

Effecten verkorting overbrengingstermijn

Openbaarheid heeft een prijs

De verkorting van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar is een belangrijk onderdeel in het concept van de nieuwe Archiefwet die momenteel in de maak is. Het beoogde doel is een grotere openbaarheid van overheidsarchieven. De verkorting zou ook moeten zorgen voor het eerder op orde brengen van overheidsinformatie. Hiermee is een kostenverschuiving gemoeid van archiefvormer naar archiefbewaarplaats. In dit artikel worden de mogelijke veranderingen besproken.

In 2017 nam het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap het initiatief om in kaart te brengen wat een verkorting van de overbrengingstermijn van archieven zou betekenen voor het werkveld van archiefvormers en -bewaarplaatsen. Aanleiding was de motie-Segers, die in 2016 pleitte voor een aanpassing van de Archiefwet 1995 om de informatiehuishouding van de overheid beter op orde te krijgen. In 2017 en 2019 werden onderzoeken uitgevoerd met als doel in kaart te brengen wat een verkorting van de overbrengingstermijn zou betekenen voor de sector, zowel wat betreft werklust als de kosten die daarmee gemoeid zijn.¹ In dit artikel worden de verwachte financiële gevolgen geschetst.

Het is overigens de vraag in hoeverre verkorting van de overbrengingstermijn zorgt voor meer openbaarheid van overheidsarchieven. Bestaande wetten en regels, waaronder onderdelen van de Archiefwet zelf, dempen naar verwachting de effecten van een verkorte overbrengingstermijn op de openbaarheid. Daarnaast komen veel archiefstukken niet voor overbrenging in aanmerking. Slechts 5-10 procent van door archiefvormers gecreëerd archief wordt uiteindelijk overgebracht. Op de overige 90-95 procent heeft verkorting van de overbrengingstermijn geen invloed.

Uit beide onderzoeken blijkt tevens dat de sector grotere openbaarheid niet zozeer verwacht van een verkorting van de overbrengingstermijn in de Archiefwet, maar eerder van de Wet open overheid (Woo) en digitalisering van archieven in het algemeen. De belangrijkste verandering die verwacht wordt is een cultuurverandering, waarbij archiefvormers bewuster omgaan met informatie. Daarnaast wordt een betere inrichting verwacht van het proces van beheer, opslag en overbrenging, omdat de druk hiertoe groter is met een overbrengingstermijn van tien jaar dan van twintig jaar.

Studiezaalbezoek, 1967
(collectie Stadsarchief
Rotterdam).



Ook hier verwacht men echter meer invloed van Woo en AVG op de archiefvorming dan van de verkorting van de overbrengingstermijn.

Kostendrijvers

De onderzoekers onderscheiden een aantal verschillende kostendrijvers die van invloed zijn bij een veranderde inrichting van de overbrenging. De belangrijkste zijn de extra inspanningen die geleverd moeten worden bij het stellen van openbaarheidsbeperkingen; de toename van het aantal terugleningen van overgebracht archief door de archiefvormer; de rol van dienstverlening op Wob-verzoeken en beperkt openbare archiefstukken; en de toename van het aantal bezoekers van archiefinstellingen. In het navolgende ga ik dieper op de diverse aspecten in.

Inspanningen bij openbaarheidsbeperkingen

De verwachting is dat bij de overbrenging van jonger archief vaker sprake zal zijn van de noodzaak tot het stellen van openbaarheidsbeperkingen. Zowel archiefvormers als archiefbewaarplaatsen zullen meer tijd en expertise, en daarmee geld, kwijt zijn aan de beoordeling van deze stukken. Niet alleen zal het aantal stukken met een openbaarheidsbeperking kwantitatief toenemen, de beoordeling ervan zal ook ingewikkelder zijn en mede daardoor meer tijd en expertise vergen. Dit meerwerk ten opzichte van de huidige situatie geldt voor zowel archiefvormers, die de besluiten moeten nemen, als voor archiefbewaarplaatsen die hierover adviseren. De verwachting is tevens dat de aard van de toegepaste beperkingsgronden op het jonger overgebrachte archief in relatief grotere mate betrekking

zal hebben op het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling, waar dat nu een weinig toegepaste beperkingsgrond is. Het besluitvormingsproces rond deze beperkingsgrond is ingewikkelder dan in het geval van de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, en daardoor kostbaarder. Het lijkt erop dat deze problematiek in grotere mate speelt bij de Rijksoverheid dan bij decentrale overheden. Gezamenlijk zouden archiefvormers zo'n 300.000 euro meer kwijt zijn aan het proces rond het stellen van openbaarheidsbeperkingen, en bewaarplaatsen iets meer dan 100.000 euro aan extra advies hieromtrent.

