



TER INFORMATIE

Secretaris-Generaal

Van
D. Beers

Datum
27 Augustus 2019

Referentie

Bijlagen

Kopie voor

Reeds afgestemd met

Aantal pagina's
21

nota

Rapportage bewaar- en vernietigingstermijnen in
sectorale wetgeving

1. Toelichting en Samenvatting

Deze rapportage biedt een integraal overzicht, terugblik en samenvatting wat betreft het door het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI) uitgevoerde onderzoek naar bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving. In september '18 is vanuit het project Di-stroy de door de stuurgroep van toentertijd RAI geaccordeerde opdracht gegeven om een *best effort* Rijksbrede inventarisatie uit te voeren naar de prevalentie van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving. Van tevoren was bekend dat sectorale wetten regelmatig 'harde' termijnen bevatten voor zowel bewaring als vernietiging van (digitale) informatieobjecten. Het ontbrak echter aan een up-to-date overzicht van de mate waarin dergelijke expliciete bewaar- en vernietigingstermijnen in (sectorale) wet- en regelgeving voorkomen. Een gebrek aan overzicht op de omvang en inhoud van de wettelijke regels omtrent vernietigen maakt het risico op compliance-issues bij vernietiging onnodig groot. Tevens staat het ontbreken van een dergelijk overzicht heldere beleidsvorming omtrent het vraagstuk van termijnen in relatie tot efficiëntere uitvoering van digitale vernietiging in de weg. Over het *topic* bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving zijn in de afgelopen maanden derhalve een reeks producten opgeleverd waarvan de belangrijkste hieronder opgesomd staan:

- een Rijksbrede en inhoudelijk gecontroleerde inventarisatie van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving.
- een centraal register (in de vorm van een database en demo wettenpocket) waarin alle bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving op duurzame wijze zijn opgeslagen.
- Een algemene en juridische notitie waarin de onderzochte resultaten en bijbehorende problematiek uiteen worden gezet en aangekaart.
- Deze integrale eindrapportage over het uitgevoerde onderzoek.

De uitgevoerde Rijksbrede inventarisatie toont aan dat er op dit moment minimaal 77 verschillende bewaar- of vernietigingstermijnen gelden in sectorale wetgeving. Deze 77 waarderingsacties zijn te vinden in 663 verschillende wettelijke bepalingen. De inventarisatie laat zien dat er in 128 wettelijke bepalingen een harde vernietigingstermijn wordt voorgeschreven. Het merendeel van de 663 relevante wettelijke bepalingen (524) schrijft een (minimale) bewaartermijn voor. Een (minimale) bewaartermijn betekent dat de wettelijke bepaling voorschrijft dat een informatieobject minimaal voor een afgesproken tijd bewaard dient te worden. De overige bepalingen zijn een combinatie en schrijven in

dezelfde wettelijke bepaling zowel een bewaar- als vernietigingstermijn voor. Voorzichtig durven we na het uitvoeren van de inventarisatie de conclusie te trekken dat bijna alle relevante wetgeving 'boven water' is gekomen.

Datum
27 Augustus 2019

Al met al kan men dus resumerend stellen dat binnen de sectorale wetgeving momenteel zeer veel verschillende termijnen worden gehanteerd: zeker wanneer men dit afzet tegenover de hoeveelheid gehanteerde termijnen in selectielijsten. De huidige juridische werkelijkheid omtrent termijnen laat zich het beste typeren als een ongecontroleerd, divers en complex geheel. De uitvoerbaarheid van de informatiehuishouding en opstelling van selectielijsten wordt vanuit de sectorale wetgeving door een gebrek aan harmonisatie en afstemming met het (sectorale) wetgevingsproces onnodig/extra onder druk gezet. Wetgevingsjuristen erkennen het gebrek aan afstemming tussen beide domeinen en geven het signaal af behoefte te hebben aan I. verdere duiding van de impact van sectorale wetgeving voor de informatieprocessen van de rijksoverheid II. concrete hulpmiddelen om 'juiste' termijnen in de toekomst op te stellen.

Het is daarom van belang, gelet op de doelstelling geformuleerd in actielijn II van het MJP informatiehuishouding¹, dat aan de hand van de uitkomsten van de inventarisatie de coördinerende factoren binnen de informatiehuishouding en het wetgevingsproces verder de conversatie aangaan over de precieze impact van de in deze rapportage beschreven problematiek en bijbehorende vervolgstappen plannen. RDDI adviseert om op basis van de inhoud van het centrale register samen met de departementen, uitvoeringsorganisaties en wetgevingsjuristen verder te onderzoeken hoe harmonisering van (toekomstige) termijnen in sectorale wetgeving het meest efficiënt kan worden vormgegeven. Naar verwachting bieden het IAK (Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving) en de Aanwijzingen voor de regelgeving hiervoor aanknopingspunten in het wetgevingsproces. Concluderend: het fenomeen is in kaart gebracht en het (potentiële) probleem erkent. Oplossingsrichtingen zijn reeds geopperd, maar dienen nog uitvoerig te worden getoetst bij directe betrokkenen en experts. In de bijlage van deze rapportage zijn verder ter verduidelijking een tweetal (beleids)notities en een tijdschriftartikel over het onderwerp toegevoegd.

¹ Actielijn 2 van het MJP Verbetering Informatiehuishouding heeft als doelstelling om waar mogelijk de regels rond bewaren en vernietigen te vereenvoudigen.

In het meest recente rapport van de Erfgoedinspectie (nu I-OE) over de staat van digitaal informatiebeheer bij ministeries genaamd 'Wel digitaal, maar nog niet duurzaam' concludeerde de EGI dat het deugdelijk vernietigen van digitale informatie voor het Rijk momenteel nog een taai uitdaging is. Met uitzondering van het ministerie van I&W en BZK (in het geval van paspoortgegevens) is er tot nu toe nog geen informatie uit Document Management Systemen (DMS) vernietigd.² Ook deelnemers van de Rijk aan Informatie (RAI) netwerkbijsamenkomst (voorloper RDDI) op 20 juli 2017 maakten kenbaar dat er behoefte was aan een betere afbakening, duidelijke handvatten en meer flexibiliteit bij de uitvoering van digitale vernietiging.³ Derhalve is door RAI in 2018 het project Di-stroy in het leven geroepen om voor het Rijk tot een beter werkbaar, gemoderniseerd uitvoeringsbeleid voor digitale vernietiging te komen.

In de whitepaper van Di-stroy, die ten grondslag lag aan het project, werd begin 2018 de noodzakelijkheid van een overzicht met harde bewaar- en vernietigingstermijnen uit sectorale wetgeving aangestipt:

*"Voorgesteld wordt om een Rijksbrede of overheidsbrede inventarisatie uit te voeren en deze specifieke gevallen vast te leggen in een centraal register. Bij totstandkoming van selectielijsten en de uitvoering van vernietiging kan vervolgens een beroep worden gedaan op dit centrale overzicht."*⁴

Een overzicht van harde bewaar- en vernietigingstermijnen levert een beter overzicht en strakkere scopeafbakening van de wettelijke vernietigingsplicht. De aanname is dat een overzicht de uitvoerbaarheid van vernietiging middels vastgestelde selectielijsten voor het Rijk beter mogelijk maakt. Bij het opstellen van een selectielijst blijkt het tevens vaak ook een worsteling om vernietigingstermijnen toe te kennen die overeenstemmen met wet- en regelgeving en ook synchroon zijn met termijnen voor overeenkomstige of keten-gerelateerde informatie in andere selectielijsten. Verder stipt het Nationaal Archief (NA) in de notitie 'Maatregelen Verbetering Selectieaanpak' van 15 juni 2018 aan dat het in het kader van de publicatie van alle vastgestelde selectielijsten als open webdatabase 'nuttig' is om een inventarisatie uit te voeren van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving, omdat dit gewenste overheidsbrede harmonisatie van vernietigingstermijnen bevordert.⁵ Concluderend maakt het ontbreken van (centraal) overzicht het risico op compliance-issues bij vernietiging onnodig groot. Om deze redenen is in samenspraak met het Nationaal Archief vanuit het project Di-stroy de noodzaak uitgesproken om middels een onderzoeksopdracht minimaal twee op elkaar aansluitende producten op te leveren: een rijksbrede inventarisatie en een aansluitend centraal overzicht waarin alle relevante sectorale bewaar- en vernietigingstermijnen voor zorgdragers op een eenvoudige manier raadpleegbaar zijn. De inventarisatie is in eerste instantie bedoeld om in de praktijk een bijdrage te leveren aan het stroomlijnen van de conversatie bij het opstellen en evalueren van selectielijsten. Op langere termijn dragen het overzicht en de inventarisatie bij aan helderdere beleidsvorming over bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving.

