstuk over verbetering van de informatiehuishouding met het oog op duurzame toegankelijkheid. De verwachting is daarom dat de WOO een enorme stimulans zal geven aan het verbeteren van de informatiehuishouding bij archiefvormers. Ook archiefbewaarplaatsen schatten in dat de WOO, meer dan de Archiefwet,

¹⁰ Bij een informatieverzoek gaat het alleen om de verstrekking van informatie zonder de verstrekking van documenten. Bij een Wob-verzoek is er sprake van verstrekking van documenten.

¹¹<https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/wetsvoorstellen/detail?id=2019Z00027&dossier=35112>

een positief effect zal hebben op de kwaliteit van het overgebrachte archief doordat de voorkant beter op orde is.

Een belangrijk spanningsveld waarin overheidsorganisaties en archiefdiensten balanceren is dat tussen wettelijke kaders ten aanzien van openbaarheid (Archiefwet, Wob, WOO) en privacybescherming (AVG). De AVG heeft een belangrijke invloed op het proces van archiefvorming. Meerdere organisaties geven aan dat onder de invloed van AVG en de veranderende kijk op privacy steeds meer dataminimalisatie al vooraf wordt toegepast. Dit betekent dat bepaalde informatie nu helemaal niet meer wordt opgenomen. Een voorbeeld dat een van de vormers noemde was het niet langer registreren van de naam van de ambtenaar die notities maakt. Met het oog ook op het spanningsveld tussen de WOO en AVG maken momenteel veel archiefvormers ook een risicoanalyse met betrekking tot hun informatie.

2.6 Conclusie: verkorting van de overbrengingstermijn als katalysator voor een betere informatiehuishouding

De belangrijkste conclusie is dat de impact van de digitalisering, AVG en WOO op het proces van *archiefvorming* naar verwachting van de respondenten groter is dan de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn in de Archiefwet. De verkorting van overbrengingstermijn dient volgens hen echter wel als katalysator voor een betere informatiehuishouding in de fase van archiefvorming en haalt hiermee de deadline voor het omgaan met de uitdagingen van digitalisering 10 jaar naar voren.

Verder zien we op basis van de gegevensuitvraag dat gemiddeld genomen 5% van de Wob-verzoeken in de periode 2013-2018 zich richt op informatie tussen de 10 en 20 jaar oud. Dit is relevante informatie, omdat het een indicatie is voor hoeveel inzageverzoeken archiefbewaarplaatsen in de nieuwe situatie zouden kunnen krijgen voor jonger archief.

3 Overbrenging

3.1 Introductie: de fase van overbrenging

Bij overbrenging wordt blijvend te bewaren archief overgebracht van de archiefvormer naar de archiefbewaarplaats conform artikel 12 van de Archiefwet. Met deze overbrenging verschuift het archief van het openbaarheidsregime van de WOB naar het openbaarheidsregime van de Archiefwet. Dat houdt in dat bij overbrenging deze archieven openbaar worden en dat zij voor iedereen kosteloos te raadplegen zijn bij een archiefbewaarplaats. Uitzonderingen hierop zijn de archieven waar bij overbrenging beperkingen aan de openbaarheid zijn gesteld. Binnen het proces van overbrenging kunnen we onderscheid maken tussen vier deelprocessen:

- Selectie van over te brengen archief. De eerste stap in het proces van overbrenging is de (definitieve) selectie van archief dat voor overbrenging in aanmerking komt. De archiefvormer maakt deze selectie op basis van de selectielijst waarbij de archiefbewaarplaats als toekomstig beheerder nauw betrokken is en advies biedt.
- Vaststellen van beperkingen in openbaarheid. In de tweede stap¹² worden binnen het proces van overbrenging de beperkingen in openbaarheid vastgesteld. Ook in dit gedeelte van het proces heeft de beheerder van de archiefbewaarplaats een adviserende rol.
- Het bewerken van het archief. Dit wordt voor papieren archief vaak gedaan door (soms private) bewerkingsbureaus¹³. Bewerkingsbureaus zijn met name actief in het (achteraf) selecteren en het bewerken van over te brengen archief zodat het in 'goede, geordende en toegankelijke staat' wordt overgebracht. Soms spelen de bureaus ook een actieve ondersteunende in het besluitvormingsproces over beperkingen in de openbaarheid. Zijn doen dan voorstellen rond het toekennen van openbaarheidsbeperkingen.
- Het daadwerkelijk overbrengen van archief. Na vaststelling van de openbaarheidsbeperkingen en het bewerken van het archief kan het worden overgebracht. Bij het overbrengen van archief zien we zowel verschillen tussen centrale en decentrale overheden als tussen analoog en digitaal archief. Deze verschillen werken wij in dit hoofdstuk verder uit.

¹² Besluitvorming over openbaarheidsbeperkingen vindt vaak pas plaats na bewerking van het archief (derde stap).

¹³ Bij het Rijk wordt de bewerking van papieren archief voor meeste ministeries gedaan door de gezamenlijke dienstverlener Doc-Direkt

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de huidige praktijk rond overbrenging (onderzoeksvragen 1A tot en met 1C) en op de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn op de besluitvorming rond openbaarheidsbeperkingen van archief (onderzoeksvragen 2B tot en met 2D).

3.2 De waardering, selectie en besluitvorming rond over te brengen archief

3.2.1 Het opstellen en gebruik van selectielijsten

Artikel 5 van de huidige Archiefwet verplicht (het bevoegd gezag van) archiefvormers om een selectielijst op te stellen. Deze selectielijst, die wordt vastgesteld door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, bepaalt hoe lang categorieën van documenten binnen organisaties bewaard moeten worden. Alleen *blijvend* te bewaren archief wordt overgebracht (zie volgende hoofdstuk), het merendeel wordt vroeger of later vernietigd.

Selectielijsten verschillen per organisatie, maar archiefvormers met vergelijkbare taken kunnen er ook voor kiezen om een gezamenlijke selectielijst op te stellen. Selectielijsten zijn nu doorgaans ingedeeld naar processen waarbinnen informatie omgaat. Denk aan vergunningen, subsidies, voorbereiding of evaluatie van beleid, voorlichting, benoemingen, personeelszaken en dergelijke.

Om tot een selectielijst te komen moet archief gewaardeerd worden. Waarderen is het bepalen welke categorieën documenten voor tijdelijke (te vernietigen) of blijvende bewaring in aanmerking komen.¹⁴ Criteria hiervoor geven het Archiefbesluit 2013¹⁵ en een aanbevolen methodiek is beschreven door het Nationaal Archief.¹⁶ In essentie wordt bij de waardering gelet op de tijdelijke dan wel blijvende waarde die documenten hebben voor het kunnen reconstrueren van overheidshandelen met het oog op (1) uitvoering van de (eigen) publieke taken en de publieke verantwoording daarover; (2) (bewijs van) rechten en plichten van derden, (3) wetenschappelijk onderzoek, geschiedschrijving en een algemeen erfgoedbelang. Daarnaast moeten veel overheidsorganisaties rekening houden met bewaartermijnen in sectorale wetgeving. De bewaartermijnen worden opgenomen in een selectielijst.

De archiefvormer maakt, op basis van de selectielijst, de uiteindelijke selectie van over te brengen archief. Wel kan de archivaris van de archiefbewaarpplaats de archiefvormer hierover adviseren. Het percentage archief dat voor blijvende bewaring in aanmerking komt, varieert sterk per archiefvormer. Algemeen wordt ervan uitgegaan dat voor pa-

¹⁴ Hans Waalwijk 'Een bouwsteen voor de toren van Babel. Over definities voor waardering, selectie en verwijdering', in: *Jaarboek 2004 Selectie* (Stichting Archiefpublicaties, 's-Gravenhage, 2004).

¹⁵ <https://wetten.overheid.nl/BWBR0007748/2013-01-01>

¹⁶ *Belangen in balans. Handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd*. Nationaal Archief, 2015.

pieren archief dit percentage gemiddeld tussen de 5 en 10 procent ligt¹⁷. Op basis van onze resultaten concluderen we dat de variatie groot is: waar één archiefvormer aangeeft dat dit percentage voor de eigen organisatie rond de 3 procent ligt, geeft een andere archiefvormer aan dat dit percentage rond de 20 procent van het totale aantal dossiers ligt. Deze variatie hangt sterk samen met de kerntaken van de organisatie. Zo vormt een beleidsdepartement vooral beleidsdossiers die voor blijvende bewaring in aanmerking komen, terwijl een overheidsorganisatie met veel uitvoeringsdossiers (bijvoorbeeld het UWV) relatief minder blijvend te bewaren archief vormt.

Ander moment van selectie bij digitaal archief

De ervaringen met het overbrengen van digitaal archief zijn nog beperkt¹⁸. Wel is de verwachting dat veel van de processen rondom overbrenging min of meer gelijk blijven aan de overbrengingsprocessen van analogo archief. Wel geven verschillende organisaties aan een verschuiving te verwachten bij de uitvoering de selectie. Waar selectie bij analogo archief meestal tijdens de bewerking en net voor overbrenging wordt uitgevoerd, geeft men aan dat bij digitale bescheiden de waardering en selectie veel meer nog bij de creatie zou moeten plaatsvinden. Dit zou zich, in de praktijk, moeten vertalen naar het correct metadateren van digitale informatie. Voor deze metadatering zijn standaarden ontwikkeld op zowel decentraal als centraal niveau respectievelijk het Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO) en het Toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid (TMR).¹⁹

Deze verschuiving naar het waarderen en selecteren van archief zo snel mogelijk na ontvangst of creatie wordt ook wel aangeduid als 'Archiving by design'. Het beeld dat ons onderzoek laat zien is dat 'Archiving by design' door veel geïnterviewden wordt beschouwd als belangrijkste randvoorwaarde voor het op een goede manier overbrengen van digitale archiefbescheiden. Dit komt doordat digitale informatie gevoelig is voor verlies of wijziging. Het is daarom belangrijk de juiste beheersmaatregelen al aan de voorkant te treffen. Dit waarborgt de duurzame toegankelijkheid van deze archiefbescheiden. Daarnaast zorgt de digitalisering voor een exponentiele groei aan archief. Het achteraf selecteren en bewerken van digitaal archief wordt daarom door geïnterviewden gezien als een onmogelijke taak.

¹⁷ Panteia et al. (2017) Impact verkorting overbrengingstermijn : Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn

¹⁸ *Overheidsbrede inventarisatie ervaringskennis vervroegd digitaal overbrengen*. Brigit Hoomans Informatie Advies, 2018.

¹⁹ Deze standaarden dienen bij te dragen aan zowel de toegankelijkheid als aan de uitwisseling van informatie tussen overheden.

3.2.2 Besluitvormingsprocessen rond het opleggen van openbaarheidsbeperkingen

Beperkingsgronden

Wanneer archief wordt overgebracht van archiefvormer naar archiefbewaarplaats wordt, conform de Archiefwet, de overgebrachte overheidsinformatie in principe openbaar. De Archiefwet kent drie gronden op basis waarvan de openbaarheid van overgebrachte documenten nog enige tijd kan worden beperkt:

- De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- Het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
- Het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen van derden.

De archiefvormer stelt deze beperkingen, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, vast. Deze beperkingen zijn in alle gevallen tijdelijk van aard. De termijn waarbinnen de beperkingen van kracht zijn, wordt op het moment van overbrenging vastgesteld.

De rolverdeling binnen de besluitvorming

Het besluit tot beperking van openbaarheid ligt in alle gevallen bij de organisatie (specifieker: het betreffende bevoegd gezag) waar het archief is gevormd. Daarentegen verschilt het per archiefvormer en archiefbewaarplaats hoe besluitvorming rond het opleggen van openbaarheidsbeperkingen is vormgegeven. Bij het proces rond besluitvorming zijn de proces(eigenaren), DIV medewerkers en de medewerkers van de archiefbewaarplaats betrokken. Het beeld dat op basis van de interviews ontstaat is dat bij proceseigenaren (beleidsmedewerkers) vaak onvoldoende kennis van archiefvorming en de Archiefwet aanwezig is om weloverwogen te besluiten over beperkingen in openbaarheid. Zo merkt een respondent op: “Niet in iedere beleidsmedewerker schuilt een archivaris”. De rol van de DIV-medewerker in dit proces varieert van het adviseren tot het begeleiden van proceseigenaren. Soms wordt ook een adviserende rol ingevuld door bewerkingsbureaus.

Conform Archiefwet 1995 artikel 15, lid 1 adviseert de archivaris c.q. beheerder van de archiefbewaarplaats over de openbaarheid en eventueel op te leggen openbaarheidsbeperkingen bij overbrenging. De omvang, frequentie en wijze waarop discussies over openbaarheidsbeperkingen plaatsvinden tussen archiefvormer en archiefbewaarplaats verschillen tussen de verschillende bestuurslagen. Op decentraal niveau is de samenwerking intensief en worden de discussies beschreven als harmonieus. De intensiteit van de samenwerking is het hoogst wanneer de archiefbewaarplaats organisatorisch bij de archiefvormers is ondergebracht. Dit vergemakkelijkt de besluitvorming, omdat zoals een respondent het verwoord “beide partijen snappen waar de prioriteiten liggen”. Op centraal niveau is de samenwerking ook intensief, maar is er vaak meer wrijving door de uiteenlopende belangen die groter zijn dan op decentraal niveau. De discussies richten zich met name op het vaststellen van de beperkingen(sgronden) voor

de openbaarheid. Of zoals een archiefvormer de relatie met de bewaarplaats omschrijft: “zacht in de relatie met de archiefbewaarplaats, hard op de inhoud”. De discussies resulteren in een concept- besluit rond de op te leggen beperkingen.

De rol van archivaris als adviseur bij de besluitvorming rond het opleggen van openbaarheidsbeperkingen komt vaak neer op het bewaken van de openbaarheid door te controleren of er niet onnodig openbaarheidsbeperkingen worden opgelegd. Het omgekeerde komt ook voor. In dit onderzoek kwam naar voren dat in sommige gevallen de archivaris constateerde dat er te weinig beperkingen waren opgelegd. In enkele gevallen werd deze constatering gedaan nadat de overbrenging al had plaatsgevonden. De archiefbewaarplaats heeft dit met terugwerkende kracht moeten repareren. Enkele archiefbewaarplaatsen benoemen dat het in deze gevallen vaak persoonsgegevens van burgers betreft en minder vaak politiek-gevoelige onderwerpen.

Besluitvorming openbaarheid digitaal archief

Het overbrengen van digitaal archief staat nog in de kinderschoenen. Wel hebben archiefvormers en archiefbewaarplaatsen visies geformuleerd rond eventuele veranderingen in de besluitvorming over openbaarheid bij digitaal archief ten opzichte van analogo archief. Hierbij komen twee kernthema's naar voren:

- De toename van digitaal archief zal leiden tot meer openbaarheidsbeperkingen. Respondenten verwachten dat de beperkingen zullen toenemen doordat bij digitaal archief strenger wordt gekeken naar bescherming van persoonsgegevens. Dit is een direct gevolg van de mogelijkheid om digitaal te zoeken in documenten waardoor digitaal archief per definitie onder de AVG valt.
- Het niveau waarop beperkingen worden opgelegd is anders. Bij analogo archief worden beperkingen op inventarisnummer vastgesteld. De verwachting is dat dit bij digitaal archief op basis van documentnummer gebeurt. Naar verwachting leidt dit tot meer openbaarheid, met name voor omvangrijke dossiers waarbij in de huidige praktijk het dossier in zijn totaliteit wordt beperkt in openbaarheid, in plaats van alleen de documenten waar deze beperking betrekking op heeft.

3.2.3 Beperkingen en toegepaste beperkingsgronden: aandeel en aantallen

De frequentie waarmee archiefvormers beperkingen aan de openbaarheid van over te brengen archief opleggen varieert. De meerderheid van de archiefvormers die hebben deelgenomen aan dit onderzoek geeft aan jaarlijks bij 10 procent van het over te brengen archief beperkingen op te leggen. Het gemiddelde aandeel beperkt openbaar archief ligt op decentraal niveau lager (4 procent) dan op centraal niveau (21 procent). Daarnaast zijn er archiefvormers die structureel meer beperkingen aan openbaarheid opleggen. Het gaat hier dan om archiefvormers binnen de centrale overheid. De uitvraag laat zien dat bij twee aan het onderzoek deelnemende archiefvormers binnen de centrale overheid het gemiddelde aandeel opgelegde beperkingen boven de 50 procent ligt.

De meeste beperkingen, zowel op centraal als decentraal niveau, worden opgelegd op basis van 'de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer'. Het gaat hierbij met name om documenten met bijzondere persoonsgegevens. Respondenten schatten in dat deze beperkingsgrond wordt toegepast in 90-95 procent van de gevallen waarin beperkingen op over te brengen archief worden opgelegd. De beperkingsgrond 'onevenredige bevoordeling of benadeling' komt ook zowel op decentraal als centraal niveau voor. Deze beperkingsgrond wordt minder veelvuldig toegepast. Daarnaast is er de beperkingsgrond 'belangen van de Staat en zijn bondgenoten' die bijna alleen wordt toegepast door centrale overheden.

3.2.4 Het proces van overbrenging

De stappen hierboven richten zich op het overbrengingsproces in het algemeen. De interviews laten echter wel verschillen zien tussen de verschillende archiefvormers en archiefbewaarplaatsen. De belangrijkste verschillen zijn terug te voeren op het overheidsniveau (centraal en decentraal) waarbinnen de archiefvormers en archiefbewaarplaatsen actief zijn (zie box 1 en 2). Hieronder zijn de verschillende processen apart beschreven. Het gaat om processen zoals die nu plaatsvinden voor papieren archief, waarbij vaak nog sprake is van selectie en bewerking achteraf, dat wil zeggen ter voorbereiding op overbrenging van blijvend te bewaren archief (zie ook hoofdstuk 2).

Box 1

Het overbrengingsproces in stappen voor een centrale overheidsorganisatie

0. **Inschatting openbaarheidsbeperkingen door archiefvormer (en bewerker)**

Voorgaand aan de adviesaanvraag bij de archiefbewaarplaats, maakt de archiefvormer een inschatting van eventuele openbaarheidsbeperkingen.

1. **Opstellen beslisdocument**

Het opstellen van het beslisdocument betreft een ketenoverleg tussen de betrokken partijen: de archiefvormer, de archiefbewaarplaats en de eventuele bewerkende partij. Hierbij wordt de belangrijkste informatie met betrekking tot het over te brengen archief op een rijtje gezet. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om informatie over de periode waar het archief betrekking op heeft, de omvang van het archief of een beschrijving van het institutionele verleden. Bovendien wordt afgestemd welke bewerkingen dienen te worden gerealiseerd zodat het archief in 'goede, geordende en toegankelijke staat' conform de Archiefwet wordt overgebracht. Het beslisdocument wordt door alle betrokken partijen ondertekend.

2. **Bewerking van archief (eventueel door een bewerkingsbureau)**

Bewerking betreft de selectie, ordening en ontsluiting van archief. Deze bewerkingsprocessen worden uitgevoerd conform de afspraken die in het beslisdocument zijn vastgelegd. De archiefvormer heeft de keuze tussen het zelf verzorgen van de bewerking of het uitbesteden van de bewerking aan een bewerkingsbureau.

3. **Controle inventaris door archiefbewaarplaats**

Nadat het archief is bewerkt, wordt de inventaris van het archief gecontroleerd door de archiefbewaarplaats.

4. **Conceptbesluit beperkingen openbaarheid**

Vervolgens wordt een eerste conceptversie van de beperkingen door de archiefvormer vastgelegd in een concept-Besluit beperkingen openbaarheid (concept-BBO). Hierin wordt per inventarisnummer aangegeven op welke grond openbaarheidsbeperkingen worden opgelegd, de termijn waarbinnen deze beperkingen gelden en een bijbehorende motivatie voor het toepassen van deze gronden.

5. **Adviesprocedure openbaarheid door archiefbewaarplaats**

Wanneer het concept-BBO is ingediend, komt het bij de archiefbewaarplaats in de adviesprocedure. De archiefbewaarplaats heeft zes weken om dit advies uit te brengen. Deze termijn gaat in als er geen aanvullende informatie meer nodig is om tot een advies te komen. In de praktijk kan de adviesprocedure daarom een langere periode in beslag nemen.

