

Arnhem, 2 februari 2017

Graag reageren wij namens de archiefbranche en –professie op dit voorstel van wet. De Invoeringwet vormt onder andere het juridisch kader voor het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO), dat essentieel is om omgevingsprocessen snel, goed en inzichtelijk te laten verlopen. In het DSO draait alles om het bijeenbrengen, ontsluiten en beschikbaar stellen van informatie uit en over omgevingsprocessen. Daarbij gaat het om *overheidsinformatie*, waarop de Archiefwet 1995 c.a. van toepassing is.

De Archiefwet borgt alle maatschappelijke en bestuurlijke belangen die gediend zijn met duurzaam toegankelijke en betrouwbare overheidsinformatie. Daarbij gaat het erom dat informatie vanaf het moment van ontstaan tot het moment van vernietiging (dus tot en met de in een selectielijst vastgestelde bewaartermijn) beschikbaar en bruikbaar blijft en als bewijs kan dienen. Het naleven van de Archiefwet is cruciaal voor het functioneren van de overheid, voor de democratische verantwoording en de informatiepositie van burgers en bedrijven. In deze reactie gaan wij met name in op de manier waarop die belangen in de Invoeringwet (lees: het DSO) al dan niet geborgd worden.

Algemene overwegingen

Onduidelijke verantwoordelijkheden

De memorie van toelichting (2.1.4) doet het ten onrechte voorkomen alsof het DSO louter een stelsel van ICT-voorzieningen is. In het DSO gaat het primair om het delen van *informatie*. Dat inzicht moet ten grondslag liggen aan de wettelijke regeling en aan de inrichting van het DSO. Door te zeer te focussen op techniek, blijven essentiële vraagstukken ten aanzien van eigenaarschap van en verantwoordelijkheid voor informatie onderbelicht. Noch de wet noch de MvT geeft afdoende antwoord op die vragen.

De MvT (2.1.4.6) volstaat met te vermelden dat zorgdragers in de zin van de Archiefwet (bestuurlijke verantwoordelijken voor informatie) moeten voldoen aan wettelijke verplichtingen voor de archiefvorming en –beheer van (digitale) informatie. Maar wie waarvoor als zorgdrager beschouwd kan worden, is in complexe ketenprocessen nog niet zo eenvoudig vast te stellen. Wij noemen een aantal belangrijke punten waarover onduidelijkheden kunnen ontstaan:

1. bij mandatering en overdracht van taken in het geval van (keten)samenwerking. De regel (AW 95 artikel 4 lid 3; artt. 40 en 41) in dergelijke gevallen is dat de archiefwettelijke zorg (dat wil zeggen de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de archieven) het bevoegd gezag volgt. Dat betekent dat bij taakoverdracht ook het zorgdragerschap over gaat. Daarvoor moet wel expliciet een voorziening worden getroffen. In de praktijk zijn overheidsorganen zich hiervan niet of nauwelijks bewust, zodat dit vaak wordt nagelaten. Daarom achten wij het van belang dat de MvT hier aandacht aan besteedt.
2. in het geval van samenwerkingsruimtes en registers waarin informatie van verschillende overheidsorganen worden opgenomen, zoals in het DSO zijn voorzien. Het eigenaarschap en daarmee ook het zorgdragerschap van informatie die in dergelijke voorzieningen wordt opgenomen en gevormd, is lastig aan afzonderlijke partijen toe te delen. De Archiefwet 1995 kent geen gezamenlijk zorgdragerschap anders dan de arrangementen die zijn omschreven in de artt. 40 en 41. Voor het register van omgevingsdocumenten bepaalt de Invoeringwet (art. 20.24) dat daarvoor een bestuursorgaan als beheerder moet worden aangewezen. Wij hebben begrepen dat dat het Kadaster zal worden. Voor de samenwerkingsruimtes en eventuele andere binnen het DSO op te nemen registers zijn hierover echter geen bepalingen in de Invoeringwet opgenomen. Wij achten het

noodzakelijk dat wel te doen. Het is bovendien inconsequent om het *niet* te doen: we zien geen reden om dit voor het register omgevingsdocumenten wel te doen en voor andere delen van het DSO niet.