² EGI Rapport 2018, *Wel Digitaal nog niet Duurzaam: informatiebeheer bij departementen*, 27-29.

³ Zie *Whitepaper Di-stroy*, 1.

⁴ *Whitepaper Di-stroy*, 7.

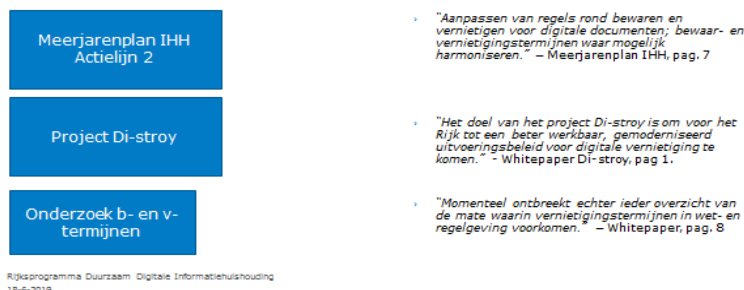
⁵ Notitie NA 'Maatregelen ter verbetering Selectieaanpak', 7.

Voor de uitvoering van de inventarisatie was het reeds algemeen bekend dat in sectorale wetten zoals o.a. de Jeugdwet, WIV en de wet Politiegegevens 'harde' bewaar- en vernietigingstermijnen zijn opgenomen, maar het ontbrak dus nog aan een compleet en up-to-date overzicht van de mate waarin dergelijke expliciete bewaar- en vernietigingstermijnen in wet- en regelgeving voorkomen. Daarnaast ontbrak een noodzakelijk geachte verdiepingsslag. Vragen als wat voor type termijn is het, op welke informatieobjecten slaan de termijnen precies, wie wordt volgens de wet geacht de termijn uit te voeren hadden allen nog geen antwoord. Bovendien was het van belang om de condities van termijnen in kaart te brengen: wanneer geldt de termijn en wanneer gaan de termijnen precies in. Reeds bestaande overzichten met termijnen in sectorale wetgeving waren niet toereikend en konden alleen fungeren als start bron voor de inventarisatie. Deze overzichten waren incompleet dan wel zeer gebrekkig in hun opzet. Om deze redenen waren zij niet meer geschikt om bijdrage te leveren aan de totstandkoming van selectielijsten of aan een betere scope afbakening van de vernietigingsplicht.⁶

De uitvoering van de inventarisatie en de totstandkoming van het centrale register sluiten ook aan bij door de EGI/I-OE noodzakelijk geachte ontwikkelingen ter bevordering van duurzaam digitaal informatiebeheer. Zo is op pagina 6 in 'wel digitaal nog niet duurzaam' te lezen dat 'de digitale informatieketen van creatie tot vernietiging op onderdelen nog niet op orde is. Om in de lacunes te voorzien worden er Rijksbrede instrumenten en diensten ontwikkeld. [...] Hiermee wordt beoogd knelpunten aan te pakken die de departementen moeilijk zelf kunnen oplossen.' Verder sluiten de producten aan bij de doelstellingen van RDDI. RDDI is verantwoordelijk voor de uitvoering van het 'Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding Rijk' (MJP) dat is gestuurd aan de Tweede Kamer op 2 januari jl. Actielijn 2 van het MJP Informatiehuishouding agendeert expliciet de noodzaak om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen om zo voor het Rijk tot een werkbaar, efficiënter en gemoderniseerd uitvoeringsbeleid te komen omtrent digitaal vernietigen. Om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen is het noodzakelijk deze sectorale regels in kaart te brengen. In de onderstaande figuur is de context van het onderzoek (nogmaals) versimpeld weergegeven



Context onderzoek



⁶ Belangrijkste 'gebrekkige' bronnen waren uit selectie en waardering voor bedrijfsarchivarissen (2008). Deze bron stamde uit 2008 en was verouderd en schoot te kort in haar opzet. De bijlage van de VNG selectielijst 2017 was minder verouderd, maar incompleet en generiek.

3. Sectorale wetten, termijnen en selectielijsten

Datum

27 Augustus 2019

(Wettelijke) termijnen oefenen controle uit op de hoeveelheid en specifieke kenmerken van de aanwezige informatie binnen een organisatie. Termijnen gaan dus over 'omgaan met informatie' en zijn in de regel gekoppeld aan (digitale) informatieobjecten.⁷ Er wordt een waarde aan informatie toegekend die wordt uitgedrukt in een bewaar- of vernietigingstermijn. Een harde vernietigingstermijn betekent dat informatie na een bepaalde periode vernietigd dient te worden. Een vernietigingstermijn kan in een wet worden opgenomen om te voorkomen dat er te veel irrelevante informatie wordt opgeslagen of juist om te waarborgen dat specifieke gevoelige informatieobjecten niet achterblijven, terwijl deze objecten vanuit de uitvoeringspraktijk van de organisatie geen (directe) waarde meer vertegenwoordigen. Vernietiging van archiefbescheiden dient dus twee doelen: uitvoerbaarheid van het informatiebeheer en tijdsbegrenzing van informatieverstrekking. Andersom bestaan minimale bewaartermijnen juist vanuit de gewenste verantwoording voor bepaalde processen waarbij het verschaffen van de juiste informatie een essentieel onderdeel is. Kortom sectorale bewaar- en vernietigingstermijnen stellen welke informatie wettelijk gezien wel of juist niet aanwezig zouden moeten zijn. Het zijn de keiharde afspraken die binnen iedere invulling van selectie en waardering van archiefbescheiden gerespecteerd dienen te worden.

De bewaar- en vernietigingstermijnen voor informatie worden binnen een organisatie vastgelegd in een selectielijst. Na afloop van de bewaartermijn moet informatie worden vernietigd of, indien het blijvend te bewaren informatie betreft, worden overgebracht naar het Nationaal Archief. Het proces van waardering en selectie van informatie is sterk verankerd in de archiefwetgeving, maar bewaar- en vernietigingstermijnen zelf zijn vaak voorgeschreven in sectorale wetgeving en dienen in de selectielijst gerespecteerd te worden. De archiefwet zelf stelt geen termijnen. De operationalisering van zowel de bewaar als vernietigingsplicht is vastgelegd in artikel 5 van de Archiefwet 1995. Artikel 5 geeft aan dat overheidsorganen verplicht zijn om een selectielijst te maken met een systematisch overzicht van de categorieën archiefbescheiden waarover zij beschikken en vermelding van de daaraan gekoppelde bewaar- en vernietigingstermijnen. Specifieke in wet- en regelgeving vermelde bewaartermijnen zijn een van de 4 factoren in de nieuwe waarderingmethodiek voor selectielijsten naast cultuur historisch belang, systeemanalyse en risicoanalyse. Vernietiging moet uiterlijk binnen een jaar na verstrijken van de in de selectielijst opgenomen termijn plaatsvinden⁸ en vindt daarom in de praktijk veelal op jaarbasis per informatieproces plaats.

Selectielijsten, het instrument om de informatiehuishouding in goede banen te leiden, dienen de termijnen in sectorale wetgeving ten alle tijden te respecteren. In de praktijk zijn de wettelijke grondslagen voor selectie en waardering echter niet langer expliciet terug te vinden in generieke selectielijsten die zijn opgesteld conform het Generiek Waarderingsmodel Rijk (GWR), omdat selectielijsten op (geaggregeerd) procesniveau informatie beschrijven. Het GWR is als instrument in het leven geroepen om eenduidigere waardering van vergelijkbare informatieprocessen te stimuleren, maar geeft geen opheldering over de onderliggende wettelijke grondslag. Het gebrek aan een toepasselijk overzicht van wet- en regelgeving maakt het risico op het onrechtmatig toekennen van een

⁷ Een informatieobject is een op zichzelf staand geheel van gegevens met een eigen identiteit.

⁸ Zie Memorie van toelichting Archiefwet 1995

afwijkende dan wel 'verkeerde' termijn onnodig groot. Tevens kan vanuit de huidige situatie de conclusie worden getrokken dat eenduidigere waardering van informatie onnodig lastig wordt gemaakt door het gebrek aan overzicht over de geldende termijnen.

