

Vergaderjaar 2021–2022

35 968

Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021)

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave	blz.
I. Algemeen deel	2
1. Inleiding	2
2. Uitgangspunten en kernbegrippen van de Archiefwet	5
2.1. Welke belangen dient de Archiefwet?	6
2.2. Voor wie geldt de Archiefwet, en wie is bestuurlijk verantwoordelijk?	6
2.3. Op welke documenten is de Archiefwet van toepassing?	9
2.4. Goede, geordende en toegankelijke staat	9
2.5. Selectie	9
2.6. Overbrenging en archiefdiensten	10
2.7. Openbaarheid en openbaarheidsbeperking	11
2.8. Toezichtstelsel	12
3. Beleidsmatige ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de Archiefwet 1995	12
3.1. Wegwerken van archiefachterstanden	12
3.2. Archiefvisie, Archiefconvenant en tussentijdse wijziging Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995	13
3.3. Gedeputeerde staten verantwoordelijk voor overgebrachte provinciale archieven	14
3.4. Herziening waardering en selectie archieven	15
3.5. Archivering by design	15
4. Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Archief- wet 1995	16
4.1. Wetstechnische wijziging indeling en wijziging terminologie	16
4.2. De belangen van archivering	18
4.3. Duurzame toegankelijkheid	19
4.4. Selectie	23
4.5. Verkorting overbrengingstermijn	27
4.6. Ontheffing overbrengingsverplichtingen (bewaren bij de bron)	28
4.7. Herziening openbaarheidsregime	29
4.8. Samenwerking	33
4.9. Archiefdiensten	34

4.10.	Inrichting rijksarchief	36
4.11.	Diploma en opleiding	39
4.12.	Toezicht	42
5.	Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen	45
5.1.	Wet open overheid (Woo)	46
5.2.	Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	48
6.	Gevolgen van het wetsvoorstel	50
6.1.	Effecten verkorting overbrengingstermijn	50
6.2.	Regeldruk	51
6.3.	Verwerking van persoonsgegevens	52
7.	Financiële gevolgen	59
8.	Advies en consultatie	62
9.	Werkingsgebied	66
II.	Artikelsgewijs deel	67
	Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen	67
	Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen	71
	Hoofdstuk 3. Bijzondere bepalingen verantwoordelijkheid	75
	Hoofdstuk 4. Duurzame toegankelijkheid en beheerhandelingen	79
	Hoofdstuk 5. Selectie, vernietiging en overbrenging	82
	Hoofdstuk 6. Archiefdiensten en archivariissen	86
	Hoofdstuk 7. Openbaarheid en beperkt openbaar archief	89
	Hoofdstuk 8. Toegang tot overgebracht archief	92
	Hoofdstuk 9. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief	97
	Hoofdstuk 10. Toezicht en handhaving	98
	Hoofdstuk 11. Wijziging andere wetgeving	101
	Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen	102

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Sinds de jaren negentig van de twintigste eeuw manifesteert digitalisering zich in alle sectoren van overheid en samenleving. ICT en internet zijn pijlers geworden onder zowel de interne bedrijfsvoering van de overheid als de publieke dienstverlening. Deze digitalisering gaat gelijk op met meer openbaarheid en toegang tot overheidsinformatie voor burgers en bedrijven. In die context is het cruciaal dat overheidsorganisaties hun informatie zorgvuldig beheren en duurzaam toegankelijk houden, zowel voor huidige als voor toekomstige generaties.

In essentie is dat precies wat de Archiefwet 1995 van overheden vraagt. De Archiefwet 1995 is van toepassing op zowel papieren als digitale overheidsinformatie.¹ Niettemin zijn veel regels en de toelichting daarop in 1995 – omdat de digitalisering toen nog in de kinderschoenen stond – geënt op het papieren tijdperk. Zij zijn dan ook het gemakkelijkst toe te passen op het beheer van papieren of gedigitaliseerde stukken in herkenbare administratieve processen die relatief snel worden afgesloten. Te denken valt aan klassieke vormen van documenten zoals nota's, brieven, besluiten, regelingen en rapporten. Het gaat dan steeds om stukken waarvan authentieke eindversies bestaan, die worden beheerd in één systeem, door één organisatie en waarvan na verloop van tijd een deel wordt vernietigd en een ander deel fysiek verhuist naar een archiefbewaarplaats om daar blijvend te worden bewaard.

¹ De wet spreekt daarom van archiefbescheiden «ongeacht hun vorm».