6. **Besluit beperkingen openbaarheid**

Op basis van het advies kan de archiefvormer eventueel besluiten om het concept-BBO te herzien. Dit resulteert in een definitieve BBO dat vervolgens wordt gepubliceerd in de Staatscourant. Tegen dit besluit kan bezwaar worden aangetekend. Dit bezwaar kan betrekking hebben op het besluit de openbaarheid te beperken.

7. **Overbrenging**

Zes weken na publicatie – of nadat eventuele bezwaren zijn afgerond – kan het archief definitief worden overgebracht. Op het moment dat archief binnenkomt bij de archiefbewaarplaats, wordt een controle van de materiële staat uitgevoerd. Deze controle vindt bewust aan het einde van het overbrengingsproces plaats, omdat het overbrengingsproces dermate veel tijd in beslag kan nemen dat de staat van het archief tussentijds kan verslechteren. Vervolgens wordt een Verklaring van overbrenging ondertekend door de Rijksarchivaris en de archiefvormer. Met ondertekening van deze verklaring is het archief definitief overgebracht. De inventaris wordt vaak online gepubliceerd.

Box 2

Het overbrengingsproces in stappen voor een decentrale overheidsorganisatie

0. Signaleren en vaststellen van over te brengen archief

De verantwoordelijkheid voor het tijdig signaleren van over te brengen archief ligt bij de archiefvormer. Mocht de archiefvormer de naderende overbrengingstermijn niet signaleren, dan gebeurt dit alsnog door de archiefinspecteur in het jaarlijkse verslag van toezicht of KPI-rapportage. Wanneer het management van de archiefvormer heeft vastgesteld welk archief moet worden overgebracht, worden de benodigde middelen voor de bewerking van het over te brengen archief beschikbaar gesteld.

1. Bewerking van archief (eventueel door bewerkingsbureau)

Het selecteren en het 'in goede, geordende en toegankelijke staat' brengen van het archief kan, net als op Rijksniveau, door de archiefvormer zelf of door een bewerkingsbureau worden uitgevoerd. Wat een 'goed, geordend en toegankelijk archief' is, bepaalt de archiefbewaarplaats. Indien een bewerkingsbureau wordt ingeschakeld kunnen zij, parallel aan de bewerking, de opdracht krijgen om te adviseren over eventuele openbaarheidsbeperkingen. Tevens vindt advisering plaats inzake de openbaarheid door de (beheerder van de) archiefbewaarplaats.

2. Controle van de bewerking, de selectie en openbaarheidsbeperkingen

Deze controle wordt uitgevoerd door de (beheerder van) de archiefbewaarplaats. De hoeveelheid tijd en werklust die hiermee gepaard gaat voor de archiefbewaarplaats hangt sterk af van de kwaliteit van de bewerking.

3. Opstellen Verklaring van overbrenging

De verklaring van overbrenging wordt opgesteld door de archiefvormer, nadat de inventaris en de materiële bewerking zijn goedgekeurd.

4. Besluit beperkingen openbaarheid

Net als bij de centrale overheid kan een BBO worden opgesteld en gepubliceerd. Tegen dit besluit kan bezwaar worden aangetekend.

5. Overbrenging

Dit betreft de verhuizing van het archief en het plaatsen in het depot. Dit wordt vaak uitbesteed aan een verhuisdienst.

6. Beschrijving van archiefstukken opnemen in archiefbeheersysteem

De beschrijvingen van zowel openbaar als beperkt openbaar archief worden opgenomen in het archiefbeheersysteem, zodat de burger inzicht heeft in het archief waar de archiefbewaarplaats over beschikt.

3.3 De impact van de verkorting

De verwachte impact van de verkorting de besluitvorming rond de openbaarheid van archief richt zich op drie punten:

- De daadwerkelijke impact op de openbaarheid van archief;
- Een verschuiving in opgelegde beperkingsgronden;
- Een intensivering van het besluitvormingsproces rond de openbaarheid.

3.3.1 Impact op de openbaarheid van over te brengen archief

De impact van verkorting van de overbrengingstermijn die respondenten verwachten op de openbaarheid van archief verschilt. Aan de ene kant is de verwachting dat meer overheidsinformatie eerder voor eenieder beschikbaar wordt, anderzijds geven verschillende respondenten ook aan te verwachten dat bij overbrenging van jonger archief (na 10 in plaats van 20 jaar) relatief meer openbaarheidsbeperkingen worden gesteld in vergelijking met archief dat ouder is dan 20 jaar.

Als we echter kijken naar de omvang van de impact dan zien we ook verschillen tussen archiefvormers binnen dezelfde bestuurslagen. Dit geldt met name voor verschillen op centraal niveau. Zo hebben we met meerdere archiefvormers op centraal niveau gesproken waarvan (onderdelen van) de organisatie worden gekenmerkt door een hoge mate van bestuurlijke gevoeligheid. Een van de archiefvormers gaf aan dat het vaststellen van openbaarheidsbeperkingen nu ook al zeer zorgvuldig, en met inachtneming van de politieke context, gebeurt. Deze respondent verwacht daarom dat de impact van de verkorting beperkt zal zijn.

Een andere archiefvormer, op centraal niveau, suggereert een aanzienlijke toename in zowel het aantal openbaarheidsbeperkingen als in de duur van de (vastgestelde) termijnen. In de huidige situatie is binnen deze organisatie het aantal openbaarheidsbeperkingen klein, maar bij een kortere overbrengingstermijn is de verwachting dat juist archieven tussen de 10 en 20 jaar oud vaak gevoeligheden kunnen bevatten. Daarom is de verwachting van de respondent dat de noodzaak om de beperkingen op een zorgvuldige manier vast te stellen aanzienlijk zal toenemen bij een overbrengingstermijn van 10 jaar.

Op decentraal niveau zien we ook verschillen, maar deze zijn met name incidenteel van aard. Het gaat hierbij dan specifiek om (politiek) gevoelige projecten die spelen in een gemeente.

3.3.2 Een verschuiving in opgelegde beperkingsgronden

De verwachting onder respondenten is dat wanneer archief eerder wordt overgebracht, na 10 in plaats van 20 jaar, dit effect heeft op het aantal beperkingen en de bijbehorende termijn die archiefvormers stellen. De verwachting is ook dat de grond waarop men zich beroept om openbaarheidsbeperkingen op te leggen zal veranderen. Meerdere geïnterviewden geven aan dat zij verwachten dat het aantal openbaarheids-

beperkingen het sterkst toeneemt voor de beperkingsgrond 'onevenredige bevoor- en benadeling', doordat die vaker van toepassing is bij jongere informatie. Daarbij komt dat vooral deze grond ook nu al tot relatief veel overleg tussen archiefvormer en archiefbewaarplaats leidt, zowel bij overbrenging als later bij de verzoeken tot inzage, doordat relatief complexe afwegingen gemaakt moeten worden. Stijging van het aantal dossiers met een openbaarheidsbeperking op deze grondslag leidt dus in absolute én relatieve zin tot meer werk.

Bij centrale overheden is bovendien de verwachting dat er ook meer openbaarheidsbeperkingen op grond van 'Belangen van de Staat' worden toegepast, doordat jonger archief nog actuelere informatie bevat. Ten slotte wordt de beperkingsgrond 'bescherming van de persoonlijke levenssfeer' momenteel al vaker toegepast in het kader van de AVG. De respondenten verwachten dat door de verkorting van de overbrengingstermijn het aantal openbaarheidsbeperkingen op deze grond nog verder toeneemt. Zeker omdat met 10 jaar tijd de bestuurlijke cyclus nog niet volledig is afgerond. Indien dossiers dan gevoelige of schadelijke informatie bevatten is de persoonlijke schade groter wanneer de informatie actueler is.

De vraag is aan de orde geweest of archiefvormers en/of archiefbewaarplaatsen bij overbrenging van jongere informatie frictie tussen de beperkingsgronden van de Wob en de Archiefwet verwachten. Op grond van de interviews die we voor dit onderzoek hebben gehouden, voorzien we geen grote frictie op dit punt. Geïnterviewden geven aan dat de beperkingsgronden onder de Archiefwet meestal voldoende ruimte bieden. Alleen bij specifieke 'veiligheidsissues' kan het wel eens wringen: denk aan een situatie waarbij de archiefvormer de tekeningen van het politiebureau, de bank en de loop van gasleidingen toch maar liever niet openbaar maakt, of bijvoorbeeld rampenplannen en calamiteitenplannen. Om dat type archiefbescheiden dan toch onder een openbaarheidsbeperking te plaatsen wordt soms 'Belangen van de staat' als argument gebruikt, soms 'Onevenredige bevoor- en benadeling', hoewel beide niet helemaal passend zijn.

3.3.3 Een intensivering van het besluitvormingsproces rond de openbaarheid

Archiefvormers en archiefbewaarplaatsen voorzien een stijging in de werklast rondom overbrenging. Deze stijging betreft met name een intensivering van de besluitvorming rond het opleggen van openbaarheidsbeperkingen bij over te brengen archief. De verwachting is dat de complexiteit van de besluitvormingsprocessen, door beperkingen op grond van onevenredige bevoor- en benadeling, als ook het aantal archieven waarover besluitvorming moet plaatsvinden, toeneemt. Dit zal leiden tot een meer omvangrijke interne besluitvorming voor de archiefvormer, maar ook een meer omvangrijke adviesprocedure door medewerkers van de archiefbewaarplaats. Respondenten verwachten ook dat vaker een beroep zal worden gedaan op de kennis van actualiteit van de medewerkers bij zowel archiefvormer als archiefbewaarplaats om de eventuele gevoeligheid van informatie goed te kunnen beoordelen. Hiervoor zijn kennis van de huidige bestuurlijke context en juridische kennis nodig.

De verwachte toename van de complexiteit en omvang van het besluitvormingsproces rond de openbaarheid van archief leidt ook tot een verwachte toename van kosten voor het overbrengingsproces. De verschuiving heeft ook gevolgen voor de benodigde kennis van medewerkers. Deze zullen (aanvullende) training moeten volgen. Beide factoren leiden tot hogere arbeidskosten aan de kant van de archiefvormer en de archiefbewaarplaats.

3.4 'Overbrenging' en verantwoordelijkheid voor digitale duurzaamheid

Het borgen van digitale duurzaamheid van archief is een complex en kostbaar proces. In dat kader geven archiefvormers aan dat een verkorting van de overbrengingstermijn voor hen belangrijke voordelen met zich meebrengt. Door eerder archief over te brengen naar een gespecialiseerde archiefbewaarplaats, hoeft men zelf niet de expertise in huis halen om dit te borgen. Respondenten hopen dat hun organisaties meer middelen beschikbaar stellen voor het inrichten van en/of aansluiten op een e-depot en de bijbehorende organisatorische en personele expertise. Momenteel bieden alleen nog het NA, de RHC's en enkele grote gemeenten een werkende e-depot voorziening. De eerste daadwerkelijke migratie van bestanden bleek nog veel tijd te kosten. Als risico van verkorting van de overbrengingstermijn wordt genoemd dat de nadruk komt te liggen op het 'zo snel mogelijk inrichten' van het e-depot in plaats van het 'zo goed mogelijk inrichten'.

3.5 Conclusie: de complexiteit en omvang van besluitvorming over openbaarheid (bij overbrenging) neemt toe

Op basis van het onderzoek komt het volgende beeld naar voren: er is veel variatie in de mate waarin archiefvormers beperkingen aan de openbaarheid opleggen. Voor de meeste archiefvormers betreft het hier 10 procent van het archief dat jaarlijks wordt overgebracht. Er zijn echter ook uitschieters naar boven toe: enkele archiefvormers binnen de centrale overheid leggen bij meer dan de helft van het overgebrachte archief beperkingen op in openbaarheid. De beperkingsgrond 'eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer' wordt het meest frequent toegepast. Ook de beperkingsgrond 'onevenredige bevoordeling of benadeling' wordt op zowel centraal als decentraal niveau toegepast, maar minder dan de beperking op grond van persoonlijke levenssfeer. De beperkingsgrond 'de belangen van de Staat of zijn bondgenoten' wordt eigenlijk alleen op centraal niveau toegepast.

Alhoewel de verkorting van de overbrengingstermijn iedere stap in het archiefproces raakt, vinden de grootste verschuivingen plaats in de besluitvorming rond openbaarheid van archief. Zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen spreken de verwachting uit dat deze besluitvormingsprocessen toenemen in complexiteit en omvang. Bovendien zullen bij jonger archief naar verwachting méér beperkingen van de openbaarheid worden toegepast: hoe recenter de informatie, hoe gevoeliger, en hoe méér aanleiding er is om openbaarheidsbeperkingen op te leggen. Dit geldt voor zowel persoons- als beleidsdossiers.

4 Het beheer van archief

4.1 Introductie: het beheer van archief

Na overbrenging berusten de archieven in de archiefbewaarplaats, onder het beheer van de benoemde archivaris²⁰. Dit hoofdstuk richt zich niet zozeer op het werk dat de archiefbewaarplaats doet om archiefbescheiden (duurzaam) leesbaar en bruikbaar te houden, als wel op de dienstverlening aan mensen die overgebracht archief willen raadplegen. Het gaat hierbij zowel om openbaar als beperkt openbaar archief. Verder is de archiefbewaarplaats verantwoordelijk voor het teruglenen van informatie aan de archiefvormer, wanneer deze overgebracht archief wil inzien.

In dit hoofdstuk gaan we dieper in op de omvang en afhandeling van inzageverzoeken voor beperkt openbaar archief (deelvragen 1E en 1D) en op verwachtingen rond de invloed van de verkorting van de overbrengingstermijn op inzage in zowel openbaar als beperkt openbaar archief (deelvraag 3A).

4.2 Dienstverlening is sterk in ontwikkeling

4.2.1 Dienstverlening voor openbaar archief

In de huidige situatie hebben veel archiefbewaarplaatsen de toegangen op de overgebrachte archieven online staan. Deze 'inventarissen' worden bijgehouden in archiefbeheersystemen waarin onder andere de openbaarheidsstatus van een archiefstuk wordt geregistreerd. Voor openbaar archief is de inzage zo georganiseerd dat geïnteresseerden via de website van de archiefdienst in de inventarissen kunnen kijken welke stukken zij nodig hebben. Wanneer men het stuk gevonden heeft, kan bij sommige archiefbewaarplaatsen direct via het systeem een scan worden gereserveerd (tegen betaling) of een reservering voor inzage van het stuk in de studiezaal worden gemaakt. Bij andere archiefbewaarplaatsen moet dit via een aparte mail of telefonische afspraak. De mogelijkheid bestaat ook om de inventaris op locatie in te zien en de archiefstukken aan de balie in de studiezaal op te vragen.

²⁰ De Archiefwet verplicht gemeenten, waterschappen en provincies niet tot het benoemen van een archivaris. Als er geen archivaris is benoemd, dan is de secretaris de beheerder van de archiefbewaarplaats. De secretaris is dan verantwoordelijk voor het beheren en beschikbaar stellen van de overgebrachte archieven en dus ook voor het handhaven van de openbaarheidsbeperkingen.

De meeste overgebrachte archieven zijn analoog en moeten, wanneer geen scan beschikbaar is, op de studiezaal worden ingezien. Bij veel archiefbewaarplaatsen is het beleid om steeds meer analoge archieven te digitaliseren (scannen) en online te plaatsen. Dit vergroot de toegankelijkheid van het archief voor het brede publiek en beperkt de druk op de studiezaal. Wel geven archiefbewaarplaatsen aan dat niet al het openbaar archief online kan worden gepubliceerd met het oog op de AVG en de Auteurswet.

4.2.2 Dienstverlening voor beperkt openbaar archief

Met betrekking tot overheidsinformatie die beperkt openbaar is, zorgt de archiefbewaarplaats voor de handhaving, het beoordelen van de inzageverzoeken en het bewaken van de beperkingstermijnen. Na verstrijking van de beperkingstermijn vervalt de beperking op de openbaarheid en is de desbetreffende informatie dus geheel openbaar. De verstrijking van de beperkingstermijn houdt de archiefbewaarplaats bij in haar beheersysteem. Bij sommige archiefbewaarplaatsen is het opheffen van de beperking een (vrijwel) geautomatiseerd proces, bij andere archiefbewaarplaatsen moet een medewerker deze opheffing handmatig in het systeem doorvoeren.

Aan de inzage van archief kunnen om verschillende redenen beperkingen worden gesteld (zie ook hoofdstuk 3). Het type beperking heeft invloed op de manier waarop de archiefbewaarplaats het inzageverzoek voor dit beperkt openbaar archief behandelt. In het geval van de beperking 'het belang van de Staat of zijn bondgenoten' is het de archiefvormer die beslist over het inzageverzoek (conform Archiefwet 1995 art. 17 lid 7). De archiefbewaarplaats zorgt dan voor de coördinatie en afhandeling van het proces, maar neemt niet het daadwerkelijke besluit. Dit speelt met name op het centrale overheidsniveau bij ministeries als Defensie en Justitie & Veiligheid. Op decentraal niveau is de toepassing van deze beperkingsgrond gering. De verwachting is wel dat met de verkorting van de overbrengingstermijn deze beperkingsgrond ook vaker gebruikt zal worden op decentraal niveau. In dit onderzoek werden archiefstukken over boezemgemalen als voorbeeld genoemd.

Wanneer het beperkingen betreft vanwege privacy of onevenredige bevoor- en benadeling, beoordeelt de archiefbewaarplaats vaak zelf het inzageverzoek. De afhandeling van een inzageverzoek voor beperkt openbaar archief is veelal niet geautomatiseerd. Deze aanvragen komen telefonisch, schriftelijk, per mail of digitaal formulier binnen en worden dan door een medewerker van de archiefbewaarplaats opgepakt. Beperkingen op grond van de persoonlijke sfeer, die het meest worden toegepast, zijn volgens de respondenten het makkelijkst af te handelen. Zeker op decentraal niveau wanneer het bijvoorbeeld gaat om scheidingsdossiers of andere familiedossiers, kost dit de medewerkers hoogstens een half uur. Lastiger is de beoordeling van een inzageverzoek van archief met de beperkingsgrond 'bevoor- en benadeling'. Dit vraagt grondiger onderzoek en meer interpretatie van de medewerker van de archiefbewaarplaats. Sommige archiefbewaarplaatsen hebben overlegstructuren ingericht om deze afweging goed te maken.

Bij de centrale overheid concludeert het Nationaal Archief dat er een toename is van het aantal inzageverzoeken in beperkt openbaar archief. Het gaat om een stijging van 2371 inzageverzoeken in 2013 tot 4421 inzageverzoeken in 2018. Dit komt volgens de archiefbewaarplaats doordat er via de digitale inventarissen beter zicht is op wat in de archieven aanwezig is. Het gaat vooral om mensen die dossiers over zichzelf of (al of niet overleden) familieleden willen inzien, maar ook om geschiedenisstudenten die zich steeds meer richten op moderne geschiedenis, en om schrijvers, journalisten, film en programmamakers. De bekendheid van overheidsinformatie wordt hiermee groter.

Op decentraal niveau houden niet alle archiefbewaarplaatsen de aantallen inzageverzoeken bij. Van twee archiefbewaarplaatsen die hebben deelgenomen aan dit onderzoek van vergelijkbare omvang zien we dat zij ongeveer dezelfde hoeveelheid (circa 100) inzageverzoeken hebben in 2018 voor beperkt openbaar archief. Interessant is het grote verschil in aantal afgewezen verzoeken (39 om 0). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ene archiefbewaarplaats Rijksarchieven in beheer heeft en de ander niet. Ook op decentraal niveau geven respondenten aan dat het aantal aanvragen vanuit de hoek van geschiedenisstudenten toeneemt. De meeste vraag op decentraal niveau is er echter naar bodem- en bouwdoossiers. Een archiefbewaarplaats die recent bouwdoossiers heeft toegevoegd aan zijn inventaris, zag hierna een sterke stijging van het aantal inzageverzoeken.