Datum
27 Augustus 2019

4. Het inventarisatieformat

Voor het uitvoeren van de inventarisatie was het noodzaak om een inventarisatieformat op te stellen, waarmee zoveel mogelijk relevante informatie over termijnen in sectorale wetgeving in kaart kon worden gebracht. Het inventarisatieformat helpt ook om in een oogopslag duidelijk te maken wat precies is uitgezocht. Dit format is tijdens de inventarisatie constant afgestemd en bijgesteld met zowel de ministeries als de opdrachtgever. Het format is uiteindelijk vertaald naar excel waardoor op de verschillende velden zoekopdrachten en filters kunnen worden toegepast. Tevens is met behulp van de linktool van KOOP de wettelijke bepalingen geconverteerd naar linked data, waardoor de gehele wet gecontroleerd kan worden. Uiteindelijk was het inventarisatieformat conform de onderstaande tabel het resultaat (rood betekent een essentieel/verplicht informatieveld, zwart was optioneel indien deze informatie te achterhalen was).

Velden	Uitleg
Domein	Departement dat (in hiërarchische zin) verantwoording draagt voor de desbetreffende wettelijke bepaling met termijn
EU Richtlijn	Gerelateerde, bovenliggende of afgeleide 'Europese dimensie' van wetgeving met termijn
Juridische Grondslag (Linked)	Wet/Besluit/Regeling etc. waarin de harde bewaar- of vernietigingstermijn aanwezig is
Artikel (Linked)	Precieze locatie van harde termijn in juridische grondslag
Bepaling	Inhoudelijke contextualisatie van harde termijn (relevante leden van van de wettelijke bepaling)
Conditie Bepaling	Specificatie van (mogelijke) voorwaarden waardoor wettelijke bepaling met termijn van kracht is
Actor	Uitvoerder van de wettelijke bepaling (voor zover dit in de relevante wettelijke bepaling is vastgelegd of te achterhalen is)
Informatieobject	Een op zichzelf staand geheel van gegevens met een eigen identiteit. Het geheel waarop de bewaar of vernietigingstermijn in de bepaling betrekking heeft
Type Termijn	Soort termijn (minimaal bewaren, vernietigen na max.)
Termijn	Gespecificeerde lengte; tijdsbepaling in bepaling
Conditie Termijn	Voorwaarden voor ingang termijn
Wettelijke Koppeling	Alle koppelingen binnen de bepaling naar andere delen van wetgeving
Bijzonderheden	Noemenswaardige observaties over de wettelijke bepaling (niet aanwezig in eindproduct)

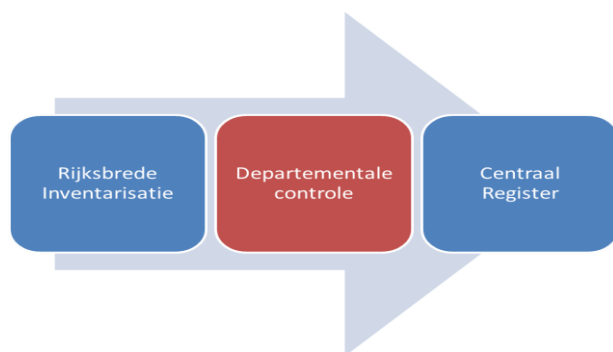
Verantwoordelijke departement wettelijke bepaling	Eu Richtlijn	Juridische Grondslag	Bepaling	Conditie Bepaling	Actor	Informatieobject	Type Termijn	Termijn	Conditie	Datum
J en V		artikel 4.63 van de Algemene wet bestuursrecht	(1) De subsidie-ontvanger voert een zodanig ingerichte administratie, dat daartoe te allen tijde de voor de vaststelling van de subsidie van belang zijnde rechten en verplichtingen alsmede de betalingen en de ontvangsten kunnen worden nagegaan. (2) De administratie en de daartoe behorende bescheiden worden gedurende zeven jaren bewaard.		De subsidie-ontvanger	De administratie en de daartoe behorende bescheiden	Minimaal	bevaren 7 jaar		
J en V		artikel 4a van het Besluit bevaaren en vernietigen niet-gevoegde stukken	(3) De korpsochtf legt gegevens vast over de raspleging en de vernietiging van de door de orde ten behoeve van nummerherkenning aangemelde nummers. De vastgelegde gegevens worden drie jaar bewaard na de datum van de vastlegging, en vervolgens vernietigd.		"De korpsochtf"	Vastgelegde gegevens over de raspleging en de vernietiging van de door de orde ten behoeve van nummerherkenning aangemelde nummers	Minimaal	Bevaren/Vernietigen 3 jaar	na de dat vastleegi	
J en V		artikel 3, vierde lid, van het Besluit bloedtest in strafzaken in geval van een ernstige besmettelijke ziekte	(4) De gemeentelijke gezondheidsdienst of het ziekenhuis in wiens laboratorium het onderzoek, bedoeld in artikel 15b, eerste of vijfde lid, of artikel 15b, eerste lid, van de wet, is verricht, vernietigt na een half jaar het verslag van het onderzoek, bedoeld in artikel 8, derde lid, en de bij dat verslag behorende identificerende persoonsgegevens.		De gemeentelijke gezondheidsdienst of het ziekenhuis in wiens laboratorium het onderzoek, bedoeld in artikel 15b, eerste of vijfde lid, of artikel 15b, eerste lid, van de wet, is verricht.	Het verslag van het onderzoek, bedoeld in artikel 8, derde lid, en de bij dat verslag behorende identificerende persoonsgegevens.	Minimaal	bevaren/Vernietigen 6 maanden		
J en V		artikel 2 van het Besluit burgerlijke stand 1934	(5) De akte van naamskuze wordt vernietigd nadat achttien maanden zijn verstreken sedert de ontvangst van het afschrift, bedoeld in artikel 20i, eerste lid, van Boek I van het Burgerlijk Wetboek.			De akte van naamskuze	Vernietigen na max. termijn	18 maanden	Na verst ontvangs afschrift	
J en V		artikel 18, vierde lid, van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken	(3) afschriften en de overige stukken die ten behoeve van het opmaken van een akte van de burgerlijke stand of van een latere vermelding in een lopend register zijn overgelegd, worden vernietigd nadat achttien maanden zijn verstreken sedert de datum waarop het register waarvan deze stukken de bilagen zijn, is afgesloten.			Afschriften en de overige stukken die ten behoeve van het opmaken van een latere vermelding in een afgesloten register dienen te worden overgelegd.	Vernietigen na max. termijn	18 maanden	Na deze l vermeldi coornai	
J en V		artikel 18, vierde lid, van het Besluit DNA-onderzoek in strafzaken	(2) afschriften en de overige stukken die ten behoeve van het opmaken van een akte van de burgerlijke stand of van een latere vermelding in een lopend register zijn overgelegd, worden vernietigd nadat achttien maanden zijn verstreken sedert de datum waarop het register waarvan deze stukken de bilagen zijn, is afgesloten.			Afschriften en overige stukken die ten behoeve van het opmaken van een akte van de burgerlijke stand of van een latere vermelding in een lopend register zijn overleed.	Vernietigen na max. termijn	18 maanden	Na afslui	
		artikel 18, vierde lid, van het	(5) De akte van erkenning en de akte van ontkenning van het vaderschap of moederschap door de moeder uit wie het kind is geboren worden vernietigd nadat achttien maanden zijn verstreken sedert de ontvangst							

Voorbeeld ingevuld inventarisatieformat

5. Methodiek Inventarisatie

Hieronder volgt een korte beschrijving van de gebruikte methode voor het uitvoeren van de rijksbrede inventarisatie. Voor de inventarisatie is een afgestemd protocol met zoektermen opgesteld die mogelijk kunnen wijzen op een harde bewaar- of vernietigingstermijn. Denk hierbij aan acties als bewaren, vernietigen, wissen, verwijderen, verwerken en alle mogelijke manieren om deze woorden te spellen in combinatie met termen die kunnen wijzen op een harde termijn als dagen, maanden en jaren. Van te voren was de ambigue manier van hoe bewaren en vernietigen wordt beschreven geïdentificeerd als probleem. Het protocol was een tussenproduct wat een antwoord gaf op de vraag: welke begrippen in een wettelijke kunnen refereren naar een bewaar- of vernietigingstermijn. Dit afgestemde protocol is middels een script gedraaid over de wettenbank (wetten.nl). Wetten.nl kan worden gezien als een hele grote dataset waarin alle up-to-date sectorale wetten te vinden zijn. De resultaten van deze specifieke zoekopdrachten zijn daarna gegroepeerd op verantwoordelijke departementen (voor de wetgeving) en handmatig doorgenomen op relevantie. Indien er sprake was van een harde bewaar- of vernietigingstermijn voor informatie werd de wettelijke bepaling ontleed aan de hand van het inventarisatieformat.