De regels uit de Archiefwet 1995 zijn niet altijd goed toe te passen of te begrijpen in de nieuwe context van digitaal informatiebeheer. In het digitale tijdperk is de situatie namelijk minder eenduidig, en het archiveren van digitale informatie brengt tal van nieuwe uitdagingen met zich mee. Dat geldt ten eerste voor de duurzaamheid van digitale informatie. Digitale bestanden (de bits en bytes) kunnen beschadigd raken en de dragers waarop de bestanden zijn opgeslagen hebben een beperkte levensduur (waarbij naarmate de tijd verstrijkt ook de kans op dataverlies toeneemt). Bovendien kunnen de gebruikte dragers, software en bestandsformaten snel verouderen, waardoor de informatie die in bestanden ligt besloten ontoegankelijk wordt.

Ten tweede is de hoeveelheid informatie die overheidsorganen onder zich hebben exponentieel is gegroeid. Het is ten opzichte van enkele decennia geleden veel gemakkelijker geworden om informatie te produceren, te kopiëren, te verspreiden en opnieuw te gebruiken. Dit wordt nog gecompliceerd door het feit dat overheidsorganen steeds meer verschillende informatiesystemen en informatiekkanalen zijn gaan gebruiken, zowel intern als in het contact met andere partijen. Bovendien maken overheidsorganen vaker gebruik van (basis)gegevens, afkomstig uit databestanden die continu worden bijgewerkt en gedeeld door verschillende overheidsorganisaties. Het digitale tijdperk heeft kortom geleid tot grote veranderingen, niet alleen wat betreft de vorm van en de hoeveelheid informatie, maar vooral ook in de manier waarop overheidsorganisaties met informatie omgaan.

Informatiehuishouding overheid

In zijn advies heeft de Afdeling advisering van de Raad van State (hierna: de Afdeling) nadrukkelijk gewezen op goed informatiebeheer als basisvoorwaarde voor zorgvuldige beleids- en besluitvorming en voor de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging, op verzoek en uit eigen beweging. Zonder goed informatiebeheer is democratische controle niet goed mogelijk. De Afdeling betreft hierbij ook de artikelen 68 en 110 van de Grondwet, waarin de belangen van de publieke verantwoording en de openbaarheid zijn vastgelegd.² Zij wijst daarbij met name op het ongevraagd advies over de ministeriële verantwoordelijkheid³ en de reactie hierop van de regering⁴ alsmede op de reactie van het kabinet op het eindverslag van de Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK), waarin het uitgebreid ingaat op de informatiehuishouding en archieffunctie van de rijksoverheid.⁵ Eerder had de POK in haar eindverslag «Ongekend Onrecht» op grond van haar ervaringen met de informatieverstrekking geconstateerd dat de informatievoorziening vanuit de rijksoverheid onvoldoende is en haar twijfels geuit over de vraag of de ministeries wel voldoen aan wet- en regelgeving omtrent archivering.⁶

² «De Ministers en de Staatssecretarissen geven de kamers elk afzonderlijk en in verenigde vergadering mondeling of schriftelijk de door een of meer leden verlangde inlichtingen waarvan het verstrekken niet in strijd is met het belang van de staat», art. 68, Grondwet. «De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij de wet te stellen», art. 110, Grondwet.

³ Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 47.

⁴ Nader rapport inzake advies Afdeling advisering van de Raad van State over ministeriële verantwoordelijkheid, bijlage bij Kamerstukken II 2020/21, 35 570, nr. 47.

⁵ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, par. 8.

⁶ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2, p. 99.

In de genoemde reactie refereert het kabinet nadrukkelijk aan de nieuwe Archiefwet om de informatie van de rijksoverheid duurzaam toegankelijk te bewaren. Goede informatiehuishouding is een randvoorwaarde voor een goede informatievoorziening en een noodzakelijk element in onze democratische rechtsstaat (zie ook paragraaf 2.1 hieronder). Bovendien is deze, aldus de reactie, hard nodig voor een beter samenspel tussen Kamerleden, kabinet en ambtenaren. Alle elementen komen samen in een actieplan informatiehuishouding, zowel generiek voor het Rijk als per departement. In zijn reactie wijst het kabinet als basis voor het genoemde actieplan behalve op het hier aangehaalde verslag en het ongevraagd advies van de Afdeling op eerdere toezichtrapporten, programma's en meerjarenplannen informatiehuishouding.

Bij dit laatste punt is te verwijzen naar de eerdere brief, waarin de modernisering van de Archiefwet 1995 werd aangekondigd.⁷ Hierin legt het kabinet nadrukkelijk het verband tussen enerzijds het bestaan van programma's op het gebied van de informatiehuishouding, geschikt voor implementatie en vernieuwing en het delen van kennis en ervaring, en anderzijds de aanpassing van de wet- en regelgeving. De na het verslag van de POK nieuw aangekondigde actieplannen bouwen op deze beleidslijn in feite met de grootst mogelijke inzet voort.