Toename terugleningen

Uit de onderzoeken blijkt ook dat een toename van het aantal terugleningen van overgebrachte archiefstukken door archiefvormers te verwachten valt. Waar in 2017 nog werd verwacht dat deze toename weinig gevolgen zou hebben wanneer de stukken niet jonger dan tien jaar zouden zijn, werd in 2019 toch al rekening gehouden met een mogelijke landelijke structurele kostentoeename van 700.000 euro per jaar, enkel voor het teruglenen van archief. Deze kosten zijn naar verwachting gelijk verdeeld over centrale en decentrale overheden. Het hangt van individuele afspraken tussen archiefvormers en -bewaarplaatsen af hoe deze kosten gedekt worden.

Het is goed hierbij op te merken dat de onderzoekers uitgaan van een situatie van papieren archief. De verwachting is dat



Affiche Rijkspostspaarbank, 1940 (collectie Stadsarchief Rotterdam).

De tendens van een verschuiving van kosten van archiefvormers naar archiefdiensten is duidelijk waarneembaar

in 2030 de stroom fysiek archief is opgedroogd, maar zover is het nog niet. Het inzien van overgebracht digitaal archief is na de, weliswaar kostbare, inrichting van een goede infrastructuur eenvoudig en goedkoop te doen, terwijl bij papieren archief per inzageverzoek telkens opnieuw handelingen nodig blijven.

Effect op dienstverlening

Waar de verkorting van de overbrengstermijn bij archiefvormers vermoedelijk zorgt voor een vermindering van het aantal Wob-verzoeken, namelijk bij archief dat tussen de tien en twintig jaar oud is, daar verschuift de werklust hierop naar archiefdiensten. De verlichting voor archiefvormers is echter beperkt. Slechts circa vijf procent van de Wob-verzoeken richt zich op stukken met een leeftijd tussen de tien en twintig jaar die voor permanente bewaring in aanmerking komen en dus naar een archiefdienst zouden verhuizen. Toch zou dit voor archiefvormers een kostenbesparing van 1,2 miljoen euro per jaar kunnen opleveren.

De verschuiving van werklust naar archiefdiensten krijgt de vorm van reguliere dienstverlening op openbaar geworden stukken, en dienstverlening op beperkt openbare stukken, waar er naar verwachting meer van zullen zijn, daar het jonger archief betreft. Vanwege de verschuiving van toegepaste beperkingsgronden en de daarmee gepaard gaande toenemende complexiteit zal de behandeling van inzageverzoeken op dergelijke archiefstukken ook kostbaarder worden. Los daarvan verwachten de voor de onderzoeken bevraagde archiefvormers en -beheerders ook een kwantitatieve toename van het aantal bezoekers aan archiefdiensten. De verwachte interesse van het publiek voor jongere stukken is daarvan de aanjager, maar deze werkt wellicht tevens als katalysator voor een toename van inzageverzoeken in oudere archieven. Het inzageproces rond beperkt openbaar archief is hier de grootste kostendrijver voor archiefdiensten, en dan met name voor het Nationaal Archief. Daar moet men rekenen op een kostenstijging van bijna 1,1 miljoen euro per jaar, waar decentrale archiefdiensten 40.000 euro meer kwijt zouden zijn. De reguliere dienstverlening op openbaar archief zou een kostenvermeerdering van 430.000 euro met zich meebrengen. In dit geval zou het merendeel van de kosten gedragen moeten worden door archiefbewaarplaatsen van decentrale overheden.