De relevante wettelijke bepalingen zijn vervolgens aan de verantwoordelijke departementen ter controle voorgelegd. Uit deze controleslag kwam naar voren dat weinig tot geen bewaar- en vernietigingstermijnen waren gemist en de resultaten van de Rijksbrede inventarisatie hoogstwaarschijnlijk een compleet beeld schetsen van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving.



Figuur 4. Schematische weergave productenproces

6. Resultaten Rijksbrede Inventarisatie

Uit de rijksbrede inventarisatie komt naar voren dat er op dit moment binnen de sectorale wetgeving 53 verschillende termijnen worden gehanteerd.⁹ Wanneer deze termijnen worden gekoppeld aan waarderingsacties (bewaren of vernietigen) dan zijn er 77 termijnenregimes te vinden in sectorale wetgeving. Deze 77 verschillende termijnenregimes zijn geïdentificeerd in 668 relevante wettelijke bepalingen. De inventarisatie toont aan dat er 34 verschillende vernietigingstermijnen zijn in 128 wettelijke bepalingen. Een vernietigingstermijn is een termijn waarbij de wettelijke bepaling in kwestie voorschrijft dat een informatieobject na de afgesproken termijn vernietigd dient te worden. Het merendeel van de 663 relevante wettelijke bepalingen (524) schrijft echter een (minimale) bewaartermijn voor. Een (minimale) bewaartermijn betekent dat de wettelijke bepaling voorschrijft dat een informatieobject minimaal voor een afgesproken tijd bewaard dient te worden. In een bescheiden aantal gevallen (11) was er sprake van een zogenaamde bewaar/vernietigingstermijn waarbij in de specifieke bepaling zowel opgenomen is hoe lang het informatieobject minimaal bewaard dient te worden, dan wel wanneer het vervolgens vernietigd dient te zijn. Deze zijn in de sheet 'losgetrokken' van elkaar, maar staan hier los genoemd.

Type Termijn	Frequentie termijnen	Wettelijke bepalingen
Minimaal bewaren	37	524
Vernietigen na max.	34	128
Bewaren/Vernietigen	6	11
Totaal termijnen(regimes)	77	663

⁹ Wanneer we bewaren en vernietigen als losstaande waardeer acties beschouwen (de wettelijke verplichting om na 7 jaar vernietigen ≠ minimaal 7 jaar bewaren) loopt het aantal 'termijnenregimes' op tot 77.

Wanneer gekeken wordt naar welke waarderingen het meest frequent voorkomen in sectorale wetgeving dan ligt de nadruk op 5 jaar (178), 3 jaar (83), 1 jaar (55), 10 jaar (54) en 2 jaar (47).¹⁰ Uit een steekproef van selectielijsten blijkt de nadruk hier meestal te liggen op 5,7 of 10 jaar als waarderingstermijn. An sich valt dit prima te rijmen met de vroegere frequentie piek in wetgeving, aangezien de meeste termijnen flexibelere minimale termijn voorschrijven.

Datum
27 Augustus 2019

7. Inhoudelijke Discussiepunten Rijksbrede inventarisatie

Zoals eerder besproken agendeert actielijn 2 van het MJP Verbetering Informatiehuishouding reeds de noodzaak om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen om zo voor het Rijk tot een beter werkbaar, efficiënter en gemoderniseerd uitvoeringsbeleid te komen omtrent digitaal vernietigen. RDDI signaleert middels de uitgevoerde Rijksbrede inventarisatie dat de sectorale wet- en regelgeving rond bewaren en vernietigen een onverwacht hoge mate van ongecontroleerde diversiteit en complexiteit vertoont. Van te voren was niet verwacht dat er zoveel wettelijke bepalingen en verschillende termijnen werden gehanteerd in sectorale wetgeving. Uit de inventarisatie is de conclusie te trekken dat er op dit gebied sprake is van wildgroei, omdat er ook een gebrek aan afstemming is tussen het wetgevingsproces en de informatiehuishouding, waardoor de informatiehuishouding onnodig onder druk wordt gezet. Degenen die de termijnen opstellen houden door het gebrek aan afstemming onbewust weinig tot geen rekening met de belangen van hen die in de praktijk te maken hebben met de bewaar- en vernietigingstermijnen van informatie. Noodzakelijke controlemechanismen zijn tussen beide domeinen afwezig.

Uit de inventarisatie kwam tevens het beeld naar voren dat een aanzienlijk gedeelte van de wetgeving en bijbehorende termijnen mogelijk alleen relevant is voor de verantwoording binnen sector specifieke processen en dus geen directe link hebben met de informatieprocessen van de Rijksoverheid. Echter bleek het in een later stadium van de inventarisatie voor zorgdragers lastig om aan te geven welke wettelijke bepalingen wel precies impact hadden op hun informatieprocessen. De precieze impact van termijnen wildgroei voor de digitale informatiehuishouding van Rijksdepartementen die onder een selectielijst conform het GWR model vallen blijft dus nog lastig in te schatten. In veel gevallen is het ook vanwege het 'keten kenmerk' van sectorale wetgeving onduidelijk wat de precieze impact van de wet- en regelgeving is op de informatiehuishouding van departementen en uitvoeringsorganisaties. Tevens is de precieze impact van een termijn uit sectorale wetgeving op generieke selectielijsten lastig te achterhalen, omdat generieke selectielijsten informatieprocessen beschrijven op (geaggregeerd) procesniveau waarbij de wettelijke grondslagen voor selectie niet meer direct in de selectielijst is terug te vinden zijn. De mogelijke irrelevantie van veel sector specifieke wetgeving voor de directe informatieprocessen van de Rijksoverheid maakt het geïdentificeerde probleem van termijnen wildgroei echter niet minder relevant, aangezien alleen de Rijksoverheid zich in de positie bevindt om dit wildgroei probleem, wat voor iedereen die onder de Nederlandse wet valt geldt, daadwerkelijk aan te pakken. Het belang om begrijpelijke en uitvoerbare wet- en regelgeving te produceren is namelijk voor eenieder evident. Dit belang is ook vertaald naar actielijn II van het meerjarenplan

¹⁰ Zie het tabblad *freq* in de excelsheet voor een compleet beeld wat betreft de frequentie van waarderingen.

informatiehuishouding door te benadrukken dat de specifieke regels rond bewaren en vernietigen gewoonweg eenvoudiger moeten. Het feit dat we informatie binnen onze wetten en regels op ongecontroleerde en inconsistente wijze waarderen werkt niet mee aan het begrijpelijk en uitvoerbaar maken van zowel wetgeving als de informatiehuishouding.

Datum
27 Augustus 2019

Ook vanuit een informatie governance perspectief is de huidige situatie waarin geen gecoördineerde sturing plaats vindt binnen het wetgevingsproces over de gehanteerde waardering van informatie een onnodig risico. Een mate van bewustzijn over de gehanteerde termijn lijkt daarbij ook een essentieel onderdeel van iedere oplossing: dit bewustzijn zou via een proceswaarborg in het wetgevingsproces kunnen worden geregeld. In veel gevallen is niet te achterhalen of te verklaren waarom een bepaalde termijn is voorgeschreven. Een voorbeeld waarbij dit toch gewenst zou zijn, is bijv. de wettelijke bepaling waarin staat vermeld dat de gegevens uit notariële akten minimaal 31 jaar dienen te worden bewaard: waarom is dit minimaal 31 jaar? Het antwoord op deze waarderingsactie is niet te achterhalen. Een verplichte toelichting op de gehanteerde termijn zou kunnen helpen bij het creëren van bewustzijn en harmonisatie over de gehanteerde termijnen. De inwerkingtreding van de AVG benadrukt ook het belang om bewust te kunnen verantwoorden op welke wijze informatie precies verwerkt wordt. Het gecreëerde complete overzicht kan daarbij als refererende bouwsteen fungeren om de conversatie hierover te onderbouwen met de huidige juridische werkelijkheid. Iedere vorm van controle, afstemming en mogelijke harmonisering van termijnen valt of staat met een directe samenwerking binnen de Rijksoverheid tussen hen verantwoordelijk voor het wetgevingsproces en de informatiehuishouding.