Met de toegenomen digitalisering worden archiefbewaarplaatsen bij het beheer van beperkt openbaar archief geconfronteerd met een nieuwe uitdaging: het digitaal toegankelijk maken van beperkt openbaar archief. Het is moeilijk om de strikte beveiliging op de studiezaal ook digitaal te kunnen waarborgen. Enkele archiefbewaarplaatsen hebben hier een eerste stap in gezet door inzage op IP-adres toegankelijk te maken. Dit geldt zowel voor het IP-adres van de studiezaal als het IP-adres van de gemeenten van wie zij archieven beheren.

4.3 Meer behoefte aan teruglenen bij archiefvormers

Zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen verwachten dat overbrenging van jonger en dus actueler archief ertoe leidt dat archiefvormers vaker dossiers willen teruglenen. De wijze van teruglenen van dossiers aan de archiefvormende organisatie verschilt sterk tussen organisaties en is in belangrijke mate afhankelijk van de kwaliteit van de interne informatiesystemen. Teruglenen gebeurt in veel verschillende vormen: de archiefbewaarplaatsen kunnen scans opsturen, de stukken kunnen worden opgestuurd via een koerier of ambtenaren kunnen de archieven inzien in de studiezaal. Archiefbewaarplaatsen ervaren dat de behoefte om archief terug te lenen kleiner is naarmate de kosten en tijdsinvestering voor de archiefvormer hoger zijn. Dit zou ook de grote verschillen kunnen verklaren die we zien tussen de twee eerder genoemde archieven van gelijke omvang die hebben deelgenomen aan het onderzoek. De ene ar-

chiefbewaarplaats leende 150 keer archief terug, terwijl de andere archiefbewaarplaats maar liefst 789 keer archief terugleende aan de archiefvormer.

Een neveneffect genoemd in dit onderzoek is dat vervroegde overbrenging ertoe kan leiden dat dossiers eerder ‘versnipperd’ raken. Dit betekent dat terwijl sommige stukken al zijn overgebracht, andere stukken nog bij de archiefvormer staan.²¹

Veel archiefvormers worstelen momenteel met de vraag hoe toegankelijk hun digitaal archief zal zijn na overbrenging. De meeste archiefbewaarplaatsen zijn druk bezig met de ontwikkeling van E-depot faciliteiten, maar hebben nog weinig of geen ervaring met overbrenging van de digitaal archief en de toegankelijkheid na overbrenging. Een aantal archiefvormers geeft aan niet zeker te zijn of zij na overbrenging nog even gemakkelijk als nu dus vanaf werkplekken binnen de eigen organisatie bij hun overgebrachte bestanden kunnen. Enkele archiefvormers geven aan dat zij ook niet tot overbrenging zullen overgaan, of een eigen archief ernaast houden, zolang dit niet geregeld is. Dit kan leiden tot een situatie waarin zowel archiefvormer als archiefbewaarplaats extra beheerslasten heeft.

4.4 De impact van de verkorting op de dienstverlening van archiefbewaarplaatsen aan het publiek

De archiefbewaarplaatsen zijn de meeste tijd kwijt aan de dienstverlening (het beschikbaar stellen van archief, de studiezaal en het maken van scans) en het beheer. De gegevensuitvraag laat zien dat de dienstverlening gemiddeld 35 procent van de werklust uitmaakt (in arbeidstijd). Opvallend hier is het grote verschil tussen de archiefbewaarplaatsen: deze loopt uiteen tussen 25 en 60 procent. Mogelijk dat hier sprake is van definitieverschillen van wat precies onder dienstverlening wordt verstaan. Het duurzaam beheer van archief maakt volgens de aangeleverde gegevens rond de 35 procent van de werklust uit. De overige tijd besteden archiefbewaarplaatsen aan het adviseren van archiefvormers, behandelen van inzageverzoeken voor beperkt openbaar archief, (op nationaal niveau) het beheer van digitaal archief en in educatie en voorlichting.

In de interviews schetsen archiefbewaarplaatsen een aantal gevolgen van de verkorting van de overbrengingstermijn op de dienstverlening. Dit hangt sterk samen met de verwachte toename van zowel beperkt openbaar archief als ook het aantal inzages in openbaar archief. Het is belangrijk te benoemen dat dit door respondenten op centraal niveau vaker benoemd wordt dan door de respondenten op decentraal niveau.

²¹ Dit hangt mede af van mogelijkheden die de nieuwe Archiefwet laat voor maatwerk, zoals uitstel en het in “blokken” van enkele jaren overbrengen van archief.

4.4.1 Toename van beperkt openbaar archief

Een belangrijke impact die archiefvormers en archiefbewaarplaatsen verwachten is de toename van het aantal (tijdelijke) openbaarheidsbeperkingen op archief. Daarnaast is de verwachting ook dat de verhouding tussen de drie soorten openbaarheidsbeperking die worden gesteld zal verschuiven. Dit kan op verschillende manieren de werklast bij archiefbewaarplaatsen beïnvloeden:

- Toename van de werklast rond het beoordelen van inzageverzoeken voor beperkt openbaar archief. Met name een verschuiving naar beperkingen op grond van bevoor- en benadeling heeft naar verwachting invloed op de werklast. De beoordeling van deze inzageverzoeken is vaak complexer dan bijvoorbeeld inzageverzoeken voor archief met beperkingen op basis van de persoonlijke levenssfeer. Dit vraagt andere kennis en vaardigheden van de medewerkers van de archiefbewaarplaats. Kosten rond de afhandeling van inzageverzoeken zullen hierdoor stijgen. Zeker de archiefbewaarplaats op nationaal niveau geeft aan deze ontwikkeling te verwachten.
- De druk op de studiezaal kan toenemen. De verwachting is dat door de toename van het beperkt openbaar archief ook de druk op de studiezaal (dienstverlening aan het publiek) zal toenemen. De verwachtingen van archiefbewaarplaatsen zijn op dit vlak verschillend. Met name op nationaal niveau verwacht men dat een verkorting van de overbrengingstermijn de huidige toename van inzageverzoeken verder zal versterken. Veel geïnterviewden geven aan dat de impact van de verkorting op de druk in de studiezaal ook sterk beïnvloed wordt door de mate waarin men in de toekomst in staat is beperkt openbaar archief digitaal beschikbaar te stellen.
- Aparte voorziening voor inzage in digitaal archief. Voor de inzage van beperkt openbaar archief moet een aparte voorziening voor inzage in digitaal archief worden gerealiseerd. Respondenten geven aan dat het realiseren van een dergelijke omgeving complexer is dan gedacht.

4.4.2 Toename van belangstelling van het publiek

Respondenten verwachten dat door de instroom van jonger materiaal in het algemeen de belangstelling van het publiek zal toenemen; dit geldt dus zowel voor openbaar als voor beperkt openbaar archief. Als neveneffect verwacht men ook meer belangstelling voor ouder archief, vooral op het niveau van de centrale overheid. Momenteel zijn veel archiefbewaarplaatsen druk bezig om de digitale toegankelijkheid van zowel openbaar als beperkt openbaar archief vorm te geven. De verkorting van de overbrengingstermijn zorgt ervoor dat de druk op dit proces toeneemt.

4.5 De invloed van digitalisering en wetgeving op archiefbeheer

4.5.1 Digitalisering

Het beheer van digitaal archief staat nog in de kinderschoenen. Momenteel is men druk bezig om de overbrenging van digitale archiefbescheiden te organiseren. Veel archiefvormers en archiefbewaarplaatsen geven aan dat het migreren van data lastiger

blijkt dan gedacht. Daarom zijn er ook archiefbewaarplaatsen en archiefvormers die wijzen op *preservation in place*. Dit betekent dat bijvoorbeeld algoritmen die vastzitten in applicaties bij de bron worden bewaard. Mocht deze ontwikkeling vorm krijgen, dan heeft dit gevolgen voor de beheertaak van archiefbewaarplaatsen. Wel zetten archiefbewaarplaatsen, en ook sommige archiefvormers, vraagtekens bij het (kunnen) waarborgen van de digitale duurzaamheid en toegankelijkheid in deze situatie. Archiefbewaarplaatsen geven aan dat sommige archiefvormers de complexiteit van het duurzaam toegankelijk houden van digitaal archief onderschatten.

4.5.2 Wetgeving

Zoals we eerder hebben aangegeven, ervaren veel archiefbewaarplaatsen een spanning tussen het principe van openbaarheid en de toegenomen digitalisering en de AVG. Momenteel hebben archiefbewaarplaatsen alleen nog ervaring met openbaarheidsbeperkingen op papieren archieven. Dit ligt met digitaal archief heel anders, omdat mensen meer mogelijkheden hebben om te zoeken. De kans dat zaken die niet zijn afgeschermd worden gevonden is dus aanzienlijk toegenomen. Deze situatie heeft gevolgen voor de discussie over openbaarheidsbeperkingen en in het verlengde daarvan dus ook op het beheer van archief. Eén archiefbewaarplaats geeft heel expliciet aan dat sinds de bouwarchieven online staan dit veel telefoontjes en afspraken voor inzages op de studiezaal bespaart. Wel staat het op gespannen voet met de privacywetgeving doordat hier soms ook bedrijfs- en persoonsgegevens in staan.

4.6 Conclusie: de kosten voor dienstverlening bij bewaarplaatsen nemen toe

In dit hoofdstuk hebben wij beschreven hoe archiefbewaarplaatsen zorgen dat openbaar archief kan worden geraadpleegd en hoe zij inzageverzoeken in beperkt openbaar archief behandelen. Verder zijn wij ingegaan op de verwachte invloed van de verkorting van de overbrengingstermijn op deze processen. De belangrijkste conclusie is dat, wanneer de verkorting van de overbrengingstermijn ingaat, de dienstverleningskosten bij archiefbewaarplaatsen toenemen. Men verwacht dat de instroom van jongere informatie leidt tot meer belangstelling van het publiek, een groter aandeel beperkt openbaar archief en bijkomende kosten voor inzageverzoeken, en meer behoefte aan het gemakkelijk kunnen terugvinden van archiefbescheiden bij archiefvormers. Bovendien verwacht men dat de grond van 'bevoor- en benadeling' vaker wordt toegepast bij tijdelijke beperkingen van de openbaarheid. De beoordeling van deze inzageverzoeken is vaak complexer dan inzageverzoeken voor archief met beperkingen op basis van de persoonlijke levenssfeer.

De verwachte toename van eisen aan de dienstverlening is groter op centraal dan op decentraal overheidsniveau. De kosten die dit met zich meebrengt, zouden beperkt kunnen worden door een goed functionerend E-depot met goed functionerende digitale raadpleegomgevingen voor zowel openbaar als beperkt openbaar archief. Momenteel is de sector druk bezig om dit te ontwikkelen.

Een neveneffect genoemd in dit onderzoek is dat vervroegde overbrenging ertoe kan leiden dat dossiers eerder 'versnipperd' raken. Dit betekent dat terwijl sommige stukken al zijn overgebracht, andere stukken nog bij de archiefvormer staan.

5 Kwantificering impact verkorting overbrengingstermijn

5.1 Introductie

Het doel van dit onderzoek is om uitputtend en onderbouwd in beeld te brengen in hoeverre de verkorting van de overbrengingstermijn leidt tot extra kosten of een verschuiving van kosten, specifiek rond de openbaarheid en inzage van (jonger) archief. Eerst hebben wij, op basis van interviews, in hoofdstuk 2 tot en met 4 de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn voor de processen van archiefvorming, overbrenging en beheer kwalitatief in kaart gebracht. De centrale vraag in dit vijfde hoofdstuk richt zich op het kwantificeren van de financiële consequenties van de verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefvormers en archiefbewaarplaatsen.

Dit hoofdstuk is opgebouwd langs twee lijnen. In het eerste gedeelte bespreken we de verwachte verschuiving in kosten voor archiefvormers. Daarna doen we hetzelfde voor de archiefbewaarplaatsen. De verwachte verschuivingen van kosten brengen wij in kaart door de (kwantitatieve) huidige situatie te vergelijken met de verwachte toekomstige situatie. We richten ons hierbij op de kostendrijvers. Dit zijn de kosten die als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn veranderen. De cijfers waarop wij ons baseren zijn voornamelijk afkomstig uit datauitvragen die wij tijdens het onderzoek hebben gedaan, eerder onderzoek en aanvullende analyses (zie bijlage C voor een uitgebreide beschrijving van de verschillende datauitvragen).

Het bleek voor zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen complex om kwantitatieve informatie goed in beeld te brengen, vooral doordat niet alle benodigde informatie als zodanig door hen wordt geregistreerd. In sommige gevallen is er daarom in dit hoofdstuk gewerkt met schattingen of bandbreedtes. Dit zullen wij in dit hoofdstuk expliciet aangeven. De, in dit hoofdstuk, gerapporteerde resultaten moeten daarom gezien worden als een indicatie of ordegrootte van de omvang van de financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn²².

²² In een aantal gevallen is gewerkt met extrapolaties, waarbij op basis van een aantal waarnemingen generieke uitkomsten worden verkregen. Dit betekent voor decentrale overheden dat uitkomsten zijn geëxtrapolerd naar het niveau van 12 provincies, 21 waterschappen, 355 gemeenten en gemeenschappelijke regelingen. Zie tevens bijlage A voor een overzicht van alle in het onderzoek betrokken organisaties.

Voordat we de verwachte financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefvormers en archiefbewaarplaatsen bespreken, is het belangrijk nogmaals te benadrukken dat wij ons slechts richten op het in kaart brengen van de financiële impact van de verkorting. We doen hierbij de aanname dat de verkorting van de overbrengingstermijn bij wijze van spreken van ‘vandaag’ op ‘morgen’ wordt geïmplementeerd. Dit betekent dat ontwikkelingen als de steeds verder toenemende digitalisering, ontwikkelingen rond e-depots en de WOO hier verder niet in worden meegenomen. Wel zullen wij ons naast analogo archief richten op digitaal archief. De verwachting is namelijk dat in 2030 de stroom aan analogo archief grotendeels is opgedroogd.

5.2 Kostenverschuivingen voor archiefvormers

5.2.1 De verschillende kostendrijvers voor archiefvormers

Op basis van de kwalitatieve analyse uit de voorgaande hoofdstukken hebben we verschillende kostendrijvers binnen het archiefproces voor archiefvormers geïdentificeerd. Kostendrijvers zijn de factoren die de hoogte van de financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn bepalen. Voor kosten van personeel en voorzieningen kunnen we hierbij onderscheid maken tussen variabele kosten (zoals capaciteit) en vaste kosten (zoals vaste krachten, algemeen beheer en dergelijke). In de navolgende tabel is een overzicht weergegeven van *de kostendrijvers, hun kostenstructuur*²³ en *de verwachte verschuiving* in prijs (P) en/of aantallen (Q) als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn.

Kostendrijver	Kostenstructuur	Verwachte verschuiving
Wob-verzoeken (10 – 20 jaar)	P*Q	Q -
Besluitvorming	P*Q	P +
openbaarheidsbeperkingen		Q +
Terugleningen (10 – 20 jaar)	P*Q	Q +

Tabel 3. De kostendrijvers voor archiefvormers

5.2.2 Een verwachte afname van de aantallen Wob-verzoeken (10 – 20 jaar)

Een gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn is een afname van het aantal Wob-verzoeken betreffende informatie in blijvend te bewaren archief dat tussen de 10 en 20 jaar oud is. Op basis van onze uitvraag zien we dat het aandeel Wob-verzoeken voor informatie tussen de 10 en 20 jaar in de periode 2013-2018 varieert tussen de 3,2 procent en 6 procent. Het is belangrijk te benadrukken dat het hier

²³ De hoogte van de kostendrijvers wordt bepaald door prijs (P) en aantal (Q). Dit noemen wij de kostenstructuur.

schattingen betreft omdat er bij archiefvormers geen registratie is op welke periode Wob-verzoeken betrekking hebben.

De geschatte range van het aantal Wob-verzoeken tussen de 3,2 en 6 procent van het totaal aantal Wob-verzoeken hebben wij getoetst tijdens een financiële doorrekeningsessie met archiefvormers. De medewerkers van archiefvormende organisaties die hebben deelgenomen aan deze sessie herkenden zich in deze bandbreedte. Daarnaast hebben wij, door middel van datascraping, in de database *OpenWob*²⁴ gekeken hoeveel verzoeken zich richten op informatie tussen de 10 en 20 jaar (op het moment van het Wob-verzoek). Van de in totaal 6000 Wob-verzoeken die zijn meegenomen in deze analyse richtte 4,8% zich op informatie tussen de 10 en 20 jaar. Dit sluit aan bij de range die wij hebben gevonden op basis van de data-uitvraag (voor een beschrijving van de datascraping methode zie bijlage C).

Daarentegen zal naar schatting gemiddeld 2/3 van het archief dat na 10 jaar nog is bewaard, voor blijvende bewaring in aanmerking komen²⁵. Het overige archief ouder dan 10 jaar zal niet worden overgebracht. De verkorting van de overbrengingstermijn heeft dus geen effect op die Wob-verzoeken; ook na de verkorting kan deze informatie nog steeds worden opgevraagd bij de archiefvormer op grond van de Wob.

Deze verwachte afname van het aantal Wob-verzoeken als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn is de voornaamste kostenreductie voor archiefvormers. In totaal gaat het hier om een structurele kostenreductie van circa €1,2 miljoen per jaar (zie toelichting in bijlage C). Deze reductie is min of meer gelijk verdeeld over centrale en decentrale overheden. Op decentraal niveau zien we dat de helft van de kostenreductie gaat naar gemeenten met meer dan 50.000 inwoners.

De grootste structurele kostenreductie is voor kerndepartementen met 1377 Wob-verzoeken in 2018 (circa €0,5 miljoen)²⁶. Zij hebben net iets minder Wob-verzoeken dan ZBO's (1476 Wob-verzoeken in 2018), maar kerndepartementen hebben een hogere werklast per Wob-verzoek. Zo zijn kerndepartementen naar schatting gemiddeld 133 uur per Wob-verzoek kwijt, terwijl het voor ZBO's naar schatting om 20 uur gaat. De geschatte uurtarieven zijn wel vergelijkbaar (€83)²⁷.

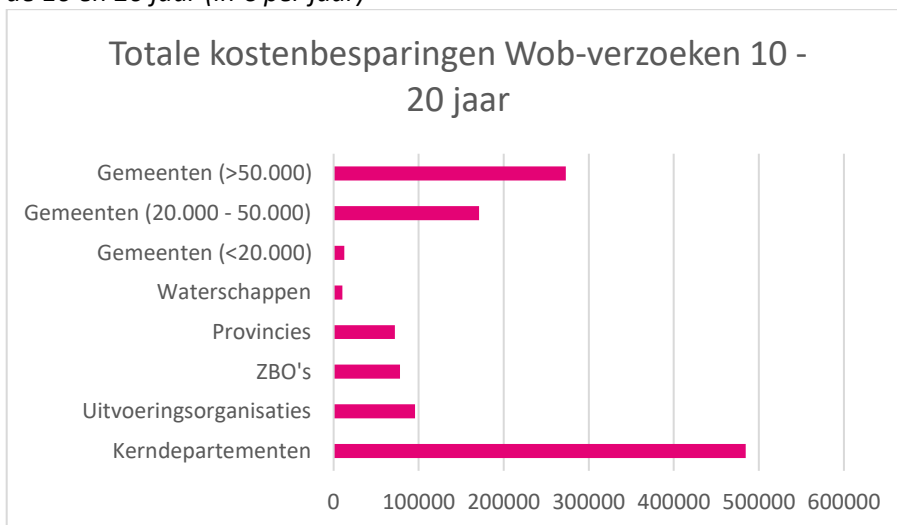
²⁴ OpenWob is ontwikkeld door de Open State Foundation. De database bestaat uit ruim een miljoen documenten (Wob-verzoeken, Wob-besluiten en bijlagen) m.b.t. ruim 16000 Wob-verzoeken

²⁵ Bron: Monitor Analoge Informatie van het Regionaal Archief Alkmaar

²⁶ Bron: lijst van vragen en antwoorden over het beleid van het kabinet ten aanzien van het aanbieden van stukken aan de Kamer die als gevolg van een Wob-besluit openbaar zijn gemaakt (Kamerstuk 28362-18). Voor decentrale overheden zijn de aantallen Wob-verzoeken afkomstig uit de data-uitvraag ten behoeve van dit onderzoek.