Naast dit pakket aan maatregelen is te verwachten dat het huidige wetsvoorstel een bijdrage zal leveren aan de noodzakelijke verbetering van de informatiehuishouding van de rijksoverheid. De mate waarin dit kans van slagen heeft, hangt niet alleen af van de herziene onderdelen en toelichting, maar ook van de implementatie en uitvoering tot en met het toezicht op de naleving. Menselijk gedrag vormt bij dit alles een niet te onderschatten factor, zoals de Afdeling in het advies ook zelf onderstreept dat maatregelen gepaard dienen te gaan met een verandering in gedrag en houding op bestuurlijk en ambtelijk niveau. De aanleiding tot de motie over aanpassing van de Archiefwet was het incident rond de zaak Cees H.,⁸ ook wel de bonnetjesaffaire genoemd. De kwestie rond de POK is weer van heel andere aard. Het huidige wetsvoorstel alleen biedt geen garantie dat incidenten of misslagen niet (meer) zullen voorkomen, net zo goed als de verkeerswetgeving niet kan voorkomen dat iemand het rode licht negeert of geen voorrang verleent op een kruising. Wel disciplineert de regelgeving en stelt zij de (nieuwe) kaders waarbinnen te handelen. Eerdere programma's informatiehuishouding alsmede het actieplan zoals genoemd in de kabinetsreactie dragen mede bij aan de noodzakelijke verandering in gedrag en houding op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau.

Modernisering

Dit wetsvoorstel strekt tot modernisering van de Archiefwet 1995, zodat deze beter aansluit bij de praktijk van het digitale informatiebeheer. Het wetsvoorstel bevat naast inhoudelijke wijzigingen ook veel wijzigingen van meer technische en praktische aard. Gekozen is voor een geheel nieuw wetsvoorstel en niet voor een wijziging van de bestaande Archiefwet 1995, omdat dit de mogelijkheid biedt te kiezen voor een geheel nieuwe opzet, een modernere terminologie en een bijbehorende uitgebreide en integrale memorie van toelichting. Het doel is een beter begrijpelijke en vooral ook beter toepasbare wet. De wet ziet daarbij traditioneel in twee richtingen. Vooruit, naar alle informatie die vandaag en morgen wordt gevormd door ons handelen, en terug, naar al wat we

⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 272.

⁸ Kamerstukken II, 2015/16, 34 362, nr. 21.

van ons handelen als overheid en samenleving voor wie na ons komen willen bewaren en toegankelijk maken.

Dit wetsvoorstel werd aangekondigd in de hierboven aangehaalde brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 2018 van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).⁹ Over de brief is schriftelijk overleg gevoerd met de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.¹⁰ De modernisering van de Archiefwet sluit aan bij de bredere kabinetsagenda voor een digitale overheid¹¹ en het initiatiefwetsvoorstel voor de Wet open overheid (Woo).¹² De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel was de motie Segers c.s., die de regering vraagt om «*de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen*». ¹³ Over de voortgang van het wetsvoorstel is op gezette momenten overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van de provincies (IPO),¹⁴ de gemeenten (VNG)¹⁵ en de waterschappen (UvW),¹⁶ alsmede met vertegenwoordigers uit de branche- en beroepsgroep, in het bijzonder KVAN/BRAIN. Daarnaast konden andere belangstellenden inbreng leveren tijdens speciale bijeenkomsten. Ook is voor dit doel een digitale postbus opengesteld. Tot slot is het conceptwetsvoorstel voorgelegd in een open internetconsultatie.¹⁷ De uitkomsten van deze afstemming en consultatie zijn verwerkt in dit wetsvoorstel (zie met name hoofdstuk 8).

2. Uitgangspunten en kernbegrippen van de Archiefwet

In dit hoofdstuk wordt in kort bestek een omschrijving gegeven van de belangrijkste uitgangspunten van het Archiefwetstelsel en de daarbij behorende kernbegrippen. Dit hoofdstuk is vooral bedoeld om de lezers van deze memorie die minder goed bekend zijn met de Archiefwet of het functioneren van het archiefstelsel, een referentiekader te bieden. Als gezegd strekt dit wetsvoorstel er in de eerste plaats toe, de Archiefwet 1995 te moderniseren. De hoekstenen van het bestaande archiefstelsel zijn in belangrijke mate behouden, maar vanzelfsprekend zijn in het kader van de modernisering wel tal van wijzigingen aangebracht. De wijzigingen die in het kader van de omschrijving hieronder aan de orde komen worden enkel kort benoemd, maar worden vervolgens (samen met de bijbehorende begrippen) uitvoeriger toegelicht in hoofdstuk 4, of – indien het overwegend technische wijzigingen betreft – in het artikelsgewijze deel van deze memorie.

⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 272.

¹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 29 362, nr. 274.

¹¹ Vgl. het rapport «NL Digibeter, Agenda Digitale Overheid», bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 26 643, nr. 549, en de brief van de Minister van BZK over I-sturing bij het Rijk, Kamerstukken II 2018/19, 26 643, nr. 573.