De wildgroei zorgt voor een hoge mate van diversiteit en complexiteit. Deze diversiteit en complexiteit is inherent aan de sectorale wetgeving. Deze uit zich met name in de hoeveelheid gehanteerde termijnen en inconsistente waardering van (vergelijkbare) processen en informatieobjecten binnen verschillende domeinen. Ook de (wettelijke) beschrijving en karakteristieken van bijbehorende informatieobjecten¹¹ en bijbehorende condities van de bepaling en termijn lopen zeer uiteen. Informatieobjecten lopen uiteen van zeer generiek ("alle archiefbescheiden behorend tot proces x") tot zeer specifieke informatie. Verdere complexiteit uit zich met name in de condities van de wettelijke bepaling en de condities wanneer de termijn in werking treedt. Complexiteit van termijnen uit zich ook in het feit dat middels verwijzingen de relevante informatie over een termijn zoals het bijbehorende informatieobject, de actor (uitvoerder) of zelfs de lengte van de termijn in veel gevallen uit andere wetsartikelen dient te worden gehaald.¹² Getracht is om middels het gehanteerde inventarisatieformat binnen het opgestelde register deze observaties en karakteristieken van termijnen zo goed compleet en uniform mogelijk te waarborgen.

Binnen het selecteren en waarderen van informatie heeft dankzij de digitalisering een paradigma wisseling plaats gevonden: in een papieren situatie was de creatie van verschillende termijnen minder problematisch omdat de levenscyclus van een

¹¹ Informatieobjecten zijn in sommige gevallen zeer generiek beschreven in de bijbehorende wettelijke bepaling: "alle archiefbescheiden en administratie behorende tot proces x". In andere gevallen is de termijn van toepassing op een zeer specifiek wettelijk bepaald informatieobject. Condities van de termijn duiden op het moment (na afloop van een proces) waarop de termijn in werking treedt.

¹² Deze wettelijke verwijzingen zijn binnen de inventarisatie in het veld 'wettelijke koppelingen' voor alle 668 wettelijke bepalingen in kaart gebracht.

informatieobject eenvoudiger te volgen was. In het digitale tijdperk en met de opkomst van de informatiesamenleving lijkt een veelvoud aan termijnen minder goed hanteerbaar. In een groot aantal gevallen lijken de sectorale termijnen niet (bewust) afgestemd op digitale informatieobjecten en processen en of stammen deze nog uit het papieren archieven tijdperk.

Datum
27 Augustus 2019

Over het algemeen blijkt er spanning te zijn en een gebrek aan afstemming tussen het uitvoerbaar houden van de digitale informatiehuishouding en de geschiktheid en diversiteit die te vinden is in sector specifieke wet- en regelgeving.

8. Vertaling inventarisatie naar centraal register

Voor de totstandkoming van het centrale register heeft RDDI de samenwerking met KOOP gezocht. De toegevoegde waarde van het centraal register is dat het toegang, overzicht en beheer voor het bewaren en selecteren vanuit 1 centraal register faciliteert in tegenstelling tot 600 verschillende plekken waar termijnen en wetgeving zich op dit moment bevinden. RDDI/Di-stroy en KOOP hebben in eerste instantie afgestemd dat de wetten uit de rijksbrede inventarisatie naar b- en v- termijnen in het centrale register op de juiste manier gelinked worden aan wetten.nl, waardoor geverifieerd kon worden of de wetten nog steeds geldig zijn. Vervolgens is de samenwerking tussen beide partijen geïntensiveerd om een oplossing te formuleren op het vraagstuk hoe de resultaten uit de rijksbrede inventarisatie het beste op duurzame wijze (1 centrale plek, mogelijk up-to-date) kunnen worden gewaarborgd. Hieruit kwam het idee naar voren om een wettenpocket b- en v- termijnen in te richten, waarin het huidige centrale register gewaarborgd is en aangevuld wordt met de functionaliteiten van de wettenpocket. Een algemene demo van de wettenpocket is eind juni gedemonstreerd en vervolgens is een specifieke demo van de pocket b/v termijnen op 26-8 gepresenteerd.

9. Bespreking inhoudelijke discussiepunten

N.a.v. de resultaten van de rijksbrede inventarisatie zijn een tweetal notities verspreid om de resultaten en vervolgstappen te bespreken. Hieronder volgt van beide notities het doel en de uitkomst. De hieronder besproken nota's en artikelen zijn in de appendix toegevoegd.

Doelen nota Strategisch Beraad RDDI april '19 en Stuurgroep RDDI 23 mei '19

- "1. Het Strategisch Beraad informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar b- en v-termijnen in sectorale wetgeving.*
- 2. Het Strategisch Beraad vragen de voorgestelde doorontwikkeling ter besluitvorming aan de Stuurgroep van 23 mei a.s. voor te leggen."*

De uitkomsten waren een samenvatting van de hierboven beschreven resultaten en discussie. De doorontwikkeling bestaat uit het duurzaam waarborgen van het aangelegde centraal register en het inhoudelijk en beleidsmatig preciezer duiden van de opgedane inzichten wat betreft bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving. Uitkomst van de notitie was goedkeuring voor doorontwikkeling door zowel het strategisch beraad als de stuurgroep van RDDI

Nota Interdepartementaal Wetgevingsberaad juni '19

Datum
27 Augustus 2019

"1. Het Interdepartementaal Wetgevingsberaad (IWB) informeren over de onderzoeksresultaten van de door RDDI (Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding) uitgevoerde rijksbrede inventarisatie naar bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving. In het bijzonder het IWB informeren over de juridische aspecten, betekenis en mogelijke consequenties van het uitgevoerde onderzoek.

2. Met Interdepartementaal Wetgevingsberaad van gedachten te wisselen over mogelijke (juridische) oplossingsrichtingen, zoals harmonisering van (toekomstige) bewaar- en vernietigingstermijnen door afstemming in het wetgevingsproces. Mogelijke uitwerking van deze afstemming zou plaats kunnen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en/of het integraal afwegingskader (IAK)."

Het gevoerde gesprek met het IWB verliep constructief. Zij erkenden dat de huidige ontwikkeling ongewenst is, maar gaven tegelijkertijd aan dat verdere duiding van de impact noodzakelijk is. Tevens gaven zij aan behoefte te hebben aan concrete hulpmiddelen om termijnen te duiden. Het IWB stond open om verder te onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om afstemming plaatst te laten vinden middels het IAK en of de Aanwijzingen voor de regelgeving.

OD ARTIKEL

RDDI heeft aankomende november een thema nummer in het blad Overheidsdocumentatie. In dit nummer staat een toegankelijk en beschouwend artikel over de inventarisatie naar bewaar- en vernietigingstermijnen. Zie de appendix voor een kopie van dit artikel.

10. Mogelijke oplossingsrichtingen en doorontwikkeling

Datum

27 Augustus 2019

RDDI adviseert op basis van de inhoudelijke bevindingen die te vinden zijn in het centrale register te kijken naar mogelijkheden tot harmonisering en standaardisering van de gehanteerde waardering in sectorale wetgeving. Ons inzien bieden voor nieuwe wetgeving de Aanwijzingen voor de regelgeving en het IAK (Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving) hiervoor aanknopingspunten in het wetgevingsproces. Middels het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) kan een proceswaarborg worden opgenomen dat bij voorstellen voor het opnemen van nieuwe (of wijziging van bestaande) bewaar- en vernietigingstermijnen in wet- en regelgeving eerst afstemming wordt gezocht met bijv. CIO-Rijk/RDDI (coördinerende IHH partijen) en het centrale register met termijnen. Bij nieuwe (of wijziging van bestaande) bewaar- en vernietigingstermijnen in wet- en regelgeving wordt eerst gekeken naar de reeds bestaande termijnen en worden nieuwe termijnen afgewogen. Nieuwe en gewijzigde wettelijke termijnen kunnen ook direct worden toegevoegd aan het reeds aangelegde en complete centrale register.

In het IWB van 27 juni is bij bespreking van de IWB notitie (zie appendix voor notitie) aangegeven dat wetgevingsjuristen vooral behoefte hebben aan concrete instrumenten en hulpmiddelen om termijnen te kunnen opstellen. Deze hulpmiddelen zouden in samenspraak met de werkgroep Aanwijzingen voor de regelgeving kunnen worden opgesteld.¹³ Standaardisering zou kunnen worden gefaciliteerd d.m.v. een aantal modellen met standaardtermijnen inclusief comply or explain-verplichting, waardoor bewustwording wordt gestimuleerd en een toelichting op de gehanteerde termijn bij afwijking van de normale termijnen een eis is. Ook zou standaardisering van de manier waarop termijnen worden beschreven kunnen assisteren.