²⁷ Aantal uren per Wob-verzoek is gebaseerd op SEO-rapport, met een nadere inschatting ten behoeve van dit onderzoek. Voor de kostenberekening van de *Handleiding Overheidstarieven 2019*, gemiddelde uurtarief productieve uren excl. btw in schaal 12. Deze berekening

Figuur 1 Totale structurele kostenbesparingen Wob-verzoeken voor informatie tussen de 10 en 20 jaar (in € per jaar)



5.2.3 Een verwachte toename in kosten die worden gemaakt voor de besluitvorming over openbaarheidsbeperkingen

Archiefvormers verwachten dat zowel de complexiteit van de besluitvorming als de aantallen dossiers die aanmerking komen voor een besluit rondom de openbaarheid zullen toenemen als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn. Rond complexiteit van de besluitvorming zien we twee componenten die een structurele kostenopdrijvende werking hebben:

- Het aantal arbeidsuren dat gemoeid is met besluitvorming over openbaarheidsbeperkingen. Het gaat hierbij om de productieve uren in de besluitvorming rondom openbaarheid per strekkende meter. De verwachting van de geconsulteerde experts is dat de werklast op centraal niveau met gemiddeld 10 procent zal toenemen voor de helft van de archiefvormers. Voor decentraal niveau is de verwachte stijging gemiddeld 5 procent. De stijging komt zowel door de toename van het aantal dossiers als door de verwachte toename in de tijd die men per dossier kwijt is.
- Prijscomponent. Het gaat hierbij om de totale arbeidskosten *per productief uur*. Deze zullen naar verwachting stijgen als gevolg van een toenemende behoefte aan bestuurlijke en juridische kennis binnen het beoordelingsproces. De verwachting is dat de gemiddelde loonkosten voor decentrale overheden als gevolg hiervan stijgen met gemiddeld een halve salarisschaal. De verwachte stijging zou daarmee omgerekend €5 per productief uur betreffen (circa 8 procent stijging). Voor centrale overheden is de verwachting dat een dergelijke stijging niet van toepassing is. Zij geven aan dat een dergelijke juridische en bestuurlijke kennis nu ook al een benodigde factor is binnen het besluitvormingsproces.

gaat uit van gemiddelde totale jaarlijkse personeelskosten inclusief overhead van €114.800 in schaal 12 en 1419 directe productieve uren per fte.

De stijging van het aantal dossiers en de bijbehorende stijging in totale loonkosten zorgen voor een toename van structurele kosten rond besluitvorming over de openbaarheid van archief. De totale extra kosten schatten we op een kleine €0,4 miljoen per jaar, waarvan circa 60 procent op decentraal niveau en 40 procent op centraal niveau (zie bijlage C voor een nadere toelichting).

Op decentraal niveau zijn deze kosten, zoals aangegeven, toe te delen aan een hogere werklust en aan een toename in de loonkosten per productief uur van de betrokken medewerkers. Op decentraal niveau is het aandeel in de kostenstijging van het prijseffect naar verwachting tweemaal groter dan het effect van de toename in de werklust. Op centraal niveau is het met name de verwachte toename in de aantallen dossiers die zal zorgen voor een stijging in de kosten (circa 60 procent van de totale kostenstijging). Voor deze verschillen zien we de volgende verklaringen:

- De complexiteit van de besluitvorming rond openbaarheid op centraal niveau is in de huidige situatie hoog. Op centraal niveau wordt vaker informatie als gevoelig aangeduid door de archiefvormer met als gevolg complexere besluitvorming rond de openbaarheid van archief. Het gaat bijvoorbeeld over openbaarheidsbeperkingen op grond van ‘de belangen van de staat of zijn bondgenoten’. Dit is een complexer proces dan bijvoorbeeld het opleggen van beperkingen op grond van ‘bescherming van de persoonlijke levenssfeer’. We zien dit ook terug in de cijfers. Op centraal overheidsniveau is men in de huidige situatie al circa 20 procent meer tijd kwijt per strekkende meter over te brengen archief voor de besluitvorming over eventuele openbaarheidsbeperkingen ten opzichte van decentraal niveau.
- De procentuele toename in de werklust is naar verwachting hoger op centraal niveau. Op centraal niveau spreken archiefvormers vaker de verwachting uit dat de verkorting zal zorgen voor een hogere werklust als gevolg van de toename van het aantal dossiers waarover discussie over de openbaarheid is dan decentrale overheden. Dit komt doordat naar verwachting jonger archief nog vaker gevoelige informatie zal bevatten ten opzichte van ouder archief. Dit verschil is naar verwachting groter op centraal niveau dan op decentraal niveau. Het effect zal daar dus groter zijn. Op beide niveaus wordt ook een verzwaring van de werkdruk verwacht doordat vaker een beroep zal worden gedaan op de beperkingsgrond ‘onevenredige bevoor- en benadeling’.

5.2.4 Terugleningen (archief 10 – 20 jaar)

Het overbrengen van jonger archief zorgt ervoor dat het aantal keren dat archief zal worden teruggeleend, toeneemt. Hiermee zullen ook de totale kosten die gepaard gaan met het teruglenen stijgen. De kosten die archiefvormers maken voor het teruglenen zijn sterk afhankelijk van hoe het teruglenen bij de bewaarplaats is georganiseerd. Het gaat hierbij dan met name om de inrichting van het e-depot en de mate waarin archiefbewaarplaatsen in staat zijn (beperkt) openbaar archief digitaal ter beschikking te stellen.

Momenteel is er alleen nog maar sprake van het teruglenen van analogoog archief. Op centraal niveau, maar ook grotendeels op decentraal niveau, moet de archiefvormer bij teruglening persoonlijk de stukken inzien op de studiezaal van de archiefbewaarplaats. Dit vertaalt zich in kosten voor de archiefvormer. De schatting is dat deze kosten gemiddeld op €10 per dossier liggen.

In de meeste gevallen is er wel sprake van dienstverlening vanuit de archiefbewaarplaats, maar worden de kosten vanuit de archiefbewaarplaats doorberekend aan de archiefvormers. Op centraal niveau hebben archiefvormers die vaak dossiers teruglenen hierover prijsafspraken met het Nationaal Archief. Het Nationaal Archief brengt kosten in rekening die kunnen variëren van €0,23 tot €1,50, naar gelang de archiefvormer en het aantal terugleningen. Op decentraal niveau worden de kosten voor het scannen van de dossiers niet altijd direct doorberekend, maar verdisconteerd in de integrale kostprijs per strekkende meter te beheren archief.

De meeste archiefbewaarplaatsen kiezen ervoor om dossiers alleen in hun totaliteit te scannen. Dit betekent dat de kosten bij grote dossiers flink kunnen oplopen, zelfs wanneer de ambtenaar maar een of twee pagina's uit het hele dossier nodig heeft. Daarnaast moeten medewerkers van archiefvormers ook naar de bewaarplaatsen voor inzage van beperkt openbaar archief. In veel gevallen betekent dit dat beleidsmedewerkers naar het archief moeten voor inzage van dit archief. Dit is anders op decentraal niveau, waar niet alleen lagere salarisschalen van toepassing zijn, maar waar (beperkt) openbaar archief vaak per koerier of bode naar de archiefvormer wordt gebracht.

De structurele kosten voor het teruglenen van dossiers kunnen bij overbrenging van jonger archief sterk oplopen. Een schatting op basis van de uitgevraagde gegevens voor papieren archief laat zien dat de totale kosten kunnen oplopen tot circa €0,7 miljoen structureel per jaar. De verwachting is dat de totale kosten gelijk verdeeld zijn over centrale en decentrale overheden.

Aangezien er geen ervaring is met het teruglenen van digitaal archief zijn de berekeningen gebaseerd op het teruglenen van analogoog archief. De verwachting is wel dat de toenemende digitalisering op termijn zou kunnen leiden tot een vermindering van de structurele kosten rond het teruglenen van archief. Dit is zeker het geval voor archief dat '*digital born*' is en/of gescande archiefbescheiden die online kunnen worden ingezien door de archiefvormer. De kosten verbonden aan deze manier van teruglenen zijn voor de archiefvormer nihil. In dit geval zijn de totale kosten van teruglenen sterk afhankelijk van (het tempo van) de digitalisering van overgebrachte archiefbescheiden. Wanneer de helft van de overgebrachte archiefbescheiden digitaal wordt overgebracht, zou dit in het geval van online openbaar de totale kosten rondom teruglening van jonger archief voor archiefvormers substantieel kunnen worden teruggebracht.

5.2.5 Schatting financiële impact voor archiefvormers als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn

Samenvattend in tabel 4 het beeld van de verwachte financiële impact van verkorting van de overbrengingstermijn. Wij willen hier nogmaals benadrukken dat het gaat om een schatting op basis van samengestelde en soms onvolledige cijfers (zie ook bijlage C over de onderbouwing van het rekenmodel). De cijfers moeten dan ook worden gezien als een indicatieve ordegrrootte.

	Kostendrijver	Huidige situatie	Verwachte situatie	Financiële impact
Centrale overheid²⁸	Wob-verzoeken 10-20 jaar	€650.000	€0	-€650.000
	Besluitvorming openbaarheid	€2.070.000	€2.225.000	€155.000
	Terugleningen archief 10-20 jaar	€0	€365.000	€365.000
	Totaal	€2.720.000	€2.590.000	-€130.000
Decentrale overheden	Wob-verzoeken 10-20 jaar	€550.000	€0	-€550.000
	Besluitvorming openbaarheid	€1.675.000	€1.900.000	€225.000
	Terugleningen archief 10-20 jaar	€0	€330.000	€330.000
	Totaal	€2.225.000	€2.230.000	€5.000

Tabel 4. Schatting financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefvormers, voor de centrale overheid en overige bestuurslagen (provincies, waterschappen en gemeenten) (in € totaal per jaar)

5.3 Kostenverschuivingen voor archiefbewaarplaatsen

5.3.1 De verschillende kostendrijvers voor archiefbewaarplaatsen

Op basis van de kwalitatieve analyse (zie de voorgaande hoofdstukken) hebben we ook de verschillende kostendrijvers binnen de werkprocessen voor archiefbewaarplaatsen geïdentificeerd. In de onderstaande tabel is een overzicht weergegeven van de kostendrijvers, hun kostenstructuur en de verwachte verschuiving in prijs (P) en/of aantallen (Q) als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn.

²⁸ Betreft archiefvormers binnen de Rijksoverheid waarvoor het Nationaal Archief de aangewezen archiefbewaarplaats is

Kostendrijver	Kosten structuur	Verwachte verschuiving
Advies en toekenning openbaarheidsbeperkingen	P*Q	Q + ²⁹
Verlenen inzage in beperkt openbaar archief	P*Q	P + Q +
Verlenen inzage in openbaar archief	P*Q	Q +

Tabel 5. De kostendrijvers voor archiefbewaarplaatsen

5.3.2 Een verwachte toename van advies en toekenning openbaarheidsbeperkingen

Bij de archiefvormers constateerden we al een toename van de complexiteit van de openbaarheidsbesluiten en een verwachte toename van de hoeveelheid openbaarheidsbeperkingen die worden opgelegd. Dit heeft ook (financiële) gevolgen voor de archiefbewaarplaatsen. Het gaat hierbij niet om de prijscomponent (hoger geschoold personeel), zoals bij de archiefvormers. Archiefbewaarplaatsen geven aan dat bijvoorbeeld juridische en bestuurlijke kennis voor hen nu ook al een vereiste is voor het geven van advies rond het eventueel opleggen van openbaarheidsbeperkingen. De verwachte stijging komt door een toename van het aantal openbaarheidsbeperkingen en een verschuiving van de gronden voor openbaarheidsbeperkingen. De stijging vindt vooral plaats op het niveau van de centrale overheid.

Het gaat hierbij om een geschatte structurele kostenstijging van €50.000 op centraal niveau en €65.000 voor decentrale overheden (totaal per jaar, zie ook de onderbouwing in bijlage C). Het grote relatieve verschil tussen centraal en decentraal niveau (er zijn immers veel meer decentrale overheden) komt door:

- De hoge mate van (ervaren) gevoeligheid van archief van centrale overheden. De verwachting is dat het *aandeel* van de beperkingen die zijn opgelegd op de grond van onevenredige bevoor- en benadeling zal toenemen. Dit geldt met name voor centraal overheidsniveau. Op dit moment wordt 2 procent van het totaal aantal meters *beperkt openbaar* archief dat wordt overgebracht, beperkt op de grond van onevenredige bevoor- en benadeling. Hier verwacht men een verdubbeling van 2 procent naar 3,8 procent van het over te brengen archief. Bij decentrale overheden wordt een stijging in het aandeel ‘onevenredige bevoor- en benadeling’ verwacht van circa 6,6 naar 10,1 procent van het totale aantal meters beperkt openbaar overgebracht archief.
- Een verwachte verschuiving in de gronden waarop beperkingen worden opgelegd. Op dit moment wordt de grond ‘onevenredige bevoor- en benadeling’ vaker toegepast op decentraal dan op centraal niveau. De toepassing van deze beperkingsgrond wordt, met name op centraal niveau, geassocieerd met een hoge mate van complexiteit. Dit geldt zowel voor het opleggen van openbaar-

²⁹ Voor de P-component wordt geen stijging verwacht, doordat archiefbewaarplaatsen aangeven dat geen hoger geschoold (en dus duurder) personeel nodig is.

heidsbeperkingen als voor het verlenen van inzage in beperkt openbaar archief. De verwachting is wel dat het gebruik van deze beperkingsgronden zal toenemen. De werklast rond advisering over deze beperkingsgrond stijgt hiermee ook van 10 naar 16 procent van de totale werklast in de advisering. Op centraal niveau wordt het grootste gedeelte van de verwachte stijging van de kosten hierdoor verklaard. De verwachting is wel dat bescherming van de persoonlijke leefsfeer de belangrijkste beperkingsgrond blijft. Circa 90 procent van het beperkt openbaar archief heeft deze beperking opgelegd gekregen. Voor decentraal niveau gaat dit percentage richting de 95 procent.

5.3.3 Een toename van het aantal inzageverzoeken in beperkt openbaar archief

De verwachte toename van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief zal gevolgen hebben voor de werkprocessen en daarmee ook voor de kosten die gemoeid zijn met deze inzageverzoeken. Deze toename geldt zowel voor de prijs per inzageverzoek als de aantallen inzageverzoeken. In de huidige situatie zien we dat er meer inzageverzoeken zijn op centraal niveau in beperkt openbaar archief (1 inzageverzoek per 5,7 meter beperkt openbaar archief) in vergelijking met decentrale overheden (1 verzoek per 25 meter beperkt openbaar archief).

Op centraal niveau is de verwachting vanuit de diverse expertsessies dat de verkorting van de overbrengingstermijn zal leiden tot circa 2 procent extra inzageverzoeken in beperkt openbaar archief van 20 jaar en ouder. Daarnaast laten de uitkomsten uit de uitgevoerde gegevensuitvraag zien dat de laatste vijf jaar het aantal inzageverzoeken structureel is toegenomen met gemiddeld 1200 inzageverzoeken per jaar. De verwachting vanuit de expertsessies is bovendien dat er gemiddeld 25% meer inzageverzoeken zullen zijn per strekkende meter beperkt openbaar jonger archief in vergelijking tot ouder beperkt archief. De aanname is dat jonger beperkt openbaar archief actueler is en daarom vaker zal worden ingezien. De verwachting is dat het gaat om 1 inzageverzoek per 4,5 meter beperkt openbaar jonger archief. In totaal leidt dit tot een stijging op centraal niveau van circa 4000 naar circa 7000 inzageverzoeken in beperkt openbaar archief per jaar.

Op decentraal niveau worden, ten opzichte van het aantal meter beperkt openbaar archief, relatief gezien minder inzageverzoeken gedaan. Het aandeel beperkt openbaar archief en daarmee ook het aantal inzageverzoeken beperkt openbaar archief varieert sterk op decentraal niveau. De hoeveelheid beperkt openbaar archief hangt samen met het niveau van de bestuurslagen waarvoor de archiefbewaarplaats de archieven beheert (hoe centraler des te meer beperkingen er zijn op archief). Daarnaast speelt de aanwezigheid van Rijksarchieven op de desbetreffende locatie (RHC) een belangrijke rol. De schattingen van het effect van de verkorting van de overbrengingstermijn voor de inzageverzoeken in beperkt ouder archief fluctueren tussen de 10 procent extra inzagen in ouder archief tot minder dan 1 procent in de kleinere streekarchieven.

Momenteel brengen archiefvormers op decentraal niveau in totaal jaarlijks gemiddeld 400 strekkende meter beperkt openbaar archief over. De verwachting is daarom dat

met de verkorting van de overbrengingstermijn het beperkt openbaar archief in omvang zal toenemen met 4000 strekkende meter (10 keer 400 meter). Geschat wordt dat er één inzageverzoek per jaar per 20 strekkende meter archief beperkt openbaar jonger archief zal zijn. Dit betekent een stijging van 200 inzageverzoeken per jaar. Ook op decentraal niveau geldt de verwachting dat er 25 procent meer inzageverzoeken per strekkende meter jonger archief komen ten opzichte van ouder archief. Ook op decentraal niveau is de verwachting dat de beschikbaarheid van jonger archief leidt tot meer interesse in oudere archieven. Wel zal de impact hiervan verschillen per archiefvormer.

Als we kijken naar de impact van verkorting van de overbrengingstermijn op de werklast zien we dat de verwachting is, op grond van de expertsessies, dat de werklast van het afhandelen van een inzageverzoek op de gronden 'Belangen van de Staat of bondgenoten' en 'Bescherming van de persoonlijke levenssfeer' hetzelfde zullen blijven, en dat voor de grond 'Onevenredige bevoor- en benadeling' de werklast op zowel centraal als decentraal niveau met een half uur per geval toeneemt.

Bovendien is de verwachting van experts dat het relatieve aandeel van deze laatstgenoemde beperkingsgrond ten opzichte van het totale beperkt openbare archief, zal toenemen. Als gevolg hiervan zal ook het aandeel van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief op de grond van onevenredige bevoor- en benadeling stijgen.

De beoordeling van inzageverzoeken voor archief met beperkingen op deze grond wordt nu al als intensief en complex ervaren, met name op centraal niveau. Zo kan de werklast van het afhandelen van een inzageverzoek van beperkt openbaar archief op de grond van onevenredige bevoor- en benadeling oplopen tot acht, en in sommige gevallen tot wel zestien uur. De kosten nemen als gevolg van een groter aandeel van deze grond in de nieuwe situatie onevenredig toe op centraal niveau, met een geschatte totale kostenstijging per inzageverzoek van circa €30, van €290 naar €322.

In de nieuwe situatie betekent dit voor het Nationaal Archief met 7500 inzageverzoeken per jaar een kostenpost van 2,3 miljoen per jaar. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van de huidige situatie. Op decentraal niveau is de verwachting dat de financiële impact van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief kleiner is, omdat het afhandelen van een inzageverzoek bij de grond 'onevenredige bevoor- en benadeling' aanzienlijk minder tijd kost in de huidige situatie. De door experts verwachte totale kostenstijging per inzageverzoek is hier 20 procent (van €40 naar €48).

Per saldo volgt uit bovenstaande redenering dat de kosten voor de centrale overheid (Nationaal Archief) toenemen met ruim 1 miljoen euro en voor decentrale overheden in totaal met circa €40.000 per jaar. Het grote verschil tussen centraal en decentraal zit met name in de grotere aantallen inzageverzoeken bij het NA en de hogere kosten per inzageverzoek bij het NA, samenhangend met de complexiteit van de beoordeling.

5.3.4 De toename van het aantal inzageverzoeken in openbaar archief

De verwachting van zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen is dat het aantal inzageverzoeken in zowel openbaar als beperkt openbaar archief zal toenemen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in een stijging van inzageverzoeken voor open-

baar archief ouder dan 20 jaar en de stijging van inzageverzoeken als gevolg van het beheer van openbaar jonger archief (10 – 20). Als we kijken naar de inzageverzoeken in openbaar archief dat ouder is dan 20 jaar, zien we verschillen tussen decentraal en centraal niveau. Op decentraal niveau zijn er circa 0,4 inzageverzoeken per jaar per strekkende meter archief. Op centraal niveau ligt dit met 0,7 inzageverzoeken per jaar per strekkende meter hoger³⁰.