3. bij het vaststellen van selectielijsten waarin de bewaar- en vernietigingstermijnen voor overheidsinformatie worden bepaald. Elke zorgdrager is zelf verantwoordelijk voor zijn eigen selectielijsten (artikel 5 AW95). Zorgvuldig gegevensbeheer in de omgevingsketen vergt harmonisatie ten aanzien van de waardering, selectie en vernietiging van informatie in de omgevingsketen. Om tot die harmonisatie te kunnen komen, moet glashelder zijn welke zorgdragers op welke manier betrokken zijn.

Deze onduidelijkheden brengen aanzienlijke risico's met zich mee, zoals:

- Rechtsonzekerheid door een sterk verslechterde informatiepositie van burgers en bedrijven, contrair aan de bedoeling die de wetgever met dit wetsvoorstel heeft. Als er onduidelijkheden bestaan over het zorgdragerschap in de omgevingsketen en als selectielijsten niet zijn geharmoniseerd, is het moeilijk te waarborgen dat de archieven van verschillende bij één zaak betrokken overheden samen de volledige neerslag van die zaak bevatten.
- Aantasting van de bewijswaarde (integriteit, volledigheid, authenticiteit) van overheidsinformatie. In deze opzet van het DSO ontstaat er makkelijk onduidelijkheid over de status van bepaalde informatie (digitale informatie in het DSO heet 'leidend' te zijn maar de (getekende) formele besluiten berusten bij het bevoegd gezag). Als regie over en inzicht in de ketenarchivering in omgevingsprocessen ontbreekt, kan het gebeuren dat informatie die bij de ene zorgdrager als bewijs nodig is door een andere zorgdrager al is vernietigd. Dit risico treedt met name op als het gaat om (a) centrale registers die niet functioneren als verwijsregisters maar als verzamelingen van (kopie-)informatie (b) complexe informatieobjecten als omgevingsplannen, waarbij veel verschillende zorgdragers betrokken zijn.
- Risico's ten aanzien van het voortbestaan van de informatie en de aantoonbaarheid van de kwaliteit van de informatie zolang de bewaarbelangen niet zijn vervallen.
- Nodeloos hoge kosten. Door de Raad voor Openbaar Bestuur en de Raad voor Cultuur is onlangs (http://www.rob-rfv.nl/rob/publicaties_rob/publicatie_rob/214/Het+puberbrein+van+de+overheid) nog gewezen op het feit dat het ontbreken van duidelijke archiveringsafspraken in ketens en andere samenwerkingsvormen bij de overheid, veelal leiden tot overarchivering (meervoudige bewaring van gegevens, dus meervoudige beheerlasten die extreem hoog kunnen oplopen).

Beide raden wezen op de noodzaak om de verantwoordelijkheidsvraag ten aanzien van informatiebeheer en archivering expliciet en in een vroeg stadium van (het regelen van) ketensamenwerking aan de orde te stellen en daar glasheldere afspraken over te maken. Dit is ook wettelijk vereist cf. aanwijzing 162 van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Wij stellen vast dat de Invoeringswet hier niet in voorziet. In de hieronder opgenomen detailopmerkingen bij wet en MvT stellen we op dit punt enkele concrete verbeteringen voor.

De som en de delen

Doordat de Invoeringswet en de MvT niet ingaan op de manier waarop de in omgevingsprocessen samenwerkende overheden om moeten gaan met hun archiefwettelijke verantwoordelijkheden, zal het op z'n best zo zijn dat alle afzonderlijke zorgdragers zich bekommeren over de duurzame betrouwbaarheid en toegankelijkheid van hun 'eigen stukje'. Er is echter geen enkel orgaan dat zich bekommert om het DSO als geheel. Het is zodoende geenszins duidelijk op welke manier de betrouwbaarheid (waaronder authenticiteit) en het voortbestaan van omgevingsinformatie *in samenhang* wordt geregeld, terwijl toch verwacht mag worden dat het DSO als geheel meer is dan de som der delen en dus de moeite waard is om goed voor te zorgen. Het valt ons in dit verband op dat de wetgever er wel voor kiest om "in het verlengde van diens verantwoordelijkheid voor het DSO als geheel" het interbestuurlijk toezicht op het DSO te concentreren bij de minister van I&M (zie MvT 2.1.4.5, p. 37/38) maar dat op geen enkele manier blijkt dat deze

verantwoordelijkheid ook gestalte krijgt in een stevige regierol van I&M op de ketenarchivering ten aanzien van de Omgevingswet en omgevingsprocessen. Wij achten dit wel wenselijk.