Het is belangrijk dat de preciezere impact van sectorale wetgeving op de informatiehuishouding wordt onderzocht. Een gewenste vervolgstap is clustering en filtering van sectorale wetgeving uit de inventarisatie aan de hand van gemeenschappelijke factoren. Verder zou analyse van de gehanteerde termijnen in geldende selectielijsten en BSD's een extra verdiepingsslag kunnen zijn waardoor de problematiek rond bewaar- en vernietigingstermijnen beter in kaart te brengen is.

¹³ Als voorbeeld van een hulpmiddel voor wetgevingsjuristen werd een model vergelijkbaar met de boetewijzer genoemd.

Nota SB 24-4-2019 (Platte tekst)

Doel nota

1. Het Strategisch Beraad informeren over de uitkomsten van het onderzoek naar b- en v- termijnen in sectorale wetgeving.
2. Het Strategisch Beraad vragen de voorgestelde doorontwikkeling ter besluitvorming aan de Stuurgroep van 23 mei a.s. voor te leggen.

Aanleiding nota

Project Di-stroy heeft in de afgelopen maanden middels een onderzoeksopdracht twee producten opgeleverd over bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving:

- een rijksbrede inventarisatie van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving.
- een centraal register (database) waarin deze termijnen zijn opgeslagen.

In het projectplan van Di-stroy is verdere ontwikkeling van deze producten opgenomen. Deze doorontwikkeling bestaat uit het duurzaam waarborgen van het aangelegde centraal register en het inhoudelijk en beleidsmatig duiden van de opgedane inzichten wat betreft bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving.

Kernpunten

- De uitgevoerde rijksbrede inventarisatie toont aan dat er op dit moment 77 verschillende bewaar- en vernietigingstermijnen gehanteerd worden binnen de geldende sectorale wetgeving. De 77 termijnen vinden hun neerslag in 668 wettelijke bepalingen. Deze bepalingen zijn geformaliseerd middels een inventarisatieformat, inhoudelijk geverifieerd bij de verantwoordelijke departementen en opgeslagen in een centraal register.
- De sectorale wetgeving vertoont op het gebied van bewaar- en vernietigingstermijnen een onverwacht hoge mate van diversiteit en complexiteit. Het ontbreekt op dit moment nog aan verdere duiding van de impact die deze hoge mate van diversiteit en complexiteit heeft op de toekomstbestendigheid van de digitale informatiehuishouding.
- Actielijn 2 van het MJP Informatiehuishouding agendeert de noodzaak om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen om zo voor het Rijk tot een werkbaar, efficiënter en gemoderniseerd uitvoeringsbeleid te komen omtrent digitaal vernietigen. De complexe en diverse uitkomsten van de inventarisatie onderstrepen de noodzaak hiervan. RDDI adviseert om op basis van de inhoud van het centrale register samen met de departementen verder te onderzoeken hoe (toekomstige) harmonisering van termijnen in sectorale wetgeving kan worden vormgegeven. Naar verwachting bieden het IAK (Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving) en de Aanwijzingen voor de regelgeving hiervoor aanknopingspunten.
- De uitwerking van de complexe en gedifferentieerde wet- en regelgeving op de informatiehuishouding (bewaren en vernietigen) inzichtelijk en implementeerbaar te maken. Daarvoor is het noodzakelijk om te waarborgen dat het register actueel en duurzaam raadpleegbaar is voor hen die gebruik willen maken van het register.
- RDDI heeft de toezegging van KOOP ontvangen om samen met RDDI te kijken naar de realisatie van een duurzaam raadpleegbaar en actueel register (wettenpocket).

Beslispunten

Di-stroy vraagt aan het Strategisch Beraad, de bovenstaande kernpunten in acht nemend, om de volgende twee punten ter besluitvorming aan de aankomende Stuurgroep voor te leggen:

- Besluit tot het agenderen van de onderzoeksresultaten bij de verantwoordelijken voor aanwijzing van wet- en regelgeving; dit om te komen tot harmonisatie.
- Goedkeuring voor de voorgestelde doorontwikkeling van het centraal register in samenwerking met KOOP.

Datum

27 Augustus 2019

Verdere toelichting

In actielijn 2 van het MJP Informatiehuishouding is afgesproken om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen om voor het Rijk tot een werkbaar, gemoderniseerd uitvoeringsbeleid omtrent digitale vernietiging te komen. De toegevoegde waarde van het centraal register is dat het toegang, overzicht en beheer voor het bewaren en selecteren vanuit 1 centraal register faciliteert in tegenstelling tot 600 verschillende plekken waar termijnen en wetgeving zich op dit moment bevinden.

Nota IWB 27-6-2019

Datum

27 Augustus 2019

Doel nota

1. Het Interdepartementaal Wetgevingsberaad (IWB) informeren over de onderzoeksresultaten van de door RDDI (Rijksprogramma voor Duurzaam Digitale Informatiehuishouding) uitgevoerde rijksbrede inventarisatie naar bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving. In het bijzonder het IWB informeren over de juridische aspecten, betekenis en mogelijke consequenties van het uitgevoerde onderzoek.
2. Met Interdepartementaal Wetgevingsberaad van gedachten te wisselen over mogelijke (juridische) oplossingsrichtingen, zoals harmonisering van (toekomstige) bewaar- en vernietigingstermijnen door afstemming in het wetgevingsproces. Mogelijke uitwerking van deze afstemming zou plaats kunnen in de Aanwijzingen voor de regelgeving en/of het integraal afwegingskader (IAK).

Context onderzoek

RDDI is een rijksbreed programma gericht op het verbeteren van de informatiehuishouding. RDDI is verantwoordelijk voor de uitvoering van het 'Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding Rijk' (MJP) dat is gestuurd aan de Tweede Kamer op 2 januari jl. In actielijn 2 van het MJP is vastgesteld om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen om zo voor het Rijk tot een werkbaar, gemoderniseerd uitvoeringsbeleid omtrent digitale vernietiging van informatie te komen

RDDI heeft middels een onderzoek in de afgelopen maanden gekeken naar de prevalentie van 'harde' bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving. Van tevoren was bekend dat sectorale wetten regelmatig 'harde' termijnen bevatten voor zowel bewaring als vernietiging van (digitale) informatieobjecten. Het ontbrak echter aan overzicht van de mate waarin dergelijke expliciete bewaar- en vernietigingstermijnen in (sectorale) wet- en regelgeving voorkomen. Een gebrek aan overzicht op de omvang en inhoud van de wettelijke regels omtrent vernietigen maakt het risico op compliance-issues bij vernietiging onnodig groot en staat tevens heldere beleidsvorming omtrent het vraagstuk van digitale vernietiging in de weg. De onderzoeksopdracht heeft een tweetal producten opgeleverd over bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving:

- een rijksbrede, integrale en inhoudelijk gecontroleerde inventarisatie van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving (in de bijlage is een versimpelde variant van dit overzicht weergegeven).¹⁴
- een centraal register (in de vorm van een database) waarin deze termijnen zijn opgeslagen.

Resultaten inventarisatie

Uit de rijksbrede inventarisatie komt naar voren dat er op dit moment binnen de sectorale wetgeving 53 verschillende bewaar- en vernietigingstermijnen worden gehanteerd.¹⁵ Deze 53 verschillende termijnen zijn geïdentificeerd in 668 relevante wettelijke bepalingen. De inventarisatie laat zien dat er 34 verschillende vernietigingstermijnen te vinden in 128 verschillende wettelijke bepalingen. Een vernietigingstermijn is een termijn waarbij de wettelijke bepaling in kwestie voorschrijft dat een informatieobject na de afgesproken termijn in kwestie dient te worden vernietigd. Het merendeel van de 668 relevante wettelijke bepalingen (524) schrijft echter een (minimale) bewaartermijn voor. Een

¹⁴ Deze bepalingen zijn geformaliseerd middels een met de departementen en NA afgestemd inventarisatieformat, zijn inhoudelijk geverifieerd bij de verantwoordelijke departementen en daarna opgeslagen in een centraal en doorzoekbaar register, die wordt doorontwikkeld tot een actuele en duurzaam toegankelijke wettenpocket.

¹⁵ Wanneer we bewaren en vernietigen als losstaande waardeer acties beschouwen (de wettelijke verplichting om na 7 jaar vernietigen ≠ minimaal 7 jaar bewaren) loopt het aantal 'termijnenregimes' op tot 77.