Inzageregimes

Het inzageregime is een ander element dat van invloed is op de hoogte van de kosten die archiefdiensten na

»

» invoering van de nieuwe Archiefwet moeten maken. Onder de Archiefwet 1995 geldt nog een documentstelsel, waarbij archiefstukken als samenhangend geheel ofwel openbaar zijn, ofwel niet. Beperkingen worden per inventarisnummer gesteld. Er is niet voorzien, zoals bijvoorbeeld bij de Wet openbaarheid van bestuur, in de mogelijkheid om verzoekers informatie op andere manieren mede te delen dan door inzage in het volledige document. Deze informatieverstrekking via samenvatten, weglakken of mededelen van de inhoud is mogelijk met een informatiestelsel. Bij archiefbewaarplaatsen van decentrale overheden gebeurt dit overigens wel, zo blijkt uit het onderzoek van Blom e.a. Het Nationaal Archief houdt echter stringent vast aan het documentstelsel. Kostenoverwegingen zijn hierin een belangrijke factor. Het hanteren van het documentstelsel is namelijk goedkoper dan informatieverstrekking via een informatiestelsel. Dat laatste biedt wel meer maatwerk, maar kost daarmee meer tijd en dus geld voor de dienstverlenende partij. Beperkt openbare dossiers zullen immers doorgespit moeten worden door archiefmedewerkers op zoek naar gevoelige informatie die niet openbaar gemaakt mag worden. Hierbij speelt een rol dat archiefvormers in het proces van het stellen van openbaarheidsbeperkingen bij overbrenging wel aangeven op welke gronden de openbaarheid van inventarisnummers beperkt wordt, maar niet motiveren waarom de betreffende beperking gesteld is. Dat zou archiefdiensten al veel uitzoekwerk schelen, mocht de nieuwe Archiefwet in een informatiestelsel voorzien. De verwachting is wel dat onder zo'n regime per saldo meer informatie openbaar toegankelijk wordt voor burgers. En dat is het uiteindelijke doel van de wetsherziening.

Dan is er ook nog het publicatiestelsel. Dit voorziet in publicatie van beperkt openbare stukken die eenmaal zijn opgevraagd door geïnteresseerden, zodat iedereen er vervolgens kennis van kan nemen. Een werkwijze als deze kan ervoor zorgen dat een kopie van het deels zwartgelakte stuk gepubliceerd wordt en een eigen leven gaat leiden, met mogelijk onwenselijke gevolgen, omdat niet alle informatie uit het stuk bekend is. De betere toegankelijkheid van niet-authentieke stukken ten opzichte van de volledige maar beperkt openbare stukken kan tot problemen leiden. Daarnaast is het van de drie mogelijkheden naar verwachting de duurste, omdat de publicatie van de stukken veel extra handelingen en daarmee kosten met zich meebrengt. Een herziening van het inzageregime in de vorm van een publicatiestelsel ligt dus niet voor de hand.

De verwachting is dat bij de overbrenging van jonger archief vaker sprake zal zijn van de noodzaak tot het stellen van openbaarheidsbeperkingen

Verboden toegang, Bolwerksmolen, 1960-1964 (collectie Stadsarchief Deventer).



De prijs van openbaarheid

De onderzoekers wijzen er uitdrukkelijk op dat de cijfers in hun rapportages nog erg onzeker zijn. Er moet met veel slecht in kaart gebrachte factoren rekening gehouden worden bij de berekeningen, waardoor een flinke slag om de arm houden noodzakelijk is. Desalniettemin is de tendens van een verschuiving van kosten van archiefvormers naar archiefdiensten duidelijk waarneembaar. De verkorting van de overbrengingstermijn lijkt het paradepaardje van de nieuwe Archiefwet te zijn geworden. Dat die wijziging er gaat komen mogen we dan ook zo langzamerhand wel aannemen. Archiefbeheerders doen er dan ook goed aan nu alvast het gesprek met hun zorgdragers aan te gaan om te zorgen voor voldoende capaciteit en middelen om deze verwachte toename in werklast het hoofd te kunnen bieden. |

NOTEN

- 1 Dit artikel is gebaseerd op deze twee onderzoeksrapporten: N. Stroeker e.a., *Impact verkorting overbrengingstermijn. Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)* (Zoetermeer 2017); M. Blom e.a., *Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief* (z.p. 2019).