DSO niet enige randvoorwaarde voor succesvolle invoering Omgevingswet

Het DSO is weliswaar een belangrijke voorziening om de Omgevingswet succesvol te kunnen invoeren, maar de kwaliteit van de informatiehuishoudingen van alle betrokken overheden is een minstens zo belangrijke factor. In 2014 constateerde PBLQ/HEC dat die met name veel bij veel decentrale overheden nog onvoldoende is (zie <http://www.omgevingsweb.nl/nieuws/archivering-in-het-kader-van-omgevingswet>, met name p. 5 van dit rapport). Hoewel we inmiddels ruim twee jaar verder zijn, is er alle reden om aan te nemen dat deze constatering voor veel overheidsorganen nog steeds geldt.

Gezien het feit dat de bevoegd gezagen onverlet de inrichting van het DSO belast zijn en blijven met het zorgdragerschap voor hun eigen omgevingsdocumenten, is het noodzakelijk dat zij goede ondersteuning bij het 'omgevingswetproof' maken van hun informatiehuishoudingen. Dat vergt zoals hierboven al bepleit ook een stevige regie op de invoering van digitaal archiveren en de duurzame bewaring van omgevingsinformatie. Zonder deze ondersteuning vragen wij ons af of het tempo van de invoering van de Omgevingswet haalbaar en verantwoord is.

Specifieke opmerkingen bij de wettekst

Art. 20.20 lid 2.

"Bijeengebracht" is niet de juiste term. Het gaat om toegankelijkheid en beschikbaarstelling (zie art. 20.21, dat formuleert het zo), al het andere is instrumenteel en derhalve ondergeschikt. Beter: "In het digitaal stelsel worden omgevingsdocumenten als bedoeld in artikel 16.2 en andere bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gegevens en gegevensverzamelingen opgenomen en toegankelijk gemaakt"

Art 20.20 lid 3

"Onafhankelijke" is een loos begrip tenzij wordt aangegeven wat daaronder bedoeld wordt. Komt er bijvoorbeeld een "onafhankelijke kwaliteitsborgingsautoriteit"?

Art 20.22

(a) Als de minister de landelijke voorziening "beheert" dan is hij ook "zorgdrager" in de zin van Archiefwet. Het verdient dan de voorkeur om de term zorgdrager te gebruiken zodat de wetten ook begripsmatig beter op elkaar aansluiten.

De MvT (toelichting bij art. 20.22 (p. 173/174) zegt echter heel iets anders over de verantwoordelijkheid van de minister van I&M in deze. De tekst vermeldt (p. 174): "In aansluiting hierop is in 20.22 bepaald dat niet de Minister maar het bevoegd gezag verantwoordelijk is voor het beheer van gegevens in de voorziening. Dit betekent dat informatie die tijdelijk in de landelijke voorziening beschikbaar is, in juridische zin niet onder de Minister van Infrastructuur en Milieu berust, maar onder het bevoegd gezag." Wij plaatsen bij deze passage de volgende kanttekeningen:

- Het is onduidelijk wat in dezen bedoeld wordt met de term 'bevoegd gezag'. Zoals wij dit lezen, kan die term zowel slaan op het bestuursorgaan (bijvoorbeeld een gemeente of omgevingsdienst) dat de gegevens aanlevert bij de voorziening als op het bestuursorgaan (in casu het Kadaster) dat cf. art. 20.24 moet worden aangewezen om het register omgevingsdocumenten te beheren.
- Als hier met 'bevoegd gezag' het bestuursorgaan bedoeld wordt dat de gegevens aanlevert, vragen ons af hoe dit bevoegd gezag zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van gegevens in de voorziening kan waarmaken en derhalve of de bewering dat deze informatie in juridische zin niet onder de minister van I&M berust houdbaar is.
- De zinssnede dat het hierbij gaat om informatie die tijdelijk in de landelijke voorziening beschikbaar is,

roept de vraag op hoe het zit met informatie die in de landelijke voorziening wordt *bewaard*. Deze is immers ook in het leven geroepen om historische gegevens te bewaren (zie MvT 2.4.6., p. 38).