(minimale) bewaartermijn betekent dat de wettelijke bepaling voorschrijft dat een informatieobject minimaal voor een afgesproken tijd dient te worden bewaard. In een bescheiden aantal gevallen (11) was er sprake van een zogenaamde bewaar/vernietigingstermijn waarbij in de specifieke bepaling zowel opgenomen is hoe lang het informatieobject minimaal bewaard dient te worden, dan wel wanneer het vernietigd dient te zijn.

Datum
27 Augustus 2019

Type Termijn	Frequentie	Wettelijke bepalingen
Minimaal bewaren	37	524
Vernietigen	34	128
Bewaren/Vernietigen	6	11
Totaal termijnen(regimes)	53 (77)	663

Contouren problematiek (juridische impact)

- Het aantal sectorale wettelijke bepalingen met bewaar- en vernietigingstermijnen is onverwacht hoog en vertoont tevens een onverwacht hoge mate van diversiteit en complexiteit. Het ontbreekt op dit moment nog aan verdere duiding van de precieze impact die deze hoge mate van diversiteit en complexiteit heeft op (de toekomstbestendigheid van) de digitale informatiehuishouding en hoe de sectorale wetgeving zich precies verhouden tot (generieke) selectielijsten. De diversiteit uit zich met name in de hoeveelheid termijnen, de (wettelijke) beschrijving van bijbehorende informatieobjecten¹⁶ en condities van de termijn. De complexiteit uit zich met name in de condities van de wettelijke bepaling, die vaststellen wanneer de termijn in werking treedt. Complexiteit van termijnen uit zich ook in het feit dat middels verwijzingen de relevante informatie over een termijn zoals het bijbehorende informatieobject, de actor (uitvoerder) of zelfs de lengte van de termijn zelf uit andere wetsartikelen dient te worden gehaald.¹⁷ Getracht is om middels het gehanteerde inventarisatieformat binnen het opgestelde register deze observaties zo goed mogelijk te waarborgen.
- Zorgdragers (departementen en uitvoeringsorganisaties) zijn wettelijk verplicht hun waardering van informatie (gehanteerde b- en v- termijn) te verantwoorden. Een selectielijst dient in haar waardering van informatie rekening te houden met de geldende wettelijke grondslagen. Het generiek waarderingsmodel rijk (GWR) hanteert default waarderingsmodellen en fungeert bij het opstellen van selectielijsten als startpunt. Iedere zorgdrager werkt deze lijst uit voor zijn eigen specifieke situatie. Een primaire doelstelling van het GWR is het faciliteren van afstemming in de vorm van uniformere waardering van informatie door verschillende zorgdragers.
- In het wetgevingsproces vindt op dit moment nog geen vergelijkbare (inter)departementale afstemming plaats wat betreft de gehanteerde bewaar- of vernietigingstermijn. Vanuit een informatie governance perspectief is de huidige situatie waarin geen gecoördineerde sturing plaats vindt binnen het wetgevingsproces over de gehanteerde waardering van informatie een risico. Er is op dit moment onbewust sprake van een gebrek aan controle en verantwoording over de gehanteerde waardering. De inwerkingtreding van de AVG benadrukt het belang om te kunnen verantwoorden op welke wijze informatie precies verwerkt wordt.

¹⁶ Informatieobjecten zijn in sommige gevallen zeer generiek beschreven in de bijbehorende wettelijke bepaling: "alle archiefbescheiden en administratie behorende tot proces x". In andere gevallen is de termijn van toepassing op een zeer specifiek wettelijk bepaald informatieobject. Condities van de termijn duiden op het moment (na afloop van een proces) waarop de termijn in werking treedt.

¹⁷ Deze wettelijke verwijzingen zijn binnen de inventarisatie in het veld 'wettelijke koppelingen' voor alle 668 wettelijke bepalingen in kaart gebracht.

- Binnen het selecteren en waarden van informatie heeft dankzij de digitalisering een paradigma wisseling plaats gevonden: in een papieren situatie was de creatie van verschillende termijnen minder problematisch omdat de levenscyclus van een informatieobject eenvoudiger te volgen was. In het digitale tijdperk en met de opkomst van de informatiesamenleving is een veelvoud aan termijnen minder goed hanteerbaar. In een groot aantal gevallen zijn de sectorale termijnen tevens niet (bewust) afgestemd op digitale informatieobjecten en processen en of stammen deze nog uit het papieren tijdperk.
- Over het algemeen blijkt er spanning te zijn en een gebrek aan afstemming te zijn tussen het uitvoerbaar houden van de digitale informatiehuishouding en de geschiktheid en diversiteit die te vinden is in sector specifieke wetgeving.

Datum
27 Augustus 2019

Oplossingsrichting

- Actielijn 2 van het MJP Informatiehuishouding heeft reeds de noodzaak geagendeerd om de regels rond bewaren en vernietigen waar mogelijk te vereenvoudigen om zo voor het Rijk tot een beter werkbaar, efficiënter en gemoderniseerd uitvoeringsbeleid te komen omtrent digitaal vernietigen. RDDI signaleert middels de rijksbrede inventarisatie een hoge mate van ongecontroleerde diversiteit en complexiteit rond bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving.
- RDDI adviseert daarom om op basis van de inhoudelijke bevindingen van het centrale register en uitgevoerde onderzoek te kijken naar mogelijke harmonisering en standaardisering van de gehanteerde waardering in sectorale wetgeving. Ons inzien bieden de Aanwijzingen voor de regelgeving en het IAK (Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving) hiervoor aanknopingspunten in het wetgevingsproces.
- Een voorstel is om de noodzaak en uitvoerbaarheid van een gehanteerde termijn te evalueren en af te wegen binnen in het Integraal Afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) d.m.v. een proceswaarborg. Bij nieuwe (of wijziging van bestaande) bewaar- en vernietigingstermijnen in wet- en regelgeving wordt eerst gekeken naar de reeds bestaande termijnen en worden nieuwe termijnen afgewogen t.b.v. de bewaking van de eenheid van selectiebeleid. Nieuwe en gewijzigde wettelijke termijnen kunnen idealiter worden toegevoegd aan het reeds aangelegde centrale register.
- Standaardisering zou kunnen worden gefaciliteerd met een aantal modellen met standaardtermijnen worden gegeven inclusief comply or explain-verplichting.

OD ARTIKEL CONCEPT AUG '19

Datum

27 Augustus 2019

WELKE INFORMATIE MOET Vernietigd worden?

Een inventarisatie van bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wetgeving

Wat is nu precies de gemene deler binnen wet- en regelgeving over de registraties van kamelenvaccinaties, het opstellen van rapporten over orthopedagogische begeleiding van gehandicapte jongeren en het bijhouden van werkljsten door een scheepsbeheerder? De overeenkomst tussen deze drie wettelijke bepalingen is dat we in alle drie de gevallen op dezelfde manier om moeten gaan met informatie: de hierboven gerefereerde *informatieobjecten* dienen namelijk volgens de Nederlandse wetgeving minimaal drie jaar bewaard te worden.

Elk domein in Nederland heeft wel specifieke wet- en regelgeving die voor informatie een bepaalde bewaar- of vernietigingstermijn voorschrijft. Bekende voorbeelden van specifieke termijnen voor bepaalde informatie zijn bijvoorbeeld te vinden in de Wet op de Geneeskundige Behandelovereenkomst (WGBO), de Wet op de Inlichtingen –en Veiligheidsdiensten (WIV) en de Wet Politiegegevens. Desalniettemin ontbrak het aan een integraal overzicht van dergelijke bewaar- en vernietigingstermijnen in sectorale wet- en regelgeving.