De verwachting is dat wanneer de archiefbewaarplaatsen door de verkorting van de overbrengingstermijn jonger archief overgebracht krijgen ook het aantal inzageverzoeken voor archief van 20 jaar en ouder zal toenemen. De verwachte stijging hiervan is, op grond van expertsessies, circa 2 procent. Deze stijging is naar verwachting het gevolg van toenemende bekendheid met het archief omdat inventarissen beschikbaar zijn en/of via vervolgvragen op basis van jonger archief. In de praktijk zou het dan gaan om naar schatting 2000 extra inzageverzoeken per jaar voor het Nationaal Archief en 10.000 voor decentrale overheden. De gemiddelde kosten voor een inzageverzoek schatten we op €5,43 op basis van de gemiddelde arbeidskosten voor het Nationaal Archief, en €3,52 voor decentrale overheden³¹. In totaal zal dit leiden tot een kostenstijging van circa €10.000 op centraal en €35.000 op decentraal niveau.

Daarnaast komen er extra inzageverzoeken voor het archief tussen de 10 en de 20 jaar dat met de verkorting van de overbrengingstermijn eerder wordt overgebracht. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van de inzageverzoeken per strekkende meter. De archiefbewaarplaatsen verwachten 50 procent meer inzageverzoeken per strekkende meter voor jonger archief in vergelijking met archief van 20 jaar en ouder. De verwachting is dat de kosten hiermee structureel zullen toenemen. Het gaat hierbij naar verwachting om een structurele toename van 26.000 strekkende meter jonger archief bij het Nationaal Archief en 100.000 strekkende meter jonger archief op decentraal niveau. Omgerekend zou het hier gaan om 1 inzageverzoek per strekkende meter op centraal niveau en 0,6 inzageverzoek per meter op decentraal niveau. Wanneer de gemiddelde arbeidskosten per inzageverzoek gelijk blijven aan de eerder genoemde tarieven, resulteren de inzageverzoeken van jonger archief in jaarlijkse kostenstijgingen van respectievelijk circa €150.000 op centraal niveau en €235.000 op decentraal niveau.

We merken hierbij tot slot op dat bovenstaande berekeningen uitgaan van een volledig analoge overbrenging, terwijl de kosten die gepaard gaan met openbare inzageverzoeken sterk afhangen van de vorm van het archief (digitaal of analoog). De kosten voor analoog archief zijn niet schaalbaar. Dit betekent dat bij een toename van de inzageverzoeken de kosten navenant zullen stijgen. Dit is anders voor digitale inzage in openbaar archief. De kosten voor het inrichten van een digitale infrastructuur (portal, zoekmachine en dergelijke) zijn hoog, maar nemen per extra inzageverzoek relatief af.

³⁰ Bron: gegevensuitvraag onder archiefbewaarplaatsen

³¹ Bron: gegevensuitvraag onder archiefbewaarplaatsen

De daadwerkelijke kostenstijging is dus afhankelijk van het aandeel digitaal archief van het totaal over te brengen archief.

5.3.5 Schatting financiële impact voor archiefbewaarplaatsen als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn

Samenvattend in tabel 5 het beeld van de verwachte financiële impact van verkorting van de overbrengingstermijn. Wij willen hier nogmaals benadrukken dat het gaat om een schatting op basis van samengestelde en soms onvolledige cijfers (zie ook bijlage C over de onderbouwing van het rekenmodel).

	Kostendrijver	Huidige situatie	Verwachte situatie	Financiële impact
Centrale overheid (Nationaal archief)	Advies en toekenning openbaarheid	€520.000	€570.000	€50.000
	Inzage beperkt openbaar archief	€1.235.000	€2.310.000	€1.075.000
	Inzage openbaar archief	€520.000	€680.000	€160.000
	Totaal	€2.275.000	€3.560.000	€1.285.000
Decentrale overheden (incl. RHC's) <small>32</small>	Advies en toekenning openbaarheid	€560.000	€625.000	€65.000
	Inzage beperkt openbaar archief	€105.000	€145.000	€40.000
	Inzage openbaar archief	€1.750.000	€2.020.000	€270.000
	Totaal	€2.415.000	€2.770.000	€355.000

Tabel 5. Schatting financiële impact van de verkorting van de overbrengingstermijn voor archiefbewaarplaatsen, voor Rijksoverheid en de overige bestuurslagen (provincies, waterschappen en gemeenten) (in € totaal per jaar)

³² Van de RHC's is momenteel naar schatting 45% Rijksarchief. De kosten hiervan zijn meegerekend in de tabel onder 'decentrale overheden'. omdat onvoldoende gegevens beschikbaar zijn om beide functies betrouwbaar te onderscheiden.

6 Alternatieve inzageregimes

6.1 Introductie: alternatieve inzageregimes

Na overbrenging van de archieven berust het beheer hiervan bij de beheerder³³ van de archiefbewaarplaats. De beheerder zorgt dat de overgebrachte informatie toegankelijk is, en blijft, voor het publiek. Het gaat hierbij zowel om openbaar als beperkt openbaar archief. In dit hoofdstuk richten we ons op deze laatste taak: het beschikbaar stellen en houden van *beperkt openbaar archief*. Specifiek bespreken we de manier waarop archiefbewaarplaatsen inzage nu organiseren. Met het oog op de verkorting van de overbrengingstermijn gaan we daarnaast in op de vraag: *In hoeverre maakt de instroom van jonger archief (na verkorting van de overbrengingstermijn) veranderingen in inzageregimes bij archiefbewaarplaatsen wenselijk, en wat zijn de voor- en nadelen en kosten van verschillende opties?*

We onderzoeken specifiek twee mogelijke alternatieve regimes: het informatiestelsel en het publicatiestelsel. Eerste gaan we in op de manier waarop inzage nu doorgaans is georganiseerd, namelijk via een zogeheten documentenstelsel. We baseren de bevindingen in dit hoofdstuk op de verkennende en verdiepende interviews met medewerkers bij archiefvormers en archiefbewaarplaatsen. In aanvulling daarop hebben we specifiek voor het onderwerp ‘alternatieve inzageregimes’ een bijeenkomst belegd met medewerkers van archiefbewaarplaatsen. Hierbij zijn we ervan uitgegaan dat eventuele alternatieve inzageregimes alleen op nieuw over te brengen archief van toepassing worden (geen terugwerkende kracht).

6.2 Huidige situatie: documentenstelsel

Bij overbrenging kan de archiefvormer beperkingen stellen aan de openbaarheid van de archieven na overbrenging. Op dit moment is besluitvorming over openbaarheid bij overbrenging in essentie een handmatig proces dat een inhoudelijke beoordeling van medewerkers vergt (zie hoofdstuk 3). Dit gebeurt in de praktijk vaak op het niveau van dossiers (inventarisnummers) en dus voor een verzameling van bij elkaar horende archiefbescheiden. Het zou zeer arbeidsintensief zijn om voor elk document afzonderlijk een afweging te maken. Ook in digitale systemen zijn slechts beperkt metadata opge-

³³ De archiefbewaarplaatsen van rijk en provincies worden beheerd door een Rijksarchivaris / provinciearchivaris. De archiefbewaarplaatsen van provincies, gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen worden beheerd door een archivaris, mits benoemd. Bij geen benoeming door de secretaris.

nomen die een dergelijke beoordeling deels zouden kunnen 'automatiseren' en op documentniveau mogelijk maken.

De beheerder van de archieven bij de archiefbewaarplaats geeft vervolgens uitvoering aan de procedure voor inzage in beperkt openbaar archief. De door ons geconsulteerde archiefbewaarplaatsen organiseren inzage in beperkt openbaar archief op een vergelijkbare wijze. De manier van inzageverlening laat zich het best omschrijven als het documentenstelsel.

6.2.1 Het documentenstelsel: inzage in dossier of document na verzoek

In het documentenstelsel vraagt een verzoeker inzage in een beperkt openbaar dossier. De verzoeker onderbouwt het verzoek met een motivering. De archiefbewaarplaats verleent, na goedkeuring van het verzoek en ondertekening van een verklaring³⁴ door de verzoeker, inzage in het hele archiefstuk of in een aantal documenten uit het archiefstuk. Verzoeker kan dan het archiefstuk of de documenten inzien op de studiezaal van de archiefbewaarplaats. Er is tot op heden nog weinig digitaal archief overgebracht naar archiefbewaarplaatsen. Aan de overgebrachte digitale archieven zijn - voor zover ons bekend - nog bijna geen openbaarheidsbeperkingen toegekend. Er zijn op dit moment daarom weinig ervaring opgedaan met het verlenen van inzage in digitaal, beperkt openbaar archief.

De systematiek van de huidige Archiefwet ondersteunt een beleid waarin archiefbewaarplaatsen op individuele basis wel of geen inzage geven in het hele 'authentieke' stuk.³⁵ De door ons geconsulteerde medewerkers van archiefbewaarplaatsen geven aan niet altijd inzage te verlenen in het hele archiefstuk of documenten daaruit. Incidenteel kopiëren zij wel een beperkt openbaar archiefstuk of documenten daaruit en lakken gevoelige passages weg. Vaak heeft dit te maken met de privacy van derden. Deze werkwijze, die in de huidige praktijk maar weinig wordt toegepast, lijkt op hoe soms onder de Wob informatie wordt vertrekt. Deze manier van inzage verlenen in beperkt openbaar archief valt onder wat wij het informatiestelsel noemen (zie paragraaf 6.3).

6.2.2 Impact van jonger archief in een documentenstelsel: geen 'extra' impact omdat al gewerkt wordt conform het documentenstelsel

In hoofdstuk 4 van deze rapportage hebben we aangegeven wat de impact is van de verkorting van de overbrengingstermijn op de dienstverlening door archiefbewaarplaatsen. In dat hoofdstuk hebben we beargumenteerd dat een verkorting van de overbrengingstermijn waarschijnlijk leidt tot complexere besluitvormingsprocessen (wel/niet openbaar), meer tijdelijke openbaarheidsbeperkingen op overgebracht ar-

³⁴ In een dergelijke verklaring verklaart verzoeker dat deze de eventueel beschermde belangen van betrokkenen respecteert.

³⁵<https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RVS:2017:620&showbutton=true&keyword=ECLI%3aNL%3aRVS%3a2017%3a620>

chief en een verschuiving in de aard van de beperkingsgrond (toename 'onevenredige bevoor- en benadeling'). Deze effecten hebben een impact op archiefbewaarplaatsen en de aard en hoeveelheid van het werk dat medewerkers daar doen om inzage in beperkt openbaar archief te realiseren. De vraag is of een keuze voor een bepaald inzagestelsel (documentstelsel, informatiestelsel, publicatiestelsel) nog leidt tot 'extra' impact aanvullend op de drie genoemde gevolgen.

'Extra' impact van verkorting van de overbrengingstermijn in het documentenstelsel is er niet. Dit komt doordat er door archiefbewaarplaatsen al inzage wordt verleend conform het documentenstelsel. De aard en hoeveelheid van het werk verandert niet omdat het inzageregime niet verandert. Dit vraagt dus niet om andere werkprocessen of voorzieningen. Wel zal er additionele inzet van medewerkers en aanvullende expertise nodig zijn als gevolg van de impact van de verkorting van de overbrengingstermijn. Hier zijn we in hoofdstuk 4 al uitgebreid op ingegaan.

6.3 Alternatief 1: informatiestelsel

We hebben ook twee alternatieve inzageregimes aan respondenten voorgelegd. Daarbij is de vraag eerst: wat zou de impact zijn als archiefbewaarplaatsen van vandaag op morgen met een ander inzageregime zouden werken? Vervolgens is de vraag: maakt verkorting van de overbrengingstermijn een ander inzageregime wenselijk? In het vervolg van dit hoofdstuk gaan we eerst in op de eerste vraag, uitgesplitst in twee alternatieven: het informatiestelsel en het publicatiestelsel (paragraaf 6.3 en 6.4). Vervolgens staan we stil bij de vraag over de wenselijkheid van een ander inzageregime (paragraaf 6.5). In deze paragraaf gaan we in op het eerste alternatieve regime: het informatiestelsel

6.3.1 Het informatiestelsel: informatie uit een beperkt openbaar archiefstuk verstrekken

Kern van het informatiestelsel is dat in enige vorm informatie uit een beperkt openbaar archiefstuk wordt verstrekt. In het informatiestelsel vraagt een verzoeker, met motivering, inzage in een beperkt openbaar archiefstuk. Archiefbewaarplaatsen kunnen op verschillende manieren informatie verstrekken na goedkeuring van het verzoek. In een eerste variant schermt de archiefbewaarplaats de vertrouwelijke delen van het dossier (dat wil zeggen bepaalde documenten) en/of documenten (dat wil zeggen bepaalde passages) af en verleent voor het overige inzage³⁶. Inzage kan verleend worden op de (virtuele) studiezaal of via een ander communicatiemiddel. Andere varianten van informatie verstrekken in dit stelsel zijn het geven van een samenvatting van het stuk (mondeling of schriftelijk) of mondeling in een gesprek antwoord geven op vragen, of puntsgewijs schriftelijk antwoord geven op vragen van de verzoeker.

³⁶ Voor de volledigheid, deze werkwijze wil niet zeggen dat in het originele dossier 'gelakt' wordt. Dat zou een aantasting van de integriteit van het archiefstuk zijn. Er wordt 'gelakt' in een kopie van het betreffende stuk

Zoals al genoemd verlenen archiefbewaarplaatsen nu al incidenteel inzage in beperkt openbaar archief conform dit informatiestelsel. De medewerkers van archiefbewaarplaatsen die aangeven incidenteel deze alternatieve werkwijze te hanteren vinden het geen punt om twee inzageregimes naast elkaar te hanteren: documentenstelsel voor het overgrote deel van de verzoeken en informatiestelsel voor een klein deel.

Het Nationaal Archief geeft aan één inzageregime te hanteren: het documentenstelsel. Zij verlenen nooit inzage in dossiers of documenten waarin delen zijn afgeschermd. Hiervoor noemt het Nationaal Archief twee redenen. Enerzijds vergt de alternatieve werkwijze (informatiestelsel) meer werk dan de behandeling van een inzageverzoek conform het documentenstelsel (zie ook hieronder). Anderzijds wordt aangegeven dat de afweging om delen al dan niet af te schermen zo complex is dat hier makkelijk fouten kunnen worden gemaakt: je schermt dan te veel of juist te weinig af. Consequentie hiervan is dat verzoekers bij het Nationaal Archief soms geen inzage krijgen in een dossier of document terwijl zij met een soortgelijk verzoek bij een regionale archiefbewaarplaats wel inzage krijgen in *delen* van een dossier of document.

6.3.2 Het informatiestelsel vergeleken met het documentenstelsel: afhandelen van inzageverzoek kost meer tijd

Zoals gezegd kost het afhandelen van een inzageverzoek conform het informatiestelsel, in vergelijking met het documentenstelsel, meer werk. Dit komt doordat een afweging moet worden gemaakt of een archiefstuk, of documenten daaruit, gevoelige informatie bevat en welke onderdelen dan. Deze afweging hoeft in het documentenstelsel niet gemaakt te worden. Om deze afweging goed te maken moet het archiefstuk bekeken worden. Bij beoordeling van een inzageverzoek in het documentenstelsel is de inventarisomschrijving doorgaans, maar niet altijd, voldoende om de beoordeling te maken of een inzageverzoek gehonoreerd kan worden. Om de afweging te maken of onderdelen moeten worden afgeschermd en welke dan, is volgens de medewerkers van archiefbewaarplaatsen, afhankelijk van het type archiefbescheiden, vaak overleg nodig met medewerkers van de archiefvormer. Bovendien moet het dossier of documenten daaruit worden gekopieerd en de gevoelige passages worden afgeschermd, nadat de afweging is gemaakt. Of moet de informatie mondeling, dan wel schriftelijk vertrekt worden aan de verzoeker. Ook dit zijn extra handelingen ten opzichte van het documentenstelsel.

De door ons geconsulteerde medewerkers van archiefbewaarplaatsen geven aan dat de Archiefwet, in tegenstelling tot de Wob, geen of maar beperkt richting geeft aan de wijze van beoordeling van eventuele gevoeligheden in documenten. Het helpt ook niet mee, stellen zij, dat beperkingsgronden in de uitvoeringspraktijk doorgaans worden toegekend aan inventarisnummers en niet aan individuele documenten, en dat de gronden door archiefvormers niet nader worden onderbouwd. Waarom is in een specifiek geval bijvoorbeeld sprake van onevenredige bevoor- of benadeling? Het afhandelen van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief conform het informatiestel-

sel vraagt veel van de expertise van de betrokken medewerkers, stellen zij. In de praktijk hebben archiefbewaarpplaatsen geen beleid om deze afweging volgens een vast stramien te maken. Zij geven aan dat het moeilijk is dit te ontwikkelen door de diversiteit van verzoeken en factoren die in de afweging een rol spelen. Vaak gaat het om maatwerk.

6.3.3 Vandaag op morgen: van documentenstelsel naar informatiestelsel

Wat zou de impact zijn als archiefbewaarpplaatsen alle inzageverzoeken zouden afhandelen conform het informatiestelsel? De geconsulteerde medewerkers van archiefbewaarpplaatsen geven aan dat de impact van deze verandering op hun organisatie afhankelijk is van het type inzageverzoek. Zij maken onderscheid naar drie typen inzageverzoek: een persoonlijk verzoek, een informatieverzoek en een verzoek ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek.

Persoonlijk verzoek

Met een persoonlijk verzoek bedoelen wij een inzageverzoek in een dossier dat betrekking heeft op de verzoeker, dat beperkt openbaar is. Bijvoorbeeld inzage in het 'eigen' Ondertoezichtstelling-dossier. In het informatiestelsel zou verzoeker inzage verleend kunnen worden in het eigen dossier met daarin de delen die vertrouwelijk zijn, bijvoorbeeld delen die over derden (bijvoorbeeld familieleden) gaan, weggelakt. In een documentenstelsel zou een dergelijk verzoek kunnen worden geweigerd omdat verzoeker dan alleen inzage krijgt in het gehele dossier en niet in het dossier minus de gevoelige delen.

De impact van de invoering van een informatiestelsel voor dergelijke persoonlijke verzoeken, ten opzichte van de huidige werkwijze, hebben we hierboven reeds beschreven. De afweging of onderdelen afgeschermd moeten worden en welke, moet gemaakt worden. Dit leidt zoals genoemd tot meer werk en vereist additionele expertise bij archiefbewaarpplaatsen. Archiefbewaarpplaatsen zullen veel maatwerk moeten leveren. De consequentie hiervan is dat afhankelijk van de verzoeker en de motivering de afweging om af te schermen anders uitvalt.

Informatieverzoek

Met informatieverzoeken bedoelen wij verzoeken tot inzage in beperkt openbaar archief vergelijkbaar met Wob-verzoeken zoals deze nu bij archiefvormers worden ingediend (voor niet-overgebrachte informatie). De archiefbewaarpplaats moet bij een dergelijk verzoek op basis van de motivering beoordelen of en welke onderdelen in een beperkt openbaar archiefstuk of document daaruit, wel ter informatie kunnen worden gegeven. Deze afweging zal anders uitpakken voor een 'algemeen' informatieverzoek dan een verzoek dat betrekking heeft op een persoonlijk dossier (zie hierboven). Voor het afhandelen van dergelijke informatieverzoeken zullen archiefbewaarpplaatsen nieuwe werkprocessen moeten optuigen (hoe beoordelen we een verzoek en hoe maken we de afweging of en welke onderdelen ter inzage kunnen worden gegeven?) en

additionele expertise moeten betrekken om te ondersteunen bij de afweging. In de beginfase zal ook vaker een beroep worden gedaan op de archiefvormer.

Zoals gezegd is het voor archiefbewaarplaatsen moeilijk om de gevoeligheid van archiefstukken te beoordelen, mede omdat de archiefvormer de beperkingsgronden niet onderbouwt. De geconsulteerde medewerkers van archiefbewaarplaatsen voorzien daardoor dat in een informatiestelsel vooral verzoeken van het type informatieverzoek tot veel additioneel werk leiden. De afweging om in onderdelen van beperkt openbare dossiers of documenten inzage te verlenen is een moeilijke afweging en een die vraagt om maatwerk (naar gelang het verzoek en het betreffende archiefstuk).