Al met al stellen wij vast dat art. 20.22 in combinatie met de MvT op dit punt veel vragen oproept en verre van duidelijk is. Onder verwijzing naar de risico's van dergelijke onduidelijkheden die we hiervoor al beschreven, vinden we het noodzakelijk om dit artikel en de toelichting daarop te verduidelijken. Daarbij wijzen wij er op dat in onze optiek de minister van I&M hoe dan ook een verantwoordelijkheid als zorgdrager heeft voor het DSO, al is het wellicht niet voor het beheer van gegevens *in* de voorziening, dan toch zeker wel voor de gegevens *over* de voorziening en de werking daarvan, zoals gegevens over de keuzes voor en het gebruik van algoritmes.

(b) De term "ontsluiten" kan beter vervangen worden door de term "toegankelijk maken"; ook dit omdat het wenselijk de terminologie van de diverse relevante wetten goed op elkaar aan te laten sluiten.

Art 20.23 lid 1

Dit is een overbodig artikel: de WBP wordt hier herhaald. Deze is gewoon van toepassing. Overigens: wordt al rekening gehouden met de invoering van de Algemene Verordening Gegevensbescherming per juli 2018?

Art 20.24 lid 3

Dit betekent dat dat bestuursorgaan ook zorgdrager wordt van het register zoals bedoeld in de Archiefwet. Wederom: het is beter om de term zorgdrager te gebruiken zodat de wetten ook begripmatig beter op elkaar aansluiten.

Art. 20.31

In aansluiting op de opmerkingen onder Algemene Overwegingen pleiten wij ervoor om in aanvulling op de louter technisch opgevatte systeembeschrijving uit artikel 20.31 de minister van I&M ook te verplichten tot het maken en publiceren van een systeembeschrijving die de juridische (waaronder de archiefwettelijke) en staatsrechtelijke verantwoordelijkheden voor de landelijke voorziening en het register omgevingsdocumenten inzichtelijk maakt. Wij achten dit zowel noodzakelijk om de betrokken bestuursorganen te bepalen bij en bewust te maken van belangrijke verantwoordelijkheden die niet altijd evident zijn (zie ons eerste punt onder de algemene overwegingen) als om de toekomstige gebruikers van omgevingsinformatie de weg te wijzen in het woud van archiefvormers en gegevensverzamelingen die een rol spelen in omgevingsprocessen.

Specifieke opmerkingen bij en naar aanleiding van de Memorie van Toelichting

Paragraaf 2.1.4.6 (p. 38)

De passage over de Archiefwet roept veel vragen op en bevat feitelijke onjuistheden. In de geest van wat wij denken dat de opsteller hier bedoeld heeft (of zou moeten hebben) stellen wij een alternatieve tekst voor:

"De Archiefwet is onverkort van toepassing op het DSO. Dat betekent dat het bestuursorgaan dat verantwoordelijk is voor het beheren en toegankelijk maken van gegevens en documenten, geldt als zorgdrager in de zin van de Archiefwet. Dit houdt onder meer in dat het bestuursorgaan verantwoordelijk is voor het bewaren en vernietigen van gegevens en documenten (inclusief het register omgevingsdocumenten) conform door de Minister van OCW vastgestelde selectielijsten. Er dienen derhalve maatregelen te worden genomen t.a.v. de samenstelling van nieuwe (keten-)selectielijsten alsmede aanpassing van bestaande selectielijsten."

Toelichting bij art. 20.22 (p. 173/174)

De toelichting vermeldt "dat de landelijke voorziening (Artikel 20.22) niet bestemd is voor de archivering van dossierstukken door het bevoegd gezag." Wij zijn van mening dat dat feitelijk onjuist is. In het DSO (in ieder geval in het register omgevingsgegevens) worden straks immers historische gegevens bewaard door het

bestuursorgaan dat ingevolge artikel 20.24 het register beheert. Deze gegevens zijn kennelijk bedoeld om in het DSO te 'berusten' en zijn zodoende cf. artikel 1 van de Archiefwet 1995 te beschouwen als archief. Dat gezegd zijnde, is er overigens ook vanuit overwegingen van doelmatigheid en rechtszekerheid veel voor te zeggen om het DSO in te richten als archiefbewaarplaats voor permanent te bewaren omgevingsinformatie.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Hannie Kool-Blokland'.

Namens KVAN: Hannie Kool-Blokland, voorzitter

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Chantal Keijsper'.

Namens BRAIN: Chantal Keijsper, voorzitter