RDDI heeft daarom in de afgelopen maanden geïnventariseerd hoe het nu daadwerkelijk zit met de wettelijke regels rond het bewaren en vernietigen van informatie. De resultaten van deze inventarisatie zijn opgeslagen in een centraal overzicht. Dit termijnen overzicht kan worden geraadpleegd als kennisproduct door eenieder die behoefte heeft aan overzicht van bewaar- en vernietigingstermijnen. In de eerste plaats zijn dit archivarissen en informatiebeheerders die zowel selectielijsten opstellen als evalueren of een DIV medewerker die uitvoering moet geven aan een selectielijst. Zij kunnen zich wenden tot het overzicht en doorzoeken op een aantal categorieën als informatieobject of type/lengte termijn om te zien wat wet- en regelgeving precies voorschrijft op het gebied van bewaren en vernietigen. Vastgestelde selectielijsten, die bepalen hoe organisaties hun informatieprocessen precies waarderen, dienen immers de opgelegde termijnen uit sectorale wetgeving ten alle tijden te respecteren. In de praktijk zijn de wettelijke grondslagen voor selectie en waardering niet expliciet terug te vinden in deze generieke selectielijsten van ministeries, omdat selectielijsten op (geaggregeerd) procesniveau informatie beschrijven. Het Generiek Waarderingsmodel Rijk (GWR) wordt doorgaans gebruikt voor het opstellen van ministeriële selectielijsten. Het GWR is als instrument in het leven geroepen om eenduidigere waardering van vergelijkbare informatieprocessen te stimuleren, maar geeft geen opheldering over de onderliggende wettelijke grondslag. Het gebrek aan een toepasselijk overzicht van wet- en regelgeving maakt het risico op het onrechtmatig toekennen van een afwijkende dan wel 'verkeerde' termijn onnodig groot.

Termijnen bestaan om velerlei redenen. In de eerste plaats oefenen (wettelijke) termijnen controle uit op de hoeveelheid en specifieke kenmerken van de aanwezige informatie binnen een organisatie. Een harde vernietigingstermijn kan in een wet worden opgenomen om te voorkomen dat er te veel irrelevante informatie wordt opgeslagen of juist om te waarborgen dat specifieke gevoelige informatie zoals bijvoorbeeld patiëntendossiers niet achterblijven, terwijl deze dossiers vanuit de uitvoeringspraktijk geen waarde meer vertegenwoordigen. Andersom bestaan minimale bewaartermijnen juist vanuit de gewenste verantwoording voor bepaalde processen waarbij het verschaffen van de juiste informatie een essentieel onderdeel is. Kortom sectorale bewaar- en vernietigingstermijnen stellen welke informatie wettelijk gezien wel of niet aanwezig zouden moeten zijn. Het zijn de keiharde afspraken die binnen iedere invulling van selectie en waardering gerespecteerd dienen te worden.

Naast de eerder beschreven gebruikstoepassingen schetsen de uitgevoerde inventarisatie en het gecreëerde overzicht bovenal een beeld van de huidige juridische werkelijkheid. Die werkelijkheid houdt in dat in de sectorale wet- en regelgeving een grote hoeveelheid bepalingen staan met harde afspraken over hoelang informatie precies opgeslagen mag of moet worden. In totaal zijn er *in ieder geval* 668 wettelijke bepalingen gevonden met daarin 77 'harde' termijnen. Deze termijnen zijn 77 losstaande waarderingsacties. De inventarisatie laat zien dat er in 128 wettelijke bepalingen een vernietigingstermijn is te vinden. Het merendeel van de 668 relevante wettelijke bepalingen (524) schrijft echter een (minimale) bewaartermijn voor. Een (minimale) bewaartermijn betekent dat de wettelijke bepaling voorschrijft dat een informatieobject minimaal voor een afgesproken tijd dient te worden bewaard. De overige bepalingen zijn een combinatie en schrijven zowel een bewaar als vernietigingstermijn voor. Er worden momenteel dus zeer veel verschillende termijnen gehanteerd in sectorale wetgeving. De huidige situatie laat zich het beste omschrijven als een ongecontroleerd, divers en complex geheel. De uitvoerbaarheid van de informatiehuishouding wordt vanuit de sectorale wetgeving door een gebrek aan harmonisatie en afstemming onnodig onder druk gezet.

Datum
27 Augustus 2019

Een ongecontroleerde complexe situatie

Wet- en regelgeving bevat op het gebied van termijnen namelijk een divers aantal condities in de bepalingen. Een voorbeeld hiervan is een bepaling over dossiers uit de adoptiewet. Afhankelijk van hoe het proces verloopt (of een adoptie doorgaat) wordt voor het dossier een bepaalde termijn voorgeschreven. In sommige bepalingen zijn termijnen gekoppeld aan externe factoren zoals de zwaarte van een opgelegde gevangenisstraf of het gedrag van een ex-gedetineerde. Een wettelijke bepaling kan ook de ruimte bieden om de termijn te annuleren indien men via een andere wet een beroep doet om de bepaalde dossiers eerder te vernietigen. Wet- en regelgeving laat verder voor een groot deel in het midden wie nu precies uitvoer moet geven aan het bewaren of het vernietigen na het verstrijken van de termijn. Ook is het niet altijd duidelijk welke informatieobjecten of processen precies bewaard of vernietigd dienen te worden. Vaak is er ook sprake van een gebrek aan procesbinding, waardoor het onduidelijk is wanneer een termijn precies ingaat. Dit zijn allemaal uitdagingen vanuit wet- en regelgeving die vanwege de complexiteit een zware wissel trekken op de informatiehuishouding. Daarnaast ontbreekt de verklaring voor een gehanteerde termijn structureel in de wetgeving. Waarom een bepaalde termijn wordt voorgeschreven is in veel gevallen niet te achterhalen of te verklaren. Een voorbeeld waarbij dit toch gewenst zou zijn, is de wettelijke bepaling waarin staat vermeld dat de gegevens uit notariële akten minimaal 31 jaar dienen te worden bewaard: waarom is dit minimaal 31 jaar? Het antwoord hierop is niet te achterhalen.

Een ongewenst gebrek aan afstemming

Met de komst van het GWR en bijbehorende generieke selectielijsten was het de bedoeling dat organisaties een flexibel instrument kregen om op efficiëntere wijze vergelijkbare informatieprocessen op dezelfde manier te gaan waarderen. Het devies was dat processen in plaats van wetten leidend werden en we minder termijnen gingen hanteren, want de (digitale) informatiehuishouding an sich in goede banen leiden is al ingewikkeld zat. Het feit is dat de wet- en regelgeving bij deze ontwikkeling achtergebleven is waardoor er momenteel bijna 10 jaar na de totstandkoming van het GWR 77 verschillende termijnen in de sectorale wetgeving blijken te zijn. Dit impliceert een gebrek aan afstemming tussen de informatiehuishouding en het wetgevingsproces: het zijn twee werelden die nog niet voldoende met elkaar in contact staan. Momenteel is in het gehele wet- en regelgevingsproces geen sprake van gestructureerde coördinatie wat betreft de gehanteerde bewaar- of vernietigingstermijn. Vanuit zowel het oogpunt van de informatiehuishouding als van de wet- en regelgeving is dit zowel een risico als een gemiste kans.

Kansen, risico's en verantwoording: in controle komen en blijven

Datum

27 Augustus 2019

Het belang om begrijpelijke en uitvoerbare wet- en regelgeving te scheppen is evident. Ook het meerjarenplan informatiehuishouding benadrukt dat de specifieke regels rond bewaren en vernietigen eenvoudiger moeten. Het gemeenschappelijke perspectief van beide werelden op de gewenste juridische situatie biedt aanknopingspunten. Het feit dat we informatie binnen onze wetten en regels op ongecontroleerde wijze waarden werkt niet mee aan het begrijpelijk en uitvoerbaar maken van zowel wetten als de informatiehuishouding. Afstemming en bewustzijn over de gehanteerde termijn bij nieuwe wetgeving lijkt daarbij een essentieel onderdeel van de oplossing. Het gecreëerde overzicht kan daarbij als bouwsteen fungeren. Via een proceswaarborg in het wetgevingsproces kan afstemming worden gewaarborgd en tegelijk worden opgenomen dat nieuwe wetgeving word toegevoegd aan het overzicht. Alleen met een directe samenwerking binnen de Rijksoverheid tussen hen verantwoordelijk voor de wetgeving en informatiehuishouding is de gewenste harmonisering van termijnen mogelijk. Uit de inventarisatie kwam tevens het beeld naar voren dat een aanzienlijk gedeelte van de wetgeving en bijbehorende termijnen alleen relevant is voor sector specifieke bedrijven in plaats van voor bijv. de departementen van de centrale overheid die onder een generieke selectielijst vallen. Echter is in veel gevallen de precieze impact van wetgeving onduidelijk of in het geval van bijv. ZBO specifieke wetgeving onduidelijk wie de precieze gevolgen draagt. De mogelijke irrelevantie van veel sector specifieke wetgeving voor de directe informatieprocessen van de Rijksoverheid maakt het geïdentificeerde probleem van termijnen wildgroei echter niet minder relevant, aangezien alleen de Rijksoverheid zich in de positie bevind om dit probleem, wat voor iedereen die onder de Nederlandse wet valt geldt, daadwerkelijk aan te pakken.