Verzoeken ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek

Archiefbewaarplaatsen krijgen ook inzageverzoeken in beperkt openbaar archief van onderzoekers. In het huidige documentenstelsel krijgen onderzoekers op basis van een motivering al dan niet inzage in het gehele dossier of document. De archiefbewaarplaatsen stellen dat het niet wenselijk is om onderzoekers inzage te verlenen in onderdelen van dossiers of documenten. Juist voor wetenschappelijk onderzoek is het belangrijk om kennis te nemen van het gehele dossier, mits dat mogelijk is op basis van de aard van het verzoek en men aan voorwaarden voldoet om de vertrouwelijkheid te beschermen .

6.3.4 Randvoorwaarden

Voor het informatiestelsel geldt dat met het oog op de toekomst en de verregaande digitalisering van overheid en samenleving, waardoor er steeds meer *digital born* archief is, een investering in technische voorzieningen noodzakelijk is. Allereerst zal het noodzakelijk zijn gevoelige passages in kopieën van digitale bronnen onleesbaar te maken, wanneer in een informatiestelsel inzage wordt gegeven in digitale dossiers. Medewerkers van archiefbewaarplaatsen geven daarnaast aan dat voor diverse digitale archiefstukken, zoals e-mailboxen, het noodzakelijk zal zijn om effectief en efficiënt digitale documenten te doorzoeken, gevoelige passages te identificeren en digitaal af te schermen. Denk niet alleen aan e-mailadressen en namen maar ook aan tekstpassages, technische of financiële gegevens. Daarbij vinden zij het wenselijk om dit zoveel mogelijk te automatiseren, om de werklast te beperken. Vooralsnog zijn de benodigde technische voorzieningen hiervoor nog niet aanwezig bij archiefbewaarplaatsen.

Daarnaast vraagt het informatiestelsel om 'een investering aan de voorkant'. In het informatiestelsel hebben archiefbewaarplaatsen van archiefvormers meer informatie nodig over de beperkingsgronden, onderbouwing daarvan en specifieke gevoeligheden. Zonder deze informatie is het voor archiefbewaarplaatsen niet mogelijk adequaat een afweging te maken om informatie uit bepaalde onderdelen van beperkt openbare archiefstukken al dan niet te verstrekken. Dat impliceert ook een andere formulering van de besluiten tot beperking van de openbaarheid.

6.4 Alternatief 2: publicatiestelsel

Het tweede alternatieve inzage regime dat we hebben onderzocht is het publicatiestelsel. In het publicatiestelsel worden inzageverzoeken op dezelfde manier afgehandeld als in het informatiestelsel. Als toevoeging geldt dat in het publicatiestelsel eenmaal verstrekte informatie publiek toegankelijk wordt gemaakt voor eenieder. Het betreft zowel archiefstukken waarin gevoelige onderdelen zijn afgeschermd, als informatie die aan verzoekers op andere wijze is verstrekt. Publieke toegankelijkheid kan betekenen dat verstrekte informatie online gepubliceerd wordt, onder voorwaarde dat de betreffende archiefstukken/verstrekte informatie digitaal/gedigitaliseerd zijn. Publieke toegankelijkheid kan ook betekenen dat de betreffende archiefstukken/verstrekte informatie na honorering van een individueel verzoek voor eenieder op locatie toegankelijk zijn.

6.4.1 Vandaag op morgen: van documentenstelsel naar publicatiestelsel

Inzageverzoeken worden in het publicatiestelsel afgehandeld conform het informatiestelsel. De extra werkzaamheden in het publicatiestelsel ten opzichte van het informatiestelsel betreffen het publiek toegankelijk maken van verstrekte informatie uit beperkt openbaar archief. Voor het deel dat online gepubliceerd wordt, dienen bovendien de benodigde technische voorzieningen gerealiseerd te worden: een online omgeving voor publicatie van beperkt openbaar archiefmateriaal dat na een inzageverzoek openbaar wordt (behoudens de gevoelige onderdelen).

De geconsulteerde medewerkers van archiefbewaarpplaats achten een dergelijk inzage regime enkel haalbaar voor informatieverzoeken (zie hierboven), mits het niet te gevoelige informatie betreft. Archiefstukken die na een persoonlijk verzoek zijn overlegd aan een verzoeker kunnen niet gepubliceerd worden. De basis om informatie te verstrekken is immers dat de verzoeker informatie vraagt uit het 'eigen' dossier. Deze informatie is niet bedoeld voor derden. Archiefstukken die na een verzoek ten behoeve van wetenschappelijk onderzoek ter inzage worden gegeven aan onderzoekers kunnen ook niet gepubliceerd worden omdat de basis voor goedkeuring van het verzoek de onderzoeksactiviteiten zijn.

Medewerkers van archiefbewaarpplaatsen geven aan dat in een publicatiestelsel drie versies van hetzelfde document kunnen ontstaan. De originele versie (A), de versie met afgeschermd passages ten behoeve van de verzoeker (B) en de versie die openbaar wordt gemaakt (C). De openbare versie (C) kan meer afgeschermd passages bevatten dan versie B, omdat medewerkers hierbij een andere afweging (moeten) maken over de gevoeligheid van informatie, omdat de informatie voor een andere 'doelgroep' bedoeld is.

De impact is volgens de medewerkers van archiefbewaarpplaatsen groot. Onder het publicatiestelsel zullen zij eenmaal verstrekte informatie (documenten uit dossiers al of niet gedeeltelijk afgeschermd, samenvattingen en beantwoording van vragen) actief

openbaar moeten maken. Dit is een nieuwe taak voor hen, die verschilt van publicatie van de inventaris en veel geraadpleegde openbare documenten. Archiefbewaarplaatsen zullen voor een publicatiestelsel nieuwe werkprocessen moeten ontwerpen en technische voorzieningen moeten treffen, en andere (nieuwe) afwegingen moeten maken.

Daarnaast verwachten de medewerkers van archiefbewaarplaatsen dat publicatie van gedeeltelijk openbare archiefstukken tot veel vragen van het publiek zal leiden: waarom is dit niet openbaar? En, wanneer wordt het wel openbaar? Dit brengt additionele werkzaamheden voor archiefbewaarplaatsen met zich mee. Ook wijzen de medewerkers van de archiefbewaarplaatsen op een risico van het publicatiestelsel: afschermen en informatie verstekken, zo stellen zij, is foutgevoelig. Publicatie van verstrekte informatie is daarmee een risico omdat eventuele fouten, vooral in online gepubliceerde informatie, nooit meer ongedaan kunnen worden gemaakt.

6.5 Tot slot: de wenselijkheid van alternatieve inzageregimes

We begonnen dit hoofdstuk met de vraag: *In hoeverre maakt de instroom van jonger archief (na verkorting van de overbrengingstermijn) veranderingen in inzageregimes bij archiefbewaarplaatsen wenselijk, en wat zijn de voor- en nadelen en kosten van verschillende opties?* We hebben in dit hoofdstuk antwoord gegeven op deze vraag door na te gaan wat de impact zou zijn als archiefbewaarplaatsen in plaats van het documentenstelsel, inzage zouden verlenen in beperkt openbaar archief volgens het informatiestelsel of het publicatiestelsel.

In het *informatiestelsel* wordt informatie uit beperkt openbare archiefstukken verstrekt aan een specifieke verzoeker. De impact voor archiefbewaarplaatsen is dat zij, ten opzichte van het documentenstelsel, additionele handelingen moeten verrichten: ze moeten de afweging maken of en welke delen van het archiefstuk te gevoelig zijn om door verzoeker kennis van te nemen, gevoelige onderdelen moeten zij afschermen in kopieën van archiefstukken of ze zullen schriftelijk dan wel mondeling de gevraagde informatie moeten verstrekken. Daarbij is de afweging of archiefstukken gevoelig informatie bevatten een complexe. Het is daarvoor wenselijk of zelfs noodzakelijk dat archiefvormers onderbouwen waarom zij openbaarheidsbeperkingen opleggen.

In het *publicatiestelsel* zal eenmaal verstrekte informatie publiek toegankelijk worden. Een dergelijk werkwijze is niet geschikt voor alle verzoeken tot inzage in beperkt openbaar archief. Archiefbewaarplaatsen achten publicatie van reeds verstrekte informatie enkel haalbaar voor informatieverzoeken. Dat wil zeggen, inzageverzoeken die niet persoonlijke dossiers betreffen of bedoeld zijn voor wetenschappelijk onderzoek.

Medewerkers van archiefbewaarplaatsen geven aan dat er (ook) voordelen zijn verbonden aan een informatiestelsel ten opzichte van het huidige documentenstelsel. Bij een informatiestelsel is er namelijk geen binaire afweging – helemaal wel of helemaal

niet inzage geven – maar zijn er ook ‘grijstinten’ mogelijk (gedeeltelijke inzage). Dit kan er toe leiden dat de openbaarheid van informatie in zijn algemeenheid toeneemt: waar inzage in een beperkt openbaar archiefstuk nu wellicht geweigerd wordt, is inzage wel mogelijk als bepaalde informatie wordt afgeschermd. Medewerkers van archiefbewaarplaatsen zien dit als een voordeel. Door verkorting van de overbrengingstermijn krijgen archiefbewaarplaatsen jonger archief in beheer. Daarmee zal de vraag naar inzage in beperkt openbaar archief toenemen. Omdat het jonger archief betreft, kunnen de gevoeligheden groter zijn. De wenselijkheid van een informatiestelsel, eventueel naast een documentenstelsel, kan daardoor toenemen, omdat dat medewerkers van archiefbewaarplaatsen meer vrijheidsgraden biedt bij het in enige vorm inzage geven in beperkt openbaar archief. Dit vergt wel, zoals gezegd, een ander soort expertise en opleidingsniveau van medewerkers om de juiste afwegingen te kunnen maken en andere technische voorzieningen.

Kortom: een informatiestelsel, naast of in plaats van een documentenstelsel, kan de openbaarheid van overheidsinformatie vergroten, zeker in een toekomstige situatie met een kortere overbrengingstermijn. Dit moet afgewogen worden tegen de substantiële investeringen en structurele meerkosten die hier volgens de geraadpleegde experts tegenover staan. De exacte omvang daarvan is op dit moment (nog) niet te bepalen.

De substantiële investeringen betreffen onder andere technische voorzieningen bij archiefbewaarplaatsen. Om inzage te geven in digitale (digital born) bronnen zal het noodzakelijk zijn gevoelige passages in kopieën van digitale bronnen onleesbaar te maken. Medewerkers van archiefbewaarplaatsen geven daarnaast aan dat voor diverse digitale archiefstukken het noodzakelijk zal zijn om effectief en efficiënt digitale documenten te doorzoeken, gevoelige passages te identificeren en digitaal af te schermeren, en dat zoveel mogelijk geautomatiseerd. Vooralsnog zijn de benodigde technische voorzieningen hiervoor niet aanwezig.

De structurele meerkosten zitten, zoals gezegd, in de extra werkzaamheden voor medewerkers van archiefbewaarplaatsen. Zij moeten de afweging maken of en welke delen van het archiefstuk te gevoelig zijn om door verzoeker kennis van te nemen, gevoelige onderdelen moeten zij afschermen in kopieën van archiefstukken of ze zullen schriftelijk dan wel mondeling de gevraagde informatie moeten verstrekken. De belangrijkste kostendrijver hiervoor is het aantal inzageverzoeken dat archiefbewaarplaatsen zullen krijgen, in het bijzonder voor archief tussen de 10 en 20 jaar oud. Een vergelijking met de kosten die vrijvallen bij archiefvormers door het komen te vervallen van kosten voor de afhandeling van Wob-verzoeken (zie paragraaf 5.2) gaat echter niet op. Weliswaar hoeven archiefbewaarplaatsen, anders dan archiefvormers bij Wob-verzoeken, minder moeite te doen om de gevraagde informatie te verzamelen. Deze informatie is immers zo beschikbaar. Anderzijds zullen medewerkers van archiefbewaarplaatsen aanzienlijk meer tijd kwijt zijn aan de beoordeling van eventuele gevoelige delen van het archiefstuk, doordat de medewerkers geen enkele inhoudelijke

betrokkenheid hebben gehad bij de creatie van de desbetreffende informatie. De afweging over het al dan niet afschermen van informatie is daardoor complex, zeker als er bij overbrenging weinig onderbouwing is meegegeven voor opgelegde openbaarsbeperkingen. In voorkomende gevallen zullen medewerkers van archiefbewaarplaatsen daarvoor contact moeten leggen met de archiefvormer. Het is daardoor per saldo realistisch te noemen dat de structurele meerkosten voor archiefbewaarplaatsen bij een informatiestelsel substantieel hoger liggen dan de vrijvallende kosten bij archiefvormers voor de afhandeling van Wob-verzoeken met betrekking tot informatie tussen 10 en 20 jaar oud.

Bijlage A Beschrijving archieflandschap

Het 'archieflandschap' – het samenspel van archiefvormers en archiefbewaarplaatsen – is divers. Om een representatief onderzoek uit te voeren is het daarom noodzakelijk om het landschap goed te kennen en de te onderzoeken instellingen zorgvuldig te selecteren. In deze bijlage zetten wij het archieflandschap uiteen. Deze beschrijving heeft als basis gediend voor de caseselectie.

Archiefvormers

De zorg voor archieven en de inrichting van het daarbij behorende archiefbestel in Nederland zijn geregeld in de Archiefwet 1995.³⁷ Onder de werking van de wet vallen ruim duizend organisaties. Op het niveau van de centrale overheid variërend van de acht hoge Colleges van Staat, de Ministeries (12 kerndepartementen met circa 100 adviescolleges, inspecties en uitvoeringsdiensten), de 12 Commissarissen van de Koning, de Rechterlijke macht (18 organisaties), circa 57 publiekrechtelijk Zelfstandige Bestuursorganen (ZBO's), 6 Publiekrechtelijke Beroepsorganisaties (PBO's) en circa 100 privaatrechtelijke rechtspersonen en natuurlijke personen die bekleed zijn met 'enig openbaar gezag'.³⁸ Op niveau van de decentrale overheid zijn dit de 12 provincies (inclusief de provinciale taak van de Commissaris van de Koning), de gemeenten (nu circa 355), de 21 waterschappen en meer dan 400 gemeenschappelijke regelingen.

De Archiefwet heeft de zorg en het beheer van de overheidsarchieven ingericht per bestuurslaag, wat inhoudt dat organen van de Rijksoverheid hun archiefbescheiden overbrengen naar een Rijksarchiefbewaarplaats, de provincies naar een provinciale archiefbewaarplaats, de gemeenten naar een gemeentelijke archiefbewaarplaats en de waterschappen naar een waterschapsarchiefbewaarplaats. Onderstaande tabel geeft hiervan een overzicht.

³⁷ Archiefwet 1995, specifiek de artikelen 23 en 26 (archiefbescheiden van het Rijk); 27 -29 (provincies); 30-32 (gemeenten); 35-37 (waterschappen); 40 en 41 (gemeenschappelijke regelingen en andere overheidsorganen).

³⁸<https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/geinspecteerde-instellingen>

Overheidsorgaan	Archiefbewaarplaats
Hoge Colleges van Staat	Nationaal Archief
Kabinet der Koning	Nationaal Archief
Ministeries (kerndepartementen en uitvoeringsorganisaties)	Nationaal Archief, Rijksarchief in de provincie
Commissaris van de Koning	Rijksarchief in de Provincie (Rijkstaak), Provinciale archiefbewaarplaats (provinciale taak)
Publiekrechtelijke ZBO's	Nationaal Archief, Rijksarchief in de provincie
Privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en personen met enig openbaar gezag bekleed	Nationaal Archief, Rijksarchief in de provincie
Rechterlijke macht	Nationaal Archief, Rijksarchief in de provincie
Organen van publiekrechtelijke beroepsorganisaties	Nationaal Archief
Provincies	Provinciale archiefbewaarplaats
Gemeenten	Gemeentelijke archiefbewaarplaats
Waterschap	Waterschapsarchiefbewaarplaats
Gemeenschappelijke regelingen	Wordt geregeld in de tekst van de gemeenschappelijke regeling.

Tabel 6: Bestemming archiefbescheiden na overbrenging (niet uitputtend)

Op Rijksniveau is bovendien een onderscheid gemaakt naar het werkingsgebied van het betreffende overheidsorgaan (art. 26 lid 1 en 2). Archiefbescheiden van overheidsorganen met een functie die zich over het hele land uitstrekt gaan naar het Nationaal Archief (de 'Algemene Rijksarchiefbewaarplaats'). Is een dergelijk overheidsorgaan echter gevestigd in een provincie, of is de werkingssfeer van de organisatie beperkt tot een deel van het land, denk aan een rechtbank, dan worden de archiefbescheiden overgebracht naar het betreffende Rijksarchief in de provincie.³⁹

Voor gemeenschappelijke regelingen heeft de Archiefwet niet aangegeven wat de toekomstige archiefbewaarplaats moet zijn. Deze moet in de tekst van de gemeenschappelijke regeling worden aangewezen. In de praktijk wordt de provinciale archiefbewaarplaats aangewezen als een provincie participeert in een gemeenschappelijke regeling (denk aan Omgevingsdiensten) en de archiefbewaarplaats van de centrum-

³⁹ Zie hiervoor het Besluit aanwijzing overheidsorganen waarvan archiefbescheiden dienen te worden bewaard via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0012449/2003-09-01>

gemeente of vestigingsgemeente als alleen gemeenten en/of waterschappen participeren (bijvoorbeeld een belastingsamenwerking).

Archiefbewaarplaatsen

Het aantal archiefdiensten waar deze organisaties hun 'te bewaren archiefbescheiden' naar toe brengen is ruim 100. Aan het einde van deze paragraaf geven we hiervan een overzicht. Eind 2018 is in 90 gevallen het beheer van de archiefbewaarplaats belegd bij een gediplomeerd archivaris.⁴⁰

Twaalf archiefdiensten zijn aangewezen als Rijksarchiefbewaarplaats en als provinciale archiefbewaarplaats. Naast het Nationaal Archief in Den Haag zijn dit de volgende Regionale Historische Centra (RHC) in de provinciehoofdsteden: Groninger Archieven, Tresoor (Friesland), Drents Archief, Historisch Centrum Overijssel, Gelders Archief, Utrechts Archief, Flevolands Archief, Noord-Hollands Archief, Zeeuws Archief, Brabants Historisch Informatiecentrum (BHIC) en Historisch Centrum Limburg. Deze ('Rijks) RHC's zijn daarnaast aangewezen als archiefbewaarplaats van een of meerdere gemeenten. Het Flevolands Archief, het Gelders Archief en het BHIC zijn bovendien aangewezen als waterschapsarchiefbewaarplaats.

De overige 78 archiefdiensten met benoemde archivaris zijn alleen door gemeenten en/of waterschappen aangewezen als archiefbewaarplaats. De omvang varieert van een enkelvoudige archiefdienst voor één gemeente (bijvoorbeeld Kampen) of waterschap (Hoogheemraadschap van Rijnland) tot samenwerkingsvormen van verschillende lagere overheden (zoals Regionaal Archief Alkmaar of Regionaal archief Rivierenland). De schaal van deze 'regionale archiefdiensten' of 'regionale historische centra' varieert van een beperkt aantal aangesloten organisaties tot maximaal 20 gemeenten (regionaal historisch centrum Eindhoven).

Naast deze 90 archiefdiensten met benoemde archivaris is er een (onbekend) aantal gemeenten en waterschappen dat geen eigen archivaris heeft benoemd. De Archiefwet geeft gemeenten en waterschappen deze mogelijkheid. Deze lagere overheden zijn wel verplicht hun overheidsarchieven na (nu nog) 20 jaar over te brengen naar een archiefbewaarplaats. Het beheer van deze archiefbewaarplaats is echter niet belegd bij een gediplomeerd archivaris, maar bij de secretaris.

Onderstaand overzicht is gebaseerd op de Almanak Nederlands Archiefwezen 2018. Hierin is ook een aantal archiefbewaarplaatsen opgenomen zonder benoemde archiva-

⁴⁰ Gebaseerd op het overzicht van archiefbewaarplaatsen in de Almanak van het Nederlands Archiefwezen 2018/2019. Hierin zijn 105 archiefbewaarplaatsen opgenomen. Dit zijn in ieder geval alle archiefbewaarplaatsen met een benoemde archivaris, in totaal 88. Gemeenten en waterschappen zijn wel verplicht een archiefbewaarplaats aan te wijzen, maar niet verplicht een archivaris te benoemen. Het is niet zeker of alle gemeentelijke archiefbewaarplaats zonder benoemde archivaris in deze Almanak vermeld zijn.

ris. De secretaris van de betreffende gemeente of het waterschap beheert deze archiefbewaarplaats.

	Benoemde archivaris?	Rijksarchiefbewaarplaats	Provinciale archiefbewaarplaats	Gemeentelijke archiefbewaarplaats	Waterschapsarchiefbewaarplaats
Groningen					
Groninger Archieven	ja	1	1	1	
Gemeentearchief Hoogezand Sappemeer	ja			1	
Waterschap Noorderzijvest	nee				1
Streekarchivariaat Noordoost Groningen	ja			4	
Gemeente Oldambt	nee			1	
Gemeente Pekela	nee			1	
Friesland					
Tresoar (RHC)	ja	1	1	1	
Gemeentearchief Harlingen	nee			1	
Historisch centrum Leeuwarden	ja			1	
Streekarchief Noordoost Friesland	ja			6	
Gemeente Sudwest Fryslan	nee			1	
Gemeente Waadhoeke	nee			1	
Drenthe					
Drents Archief	ja	1	1	1	
Gemeente Tynaarlo	nee			1	
Overijssel					
Historische Centrum Overijssel	ja	1	1	2	
Historisch Archief Almelo	nee			1	
Gemeente Borne	nee			1	
Gemeente Emmen	ja			1	
Stadsarchief Enschede	nee			1	
Gemeentearchief Ommen - Hardenberg	nee			1	

Gemeente Hengelo	ja			1	
Stadsarchief Kampen	ja			1	
Gemeente Steenwijkerland	ja			1	
Gelderland					
Gelders Archief	ja	1	1	4	1
Erfgoedcentrum Achterhoek en Liemers	ja			8	1
Gemeentearchief Barneveld	ja			1	
CODA-archief Apeldoorn	ja			2	
Gemeentearchief Ede en Scherpenzeel	ja			2	
Streekarchief Epe, Hattem en Heerde	ja			2	
Streekarchief Liemers en Doesburg	ja			5	
Gemeente Nijkerk	nee			1	
Regionaal archief Nijmegen	ja			8	
Streekarchivariaat Noordwest Veluwe	ja			5	
Gemeentearchief Putten	ja			1	
Regionaal archief Rivierenland	ja			8	1
Gemeentearchief Voorst	ja			1	
Gemeentearchief Wageningen	ja			1	
Regionaal Archief Zutphen	ja			1	
Flevoland					
Het Flevolands Archief	ja	1	1	4	1
Stadsarchief Almere	ja			1	
Gemeente Noordoostpolder	ja			1	
Utrecht					
Utrechts Archief	ja	1	1	2	
Archief Eemland	ja			8	
Regionaal Historisch Centrum Zuidoost Utrecht	ja			6	
Regionaal Historisch Centrum Rijnstreek en Lopikerwaard	ja			6	1
Regionaal Historisch Centrum Vecht en Venen	ja			4	
Gemeentearchief Veenendaal	ja			1	
Gemeentearchief Zeist	nee			1	
Noord Holland					
Noord-Hollands Archief	ja	1	1	12	
Regionaal Archief Alkmaar	ja			10	
Waterschap Amstel, Gooi en Vecht	ja				1

Stadsarchief Amsterdam	ja			3	
Streekarchief Gooi en Vechtstreek	ja			4	
Gemeentearchief Gooise Meren en Huizen	ja			2	
Historisch archief Haarlemmermeer	nee			1	
Waterlands Archief	ja			6	
West-Fries archief	ja			7	
Gemeentearchief Zaanstad	ja			1	
Zuid Holland					
Nationaal Archief	ja	1	1		
Hoogheemraadschap van Delfland	ja				1
Hoogheemraadschap van Rijnland	ja				1
Hoogheemraadschap Schieland en Krimpenerwaard	ja				1
Archief Delft	ja			4	
Regionaal archief Dordrecht	ja			13	
Regionaal archief Gorinchem	ja			4	
Haags gemeentearchief	ja			2	
Erfgoed Leiden en omstreken	ja			10	
Streekarchief Midden-Holland	ja			5	
Gemeentearchief Oegstgeest	ja			1	
Gemeentearchief Alphen a/d Rijn	ja			3	
Stadsarchief Rotterdam	ja			5	1
Gemeentearchief Schiedam	ja			1	
Stadsarchief Vlaardingen	ja			1	
Streekarchief Voorne-Putten	ja			5	
Gemeentearchief Wassenaar en Voorschoten	ja			1	
Historisch archief Westland	ja			1	
Stadsarchief Zoetermeer	ja			1	
Streekarchief Goeree-Overflakkee	ja			1	
Zeeland					
Zeeuws Archief	ja	1	1	2	
Gemeentearchief Goes	ja			1	
Gemeentearchief Noord-Beverland	ja			1	
Gemeentearchief Schouwen-Duivenland	ja			1	
Gemeente Sluis	ja			1	
Gemeentearchief Terneuzen	ja			1	
Gemeentearchief Tholen	ja			1	
Gemeentearchief Vlissingen	ja			1	

Noord Brabant					
Brabants Historisch Informatie Centrum	ja	1	1	16	2
Waterschap Brabantse Delta	nee				1
Stadsarchief Breda	ja			1	
Regionaal historisch centrum Eindhoven	ja			20	
Gemeentearchief Gemert Brakel	ja			1	
Streekarchief Langstraat Heusden Altena	ja			5	
Stadsarchief Oss	ja			1	
Erfgoed 's-Hertogenbosch	ja			1	
Regionaal archief Tilburg	ja			12	
West Brabantse Archief	ja			9	
Limburg					
Regionaal Historisch Centrum Limburg	ja	1	1	4	
Gemeentearchief Kerkrade	ja			1	
Gemeentearchief Maasgouw	nee			1	
Gemeentearchief Peel en Maas	ja			1	
Rijckheyt	ja			6	
Gemeentearchief Roermond	ja			3	
archief De Domeinen, Sittard Geleen	ja			1	
Gemeentearchief Valkenburg a/d Geul	ja			1	
Gemeentearchief Venlo	ja			1	
Gemeentearchief Weert	ja			1	

Overzicht Nationaal Archief en ('Rijks') Regionale Historische Centra

	Benoemde archivaris?	Rijksarchiefbewaarpplaats	Provinciale archiefbewaarpplaats	Gemeentelijke archiefbewaarpplaats	Waterschapsarchiefbewaarpplaats
Groninger Archieven	ja	1	1	1	
Tresoar (RHC)	ja	1	1	1	
Drents Archief	ja	1	1	1	
Historisch Centrum Overijssel	ja	1	1	2	
Gelders Archief	ja	1	1	4	1
Het Flevolands Archief	ja	1	1	4	1
Utrechts Archief	ja	1	1	2	
Noord-Hollands Archief	ja	1	1	12	
Nationaal Archief	ja	1	1		
Zeeuws Archief	ja	1	1	2	1
Brabants Historisch Informatie Centrum	ja	1	1	16	2
Regionaal Historisch Centrum Limburg	ja	1	1	4	

Bijlage B Beschrijving caseselectie

Ten behoeve van dit onderzoek zijn verdiepende interviews gehouden met en gegevens uitgevraagd bij medewerkers van de volgende organisaties.

Archiefvormers:

- Ministerie van Justitie en Veiligheid
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat / Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- De Nederlandsche Bank
- UWV
- De Nederlandse Zorgautoriteit
- Provincie Overijssel
- Gemeente Den Haag
- Gemeente Nijmegen
- Gemeente Den Helder
- Gemeente Noordenveld
- Waterschap Hoogheemraadschap Hollands Noorder Kwartier
- Waterschap Rijnland
- Veiligheidsregio Gooi en Vechtstreek

Archiefbewaarplaatsen:

- Nationaal Archief
- Historisch Centrum Overijssel
- Gemeentearchief Ede
- Gemeentearchief Den Haag
- Gemeentearchief Nijmegen
- Regionaal Archief Alkmaar
- Streekarchief Gooi en Vechtstreek

Bijlage C Onderbouwing en afbakening rekenmodel

In deze bijlage beschrijven we de onderbouwing en afbakening van het rekenmodel. We bespreken hier achtereenvolgens:

- De structurele en incidentele kosten;
- De opbouw van het rekenmodel;
- Onderliggende berekeningen impact archiefvormers;
- Onderliggende berekeningen impact archiefbewaarplaatsen.

Structurele en incidentele kosten

In deze impactanalyse richten wij ons op de verandering in structurele kosten in de beoogde situatie. Voor de incidentele kosten, die buiten de scope van onderzoek vallen, kan een onderscheid gemaakt worden tussen:

1. Extra incidentele kosten, waarbij de totale kosten over de transitieperiode hoger zijn als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn. Deze kosten zijn met name relevant voor de impactanalyse.
2. Incidentele kosten die, als gevolg van de verkorting van de overbrengingstermijn, eerder moeten worden gemaakt. Hierbij verandert slechts de verdeling van kosten over de jaren in de transitieperiode. Als gevolg daarvan blijven de totale kosten over de gehele transitieperiode gelijk.

De omvang van de incidentele kosten wordt grotendeels bepaald door de manier waarop de verkorting wordt geïmplementeerd. Een gefaseerde implementatie van de verkorting kan deze incidentele kosten voor archiefvormers en archiefbewaarplaatsen beperken. Belangrijk hierbij is dat OCW heeft aangegeven dat de voorgenomen verkorting niet met terugwerkende kracht en gefaseerd wordt ingevoerd.

De opbouw van het rekenmodel

Opzet

In het rekenmodel worden de kostenverschuivingen die als gevolg van de verkorting plaatsvinden berekend door de hoogte van de geïdentificeerde kostendrijvers te vergelijken in het scenario na de verkorting met de huidige situatie. Dit gebeurt op basis van het fictieve scenario dat de verkorting van de overbrengingstermijn 'vannacht' wordt geïmplementeerd. Hierdoor hoeven we geen assumpties te maken over hoe externe factoren (digitalisering, Woo etc.) zich in de toekomst zullen ontwikkelen.

We vergelijken de hoogte van de kostendrijvers in de huidige situatie ('vandaag') met de hoogte van de kostendrijvers na de verkorting ('morgen'). De verandering in de totale structurele kosten als gevolg van de verkorting is *het verschil in de hoogte van de*

kostendrijvers ‘morgen’ en de hoogte van de kostendrijvers ‘vandaag’. Aangezien de kostendrijvers verschillen tussen de archiefvormers en bewaarplaatsen, worden de scenario’s gescheiden geconstrueerd voor de twee groepen.

Als gevolg daarvan bestaat de kostenanalyse uit een viertal scenario’s:

- Archiefvormers ‘vandaag’;
- Archiefbewaarplaatsen ‘vandaag’;
- Archiefvormers ‘morgen’;
- Archiefbewaarplaatsen ‘morgen’.

Data

De onderstaande tabellen geven een overzicht van de data die we hebben gebruikt voor het schatten van de verschillende kostendrijvers voor archiefvormers.

Archiefvormers

Kostendrijver		Verzamelde/benodigde data
Wob-verzoeken (10 – 20 jaar)	P	Kostenberekening Wob-verzoeken ⁴¹ Data-uitvraag/ overige (bestaande) bronnen: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal Wob-verzoeken en aantal benodigde werkdagen ter behandeling van het verzoek indien opgevraagde informatie tussen 10 en 20 jaar oud
	Q	Percentage Wob-verzoeken tussen de 10 en 20 jaar oud Data-uitvraag, expertsessies, datascraping en bestaande rapporten: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Totaal aantal Wob verzoeken per jaar ▪ Totaal aantal uren afhandeling per Wob verzoek per jaar ▪ Gemiddelde kosten per uur afhandeling Wob verzoeken ▪ Totaal aantal of aandeel Wob-verzoeken gedaan in de jaren 2013-2018 betreffend opgevraagde informatie tussen 10 en 20 jaar oud op het moment van verzoek
Besluitvorming openbaarheidsbeperkingen	P	Data-uitvraag en expertsessies: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemiddelde kosten per uur van betrokken medewerkers (en verwachte stijging) ▪ Werklast per meter archief (en verwachte stijging)
	Q	Diverse bestaande rapporten (zie verderop) Data-uitvraag en expertsessies: <ul style="list-style-type: none"> ▪ Deel van archief dat voor overbrenging in aanmerking komt ▪ Totaal overgebracht archief per jaar (in meter) ▪ Totaal/aandeel beperkt openbaar archief (en verwachte stijging)
Terugleningen (10-	P	Expertuitvraag onder IT-managers en financial controllers Data-uitvraag:

⁴¹ Deze is verstrekt door een respondent (archiefvormer). Hierin staan de verschillende processtappen van het afhandelen van een Wob-verzoek beschreven.

20 jaar)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemiddelde kosten bij teruglenen van analogo archief ▪ Gemiddelde kosten bij teruglenen van digitaal archief
Q	<p>Data-uitvraag:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aantal keer in 2018 dat bescheiden tussen de 10 en 20 jaar intern zijn geraadpleegd

Tabel 7. Kostendrijvers archiefvormers: overzicht verzamelde en benodigde data

Onderliggende berekeningen impact archiefvormers

Wob-verzoeken te bewaren informatie tussen de 10 en 20 jaar

Aangezien er geen centraal registratiesysteem bestaat voor Wob-verzoeken, is het totaal aantal Wob-verzoeken, voor decentrale overheden, door middel van extrapolatie achterhaald via een uitvraag naar het totaal aantal Wob-verzoeken per archiefvormer. Op basis van onze uitvraag zien we dat het aandeel Wob-verzoeken voor informatie tussen de 10 en 20 jaar in de periode 2013-2018 varieert tussen de 3,2 procent en 6 procent. Slechts een archiefvormer schat het percentage op 16 procent van het totaal aantal Wob-verzoeken. Dit is een uitzondering omdat het hier informatie over een groot (infrastructureel) project betrof. Het is belangrijk te benadrukken dat het hier schattingen betreft omdat er bij archiefvormers geen registratie is op welke periode Wob-verzoeken betrekking hebben.

De geschatte range van het aantal Wob-verzoeken tussen de 3,2 en 6 procent van het totaal aantal Wob-verzoeken hebben wij getoetst tijdens een financiële doorrekeningsessie met archiefvormers. De medewerkers van archiefvormende organisaties die hebben deelgenomen aan deze sessie herkenden zich in deze bandbreedte.

Door middel van datascraping hebben wij daarnaast onderzocht in hoeveel van deze verzoeken wordt gevraagd naar informatie tussen de 10 en 20 jaar oud op het moment van verzoek. We analyseren hierbij de relatieve leeftijd van jaartallen in het Wob-verzoek ten opzichte van de datum van het verzoek zelf. Een bron van *error* is de kans dat een jaartal dat 10 tot 20 jaar dateert op het moment van verzoek is opgenomen in het verzoek, zonder dat dit de leeftijd van de informatie betreft. Om deze error te minimaliseren, zijn alleen Wob-verzoeken meegenomen waarin maximaal vijf jaartallen zijn opgenomen. Dit resulteert in een dataset van ruim zesduizend Wob-verzoeken. Van deze Wob-verzoeken betreft het in 4,8 procent van de gevallen opgevraagde informatie tussen de 10 en 20 jaar oud.

Het aantal Wob-verzoeken per bestuursorgaan is vervolgens geëxtrapoleerd naar de verschillende bestuurslagen op basis van de gegevens die verschillende organisaties door middel van een data-uitvraag als onderdeel van het onderzoek hebben aangeleverd. Vervolgens zijn de extrapolaties getoetst in een financiële doorrekeningsessie met archiefvormers van verschillende typen bestuursorganen.

De aantallen uren die archiefvormers gemiddeld besteden aan de afhandeling van Wob-verzoeken zijn afkomstig uit het onderzoeksrapport van SEO (2013) *Kosten en ba-*

ten voor de overheid van wijzigingen van de Wet openbaarheid van bestuur. Op advies van de deelnemers van de financiële doorrekeningsessie is de ondergrens van de range zoals deze door SEO is berekend gehanteerd als schatting van het gemiddelde, aangezien de schattingen aan de hoge kant werden geacht.

Voor de gemiddelde directe loonkosten per (productief) uur is voor het Rijk uitgegaan van schaal 12 BBRA ex. BTW, (bron: Handleiding Overheidstarieven 2019). Voor de overige bestuurslagen is uitgegaan van de gemiddelde totale arbeidskosten per uur inclusief overhead uit de dataset *Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten 2018 met logische correcties*.

De totale kosten voor de afhandeling van Wob-verzoeken zijn vervolgens vermenigvuldigd met 2/3 (percentage van archief dat na 10 jaar nog op de server staat en voor permanente bewaring in aanmerking komt) en 4,8% (percentage van alle Wob-verzoeken dat informatie betreft tussen de 10 en 20 jaar).

Besluitvorming openbaarheidsbeperkingen

Voor dit onderdeel is eerst de huidige situatie in kaart gebracht, door een schatting te maken van de totale omvang aan gecreëerd, nog niet overgebracht analogo archief door decentrale overheden, op basis van een extrapolatie van informatie uit de gegevensuitvraag voor dit onderzoek en op basis van een onderzoek dat is verstrekt door het Regionaal Archief Alkmaar (*Monitor analoge informatie*). Dit is vermenigvuldigd met het percentage over te brengen archief per jaar, afkomstig uit de gegevensuitvraag voor dit onderzoek. Dit levert het aantal jaarlijks over te brengen meters archief op voor decentrale overheden. Voor de Rijksoverheid is ditzelfde gegeven verstrekt door het Nationaal Archief in het kader van dit onderzoek.

Deze aantallen over te brengen meters archief zijn vervolgens vermenigvuldigd met de werklast (in productieve uren)⁴² van de besluitvorming over openbaarheidsbeperkin-

⁴² Besluitvorming openbaarheid als 80 procent van gemiddelde werklast beschrijven per strekkende meter overgebracht archief op basis van de volgende *Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)*:

- *Rapport DIV Inventarisatie Ermelo, Harderwijk, Zeewolde*
- *Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording. Uitvoering Archiefwet 1995 op grond van de NG Kritische Prestatie-Indicatoren Archieven Gemeente Gooise Meren; Nulmeting 2016 betreffende de zorg en het beheer van niet-overgedragen archiefbesccheiden.*
- *Zeeuws Archief (2017) KPI rapport informatiehuishouding gemeente Tholen*
- *Gemeente Delft (2018) Verslag ten behoeve van horizontale verantwoording. Uitvoering Archiefwet 1995 op grond van de VNG archief Kritische Prestatie Indicatoren Gemeente Delft 2017*
- *Gemeente Dronten (2017) Horizontale Verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Verslag van de Archief KPI's van de gemeente Dronten 2017*

gen per meter over te brengen archief en vermenigvuldigd met het geldende uurtarief (zie boven). Dit levert de totale kosten op van besluitvorming over openbaarheidsbeperkingen in de huidige situatie.

Voor de berekening van de kosten in de beoogde situatie is gerekend met een 5 procent toename van huidige werklust voor decentrale overheden en 10 procent van de helft van de archiefvormers op centraal niveau.⁴³ Van de bevraagde centrale overheden verwacht naar schatting de helft geen toename, met name omdat in de huidige situatie de besluitvorming al met zeer veel nauwkeurigheid plaatsvindt. Daarentegen is de verwachting van de toename op centraal niveau van zij die wel een stijging verwachten hoger dan op decentraal niveau: 10 procent versus 5 procent respectievelijk. Hierdoor is de verwachte *gemiddelde* toename 5 procent op beide niveaus, met de kanttekening dat de verwachte verschillen binnen hetzelfde niveau groter zullen zijn voor centrale archiefvormers.

Voor decentrale overheden is tevens gerekend met een hoger uurtarief (+8 procent) in de verwachte situatie.

Terugleningen archief 10-20 jaar

De berekeningen voor dit onderdeel zijn gebaseerd op het percentage (papier) archief dat wordt teruggelegd, op basis van een onderzoek dat is verstrekt door het Regionaal Archief Alkmaar (*Monitor analoge informatie*). Hieruit komt naar voren dat naar verwachting gemiddeld circa 3,4% van het archief nog minstens eenmaal wordt teruggeleend wanneer het tussen de 10 en 20 jaar oud is⁴⁴.

Dit percentage is, voor zowel centraal als decentraal, vermenigvuldigd met de totale omvang van gecreëerd analogo archief in meters, dat afkomstig is van een extrapolatie van informatie uit de gegevensuitvraag voor dit onderzoek en de eerder genoemde Monitor analoge informatie. Dit is omgerekend van meters naar aantal dossiers (29 dossiers/m voor het Rijk, 40 dossiers/m voor decentrale overheden), gebaseerd op de gegevensuitvraag voor dit onderzoek. Vervolgens is dit vermenigvuldigd met het ge-

⁴³ Schattingen van geconsulteerde experts

⁴⁴ Onderliggende berekeningen zijn gebaseerd op een extrapolatie. Op basis van de steekproef uit de monitor is door APE uitgerekend welk percentage van het totale archief na 10 jaar nog niet is vernietigd en welk deel hiervan voor blijvende bewaring in aanmerking komt. Vervolgens zijn deze percentages vertaald naar het deel archief tussen de 10 en de 20 jaar dat intern tenminste één keer wordt geraadpleegd op basis van de data die in het kader van dit onderzoek is verzameld. Vervolgens is dit raadpleegpercentage vermenigvuldigd met een *discount factor*, omdat uit de praktijk blijkt dat raadpleging zich niet altijd vertaalt in teruglening. De combinatie van deze formules heeft geleid tot een gemiddeld percentage van 3,4 procent van het totale analoge archief tussen de 10 en 20 jaar dat minstens éénmaal wordt teruggeleend. Dit percentage is vermenigvuldigd met de verschillende geschatte hoeveelheden archief tussen de 10 en 20 jaar bij de verschillende bestuurslagen van archiefvormers.

middelste tarief dat archiefbewaarplassen in rekening brengen voor het teruglenen van een dossier (afkomstig uit de gegevensuitvraag).

Op centraal overheidsniveau, maar ook grotendeels op decentraal niveau, moet de archiefvormer bij teruglening persoonlijk de stukken inzien op de studiezaal van de archiefbewaarplass. Dit vertaalt zich in kosten voor de archiefvormer. De schatting is dat deze kosten gemiddeld op €10 per dossier liggen.

In de meeste gevallen is er wel sprake van dienstverlening vanuit de archiefbewaarplass, maar worden de kosten vanuit de archiefbewaarplass doorberekend aan de archiefvormers. Op centraal niveau hebben archiefvormers die vaak dossiers teruglenen hierover prijsafspraken met het Nationaal Archief. Het Nationaal Archief brengt kosten in rekening die kunnen variëren van €0,23 tot €1,50, naar gelang de archiefvormer en het aantal terugleningen. Op decentraal niveau worden de kosten voor het scannen van de dossiers niet altijd direct doorberekend, maar verdisconteerd in de integrale kostprijs per strekkende meter te beheren archief.

De meeste archiefbewaarplassen kiezen ervoor om dossiers alleen in hun totaliteit te scannen. Dit betekent dat de kosten bij grote dossiers flink kunnen oplopen, zelfs wanneer de ambtenaar maar een of twee pagina's uit het hele dossier nodig heeft. Daarnaast moeten medewerkers van archiefvormers ook naar de bewaarplassen voor inzage van beperkt openbaar archief. In veel gevallen betekent dit dat beleidsmedewerkers naar het archief moeten voor inzage van dit archief. Dit is anders op decentraal niveau, waar niet alleen lagere salarisschalen van toepassing zijn, maar waar (beperkt) openbaar archief vaak per koerier of bode naar de archiefvormer wordt gebracht.

De structurele kosten voor het teruglenen van dossiers kunnen bij overbrenging van jonger archief sterk oplopen. Een schatting op basis van de uitgevraagde gegevens voor papieren archief laat zien dat de totale kosten kunnen oplopen tot circa €0,7 miljoen structureel per jaar. De verwachting is dat de totale kosten gelijk verdeeld zijn over centrale en decentrale overheden.

Onderliggende berekeningen impact archiefbewaarplassen

Archiefbewaarplassen

Kostendrijver		Verzamelde/benodigde data
Advies en toekenning openbaarheidsbeperkingen	P * Q	Data-uitvraag: <ul style="list-style-type: none">Adviseren archiefvormer m.b.t. openbaarheidsbeperkingen als percentage van de totale werklast
Verlenen inzage in (beperkt) openbaar archief	P	Data-uitvraag: <ul style="list-style-type: none">Behandeling van verzoeken tot inzage in beperkt openbaar archief als percentage van de totale werklast

Q Data-uitvraag:

- Aantal verzoeken tot inzage beperkt openbaar archief in 2018
- Aantal verzoeken tot inzage openbaar archief 2018

Tabel 8. Kostendrijvers archiefbewaarplaatsen: overzicht verzamelde en benodigde data

Advies en toekenning openbaarheidsbeperkingen

De onderliggende berekeningen voor dit onderdeel zijn wat betreft het Nationaal Archief gebaseerd op opgaven van het Nationaal Archief met betrekking tot het aantal overgebrachte meters analogo archief per jaar, het aandeel daarvan dat beperkt wordt in openbaarheid en de gemiddelde werklast (fte) die gepaard gaat met advisering, toekenning van openbaarheidsbeperkingen. Dit aantal fte is vermenigvuldigd met de gemiddelde directe loonkosten schaal 12 BBRA ex. BTW op basis van de *Handleiding Overheidstarieven 2019*. Het gemiddelde aandeel beperkt openbaar archief ligt op centraal niveau op 21 procent.

Voor de verwachte situatie na de verkorting van de overbrengingstermijn is uitgegaan van een 5 procent toename in het aantal strekkende meters beperkt openbaar op grond van ‘Bescherming van de persoonlijke levenssfeer’, een 5 procent toename in het aantal meters ‘Belangen van Staat of zijn bondgenoten’ en 80 procent toename in het aantal meters ‘Onevenredige bevoor- en benadeling’. Dit op basis van schattingen van deelnemers aan de diverse workshops en expertsessies. De ‘mix’ van beperkingsgronden verandert daardoor. Dit is verdisconteerd in de berekeningen (zie tevens navolgende tabel). Voor de verwachte situatie is, gebaseerd op de diverse expertsessies, gerekend met een stijging van de kosten als gevolg van een verwachte toename van het aantal meters beperkt openbaar archief (per beperkingsgrond). Dit resulteert, in de nieuwe situatie, in een verwacht gemiddeld aandeel beperkt openbaar archief van circa 23 procent.

Voor de overige overheden, buiten het Nationaal Archief, zijn de berekeningen voor de huidige situatie gebaseerd op een extrapolatie van gegevens van enkele gemeenten en RHC’s met betrekking tot de kosten voor advisering per strekkende meter beperkt openbaar archief en het aantal strekkende meters overgebracht archief per jaar dat beperkt is in openbaarheid (data-uitvraag). Hierbij is gerekend met een gemiddeld percentage van 4 procent van het totale decentrale archief dat beperkt openbaar is. Er is sprake van een verandering in de ‘mix’ van toegepaste beperkingsgronden.

Centrale overheid	<i>Instroom per jaar (meters)</i>	<i>Percentage van totaal</i>	<i>Verwachte toename in meters</i>	<i>Percentage van totaal (nieuwe situatie)</i>
Omvang beperkt openbaar archief totaal	1280	100%	107	100%
waarvan bescherming persoonlijke levenssfeer	1155	90%	55	87,3%
waarvan Staat of bondgenoten	100	8%	30	9,3%
waarvan onevenredige bevoor- en benadeling	25	2%	22	3,4%
Decentrale overheden	<i>Instroom per jaar (meters)</i>	<i>Percentage van totaal</i>	<i>Verwachte toename in meters</i>	<i>Percentage van totaal (nieuwe situatie)</i>
Omvang beperkt openbaar archief totaal	402	100%	-	100%
waarvan bescherming persoonlijke levenssfeer	375	93,2%	-	89,7%
waarvan Staat of bondgenoten	1	0,2%	-	0,2%
waarvan onevenredige bevoor- en benadeling	26	6,6%	-	10,1%

Tabel 9. Omvang beperkt openbaar archief in meters, totaal en per beperkingsgrond

Verlenen inzage in beperkt openbaar archief

Bij de centrale overheid concludeert het Nationaal Archief dat er een toename is van het aantal inzageverzoeken in beperkt openbaar archief. Het gaat om een stijging van 2371 inzageverzoeken in 2013 tot 4421 inzageverzoeken in 2018. Op decentraal niveau houden niet alle archiefbewaarplaatsen de aantallen inzageverzoeken bij. Van twee archiefbewaarplaatsen die hebben deelgenomen aan dit onderzoek van vergelijkbare omvang zien we dat zij ongeveer dezelfde hoeveelheid (circa 100) inzageverzoeken hebben in 2018 voor beperkt openbaar archief. Interessant is het grote verschil in aantal afgewezen verzoeken (39 om 0). Een mogelijke verklaring hiervoor is dat de ene archiefbewaarplaats Rijksarchieven in beheer heeft en de ander niet.

In navolgende tabel is het geschatte totale aantal inzageverzoeken in beperkt openbaar archief en openbaar archief weergegeven, inclusief de verwachte toename daarin.

Inzageverzoeken centrale overheid	Huidige situatie	Verwachte toename
In openbaar archief	95.000	1900
In beperkt openbaar archief	4220	3485

Inzageverzoeken decentrale overheden	Huidige situatie	Verwachte toename
In openbaar archief	500.000	9930
In beperkt openbaar archief	1940	300

Tabel 9. Omvang beperkt openbaar archief in meters, totaal en per beperkingsgrond

De verwachte toename van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief zal gevolgen hebben voor de werkprocessen en daarmee ook voor de kosten die gemoeid zijn met deze inzageverzoeken. Deze toename geldt zowel voor de prijs per inzageverzoek als de aantallen inzageverzoeken. In de huidige situatie zien we dat er meer inzageverzoeken zijn op centraal niveau in beperkt openbaar archief (1 inzageverzoek per 5,7 meter beperkt openbaar archief) in vergelijking met decentrale overheden (1 verzoek per 25 meter beperkt openbaar archief).

Op centraal niveau is de verwachting vanuit de diverse expertsessies dat de verkorting van de overbrengingstermijn zal leiden tot circa 2 procent extra inzageverzoeken in beperkt openbaar archief van 20 jaar en ouder. Daarnaast laten de uitkomsten uit de uitgevoerde gegevensuitvraag zien dat de laatste vijf jaar het aantal inzageverzoeken structureel is toegenomen met gemiddeld 1200 inzageverzoeken per jaar. De verwachting vanuit de expertsessies is bovendien dat er gemiddeld 25% meer inzageverzoeken zullen zijn per strekkende meter beperkt openbaar jonger archief in vergelijking tot ouder beperkt archief. De aanname is dat jonger beperkt openbaar archief actueler is en daarom vaker zal worden ingezien. De verwachting is dat het gaat om 1 inzageverzoek per 4,5 meter beperkt openbaar jonger archief. In totaal leidt dit tot een stijging op centraal niveau van circa 4000 naar circa 7000 inzageverzoeken in beperkt openbaar archief per jaar.⁴⁵

Op decentraal niveau worden, ten opzichte van het aantal meter beperkt openbaar archief, relatief gezien minder inzageverzoeken gedaan. Het aandeel beperkt openbaar archief en daarmee ook het aantal inzageverzoeken beperkt openbaar archief varieert sterk op decentraal niveau. De hoeveelheid beperkt openbaar archief hangt samen

⁴⁵ Ruim 12.000 meter beperkt openbaar jonger archief en 0,22 inzageverzoeken per strekkende meter beperkt openbaar jonger archief per jaar resulteren in ruim 2800 inzageverzoeken in het jonger archief per jaar. Bovendien stijgt naar verwachting ook het aantal inzageverzoeken in archief van 20 jaar of ouder met gemiddeld 85 per jaar.

met het niveau van de bestuurslagen waarvoor de archiefbewaarpplaats de archieven beheert (hoe centraler des te meer beperkingen er zijn op archief). Daarnaast speelt de aanwezigheid van Rijksarchieven op de desbetreffende locatie (RHC) een belangrijke rol. De schattingen van het effect van de verkorting van de overbrengingstermijn voor de inzageverzoeken in beperkt ouder archief fluctueren tussen de 10 procent extra inzagen in ouder archief tot minder dan 1 procent in de kleinere streekarchieven.

Momenteel brengen archiefvormers op decentraal niveau in totaal jaarlijks gemiddeld 400 strekkende meter beperkt openbaar archief over. De verwachting is daarom dat met de verkorting van de overbrengingstermijn het beperkt openbaar archief in omvang zal toenemen met 4000 strekkende meter (10 keer 400 meter). Geschat wordt dat er één inzageverzoek per jaar per 20 strekkende meter archief beperkt openbaar jonger archief zal zijn. Dit betekent een stijging van 200 inzageverzoeken per jaar. Ook op decentraal niveau geldt de verwachting dat er 25 procent meer inzageverzoeken per strekkende meter jonger archief komen ten opzichte van ouder archief. Ook op centraal niveau is de verwachting dat de beschikbaarheid van jonger archief leidt tot meer interesse in oudere archieven. Wel zal de impact hiervan verschillen per archiefvormer.

Als we kijken naar de impact van verkorting van de overbrengingstermijn op de werklast zien we dat de verwachting is, op grond van de expertsessies, dat de werklast van het afhandelen van een inzageverzoek op de gronden 'Belangen van de Staat of bondgenoten' en 'Bescherming van de persoonlijke levenssfeer' hetzelfde zullen blijven, en dat voor de grond 'Onevenredige bevoor- en benadeling' de werklast op zowel centraal als decentraal niveau met een half uur per geval toeneemt.

Bovendien is de verwachting van experts dat het relatieve aandeel van deze laatstgenoemde beperkingsgrond ten opzichte van het totale beperkt openbare archief, zal toenemen. Als gevolg hiervan zal ook het aandeel van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief op de grond van onevenredige bevoor- en benadeling stijgen.

De beoordeling van inzageverzoeken voor archief met beperkingen op deze grond wordt nu al als intensief en complex ervaren, met name op centraal niveau. Zo kan de werklast van het afhandelen van een inzageverzoek van beperkt openbaar archief op de grond van onevenredige bevoor- en benadeling oplopen tot acht, en in sommige gevallen tot wel zestien uur. De kosten nemen als gevolg van een groter aandeel van deze grond in de nieuwe situatie onevenredig toe op centraal niveau, met een geschatte totale kostenstijging per inzageverzoek van circa €30, van €290 naar €322.

In de nieuwe situatie betekent dit voor het Nationaal Archief met 7500 inzageverzoeken per jaar een kostenpost van 2,3 miljoen per jaar. Dit is bijna een verdubbeling ten opzichte van de huidige situatie. Op decentraal niveau is de verwachting dat de financiële impact van inzageverzoeken in beperkt openbaar archief kleiner is, omdat het afhandelen van een inzageverzoek bij de grond 'onevenredige bevoor- en benadeling' aanzienlijk minder tijd kost in de huidige situatie. De door experts verwachte totale kostenstijging per inzageverzoek is hier 20 procent (van €40 naar €48).

Per saldo volgt uit bovenstaande redenering dat de kosten voor de centrale overheid (Nationaal Archief) toenemen met ruim 1 miljoen euro en voor decentrale overheden in totaal met circa €40.000 per jaar. Het grote verschil tussen centraal en decentraal zit met name in de grotere aantallen inzageverzoeken bij het NA en de hogere kosten per inzageverzoek bij het NA, samenhangend met de complexiteit van de beoordeling.

Verlenen inzage in openbaar archief

De verwachting van zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen is dat het aantal inzageverzoeken in zowel openbaar als beperkt openbaar archief zal toenemen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt in een stijging van inzageverzoeken voor openbaar archief ouder dan 20 jaar en de stijging van inzageverzoeken als gevolg van het beheer van openbaar jonger archief (10 – 20). Als we kijken naar de inzageverzoeken in openbaar archief dat ouder is dan 20 jaar, zien we verschillen tussen decentraal en centraal niveau. Op decentraal niveau zijn er circa 0,4 inzageverzoeken per jaar per strekkende meter archief. Op centraal niveau ligt dit met 0,7 inzageverzoeken per jaar per strekkende meter hoger⁴⁶.

De verwachting is dat wanneer archiefbewaarplaatsen door de verkorting van de overbrengingstermijn jonger archief overgebracht krijgen ook het aantal inzageverzoeken voor archief van 20 jaar en ouder zal toenemen. De verwachte stijging hiervan is, op grond van expertsessies, circa 2 procent. Deze stijging is naar verwachting het gevolg van toenemende bekendheid met het archief omdat inventarissen beschikbaar zijn en/of via vervolgvragen op basis van jonger archief. In de praktijk zou het dan gaan om naar schatting 2000 extra inzageverzoeken per jaar voor het Nationaal Archief en 10.000 voor decentrale overheden. De gemiddelde kosten voor een inzageverzoek schatten we op €5,43 op basis van de gemiddelde arbeidskosten voor het Nationaal Archief, en €3,52 voor decentrale overheden⁴⁷. In totaal zal dit leiden tot een kostenstijging van circa €10.000 op centraal en €35.000 op decentraal niveau.

Daarnaast komen er extra inzageverzoeken voor het archief tussen de 10 en de 20 jaar dat met de verkorting van de overbrengingstermijn eerder wordt overgebracht. Dit zal naar verwachting leiden tot een toename van de inzageverzoeken per strekkende meter. De archiefbewaarplaatsen verwachten 50 procent meer inzageverzoeken per strekkende meter voor jonger archief in vergelijking met archief van 20 jaar en ouder. De verwachting is dat de kosten hiermee structureel zullen toenemen. Het gaat hierbij naar verwachting om een structurele toename van 26.000 strekkende meter jonger archief bij het Nationaal Archief en 100.000 strekkende meter jonger archief op decentraal niveau. Omgerekend zou het hier gaan om 1 inzageverzoek per strekkende meter op centraal niveau en 0,6 inzageverzoek per meter op decentraal niveau. Wanneer de gemiddelde arbeidskosten per inzageverzoek gelijk blijven aan de eerder genoemde tarieven, resulteren de inzageverzoeken van jonger archief in jaarlijkse kostenstijgin-

⁴⁶ Bron: gegevensuitvraag onder archiefbewaarplaatsen

⁴⁷ Bron: gegevensuitvraag onder archiefbewaarplaatsen

gen van respectievelijk circa €150.000 op centraal niveau en €235.000 op decentraal niveau.

Bij de onderliggende berekeningen op dit onderdeel is uitgegaan van:

- De arbeidskosten zijn gebaseerd op de kostenberekening van de Handleiding Overheidstarieven 2019, gemiddelde uurtarief productieve uren excl. btw in schaal 6. Deze berekening betreft de gemiddelde totale jaarlijkse personeelskosten inclusief overhead in schaal 6 en 1419 directe productieve uren per fte. Voor decentrale overheden is gerekend met een uurtarief op 65 procent van het tarief op centraal niveau: een deel van de kosten (onderzoekskosten) wordt namelijk doorberekend naar de bezoeker.
- Het totaal aantal inzageverzoeken in openbaar archief is gebaseerd op een extrapolatie op basis van het aantal inzageverzoeken bij het BHIC, het Gelders Archief, HCO Zwolle, Gemeentearchief Ede, streekarchief Gooi en Vechtstreek, HCO Deventer en HCO Zwolle. In een uitgevoerde regressie-analyse is rekening gehouden met wel of geen RHC en het aantal gemeenten dat aan de archiefbewaarpplaats verbonden is. Hieruit kwam een gemiddelde van 0,43 inzageverzoeken per strekkende meter archiefbescheiden.