¹² Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 2.

¹³ Kamerstukken II 2015/16, 34 362, nr. 21. De directe aanleiding voor deze motie was de zaak van het ontnemingsbeschikkingsdossier van Cees H. (de zogeheten «bonnetjesaffaire» of «Teevendeal»). Inzake de ontnemingsschikking bleek het archiefbeheer niet goed op orde en werden de regels met betrekking tot selectie en toegankelijkheid niet goed nageleefd. Zie daarover eveneens het rapport van de Erfgoedinspectie «De waarde van archief: rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.», 9 december 2015.

¹⁴ Interprovinciaal Overleg.

¹⁵ Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

¹⁶ Unie van Waterschappen.

¹⁷ Te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/archiefwet/reacties>.

2.1. Welke belangen dient de Archiefwet?

De Archiefwet geeft een algemeen kader voor het informatiebeheer van overheidsorganen met als belangrijkste doel dat belangrijke overheidsinformatie behouden, vindbaar en toegankelijk blijft voor huidige en toekomstige generaties. Daarmee waarborgt de Archiefwet het behoud van archieven als bestanddeel van het Nederlands cultureel erfgoed, maar schept deze ook de voorwaarden dat de overheid zich tegenover burgers en het parlement kan verantwoorden over haar handelen. In de memorie van toelichting op de Archiefwet 1995 werd in dit verband gesteld:

*«Zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is een goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk. Juist in de archieven is vastgelegd op welke wijze de overheid zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving. In ons staatsbestel rust dan ook op de overheid de plicht haar archieven in beginsel open te stellen voor de burger.»*¹⁸

Deze belangen zijn niet terug te vinden in de wettekst van de Archiefwet 1995. Men vindt ze op lager niveau wel in artikel 2, onderdelen c en d, van het Archiefbesluit 1995, maar dan specifiek in de context van selectie, vervanging en vervreemding van documenten. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen de belangen – omdat zij aangeven welk doel met de Archiefwet wordt nagestreefd en omdat zij richtinggevend behoren te zijn bij het beheer van documenten door overheidsorganen – rechtstreeks in de wet op te nemen (zie nader paragraaf 4.2 van deze memorie van toelichting).

2.2. Voor wie geldt de Archiefwet, en wie is bestuurlijk verantwoordelijk?

Overheidsorgaan

De Archiefwet heeft een grote reikwijdte. De wet is van toepassing op de documenten van alle «overheidsorganen». Kortgezegd vallen daarmee ruim 1000 publiekrechtelijke overheidsorganisaties onder de Archiefwet, alsmede een groot aantal andere (privaatrechtelijke) personen en colleges, die met enig openbaar gezag zijn bekleed. In juridische zin zijn «overheidsorganen»: (i) organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, en (ii) andere personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed.¹⁹

Bij organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld moet met name worden gedacht aan de organen van de Staat (bijvoorbeeld de Ministers, de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal en de andere Hoge Colleges van Staat en de rechtbanken, maar ook de zelfstandige bestuursorganen die van de Staat deel uitmaken) en de organen van de provincies, gemeenten en waterschappen. Binnen deze categorie vallen ook de organen van een grote groep aan (bijzondere) publiekrechtelijke rechtspersonen (bijvoorbeeld zelfstandige bestuursor-

¹⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 3–4.

¹⁹ Vgl. artikel 1 van de Archiefwet 1995. Dit begrip sluit aan bij het bestuursorgaanbegrip dat wordt gehanteerd in de Algemene wet bestuursrecht. Een belangrijk verschil is dat bij het bestuursorgaanbegrip een grote groep organen – zoals de wetgevende macht, de kamers en verenigde vergadering der Staten-Generaal en de onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast – expliciet buiten de reikwijdte van het begrip is geplaatst, terwijl dat bij het begrip overheidsorgaan niet het geval is. Het overheidsorgaanbegrip heeft derhalve een grotere reikwijdte dan het bestuursorgaanbegrip: ook organen als de kamers en verenigde vergadering der Staten-Generaal en de onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, worden als overheidsorgaan aangemerkt.

ganen als het Commissariaat voor de Media of de Kamer van Koophandel, maar ook de organen van openbare lichamen of bedrijfsvoeringsorganisaties die krachtens een gemeenschappelijke regeling zijn ingesteld).

Bij «andere personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed», kan men denken aan de verschillende zelfstandige bestuursorganen met een privaatrechtelijke rechtsvorm (zoals de Nederlandse Publieke Omroep of De Nederlandsche Bank). Ook bijvoorbeeld onderwijsinstellingen met een privaatrechtelijke rechtsvorm, notarissen, gerechtsdeurwaarders en verschillende keuringsinstanties vallen in deze categorie. Van belang is dat «een ander persoon of college» enkel als overheidsorgaan wordt aangemerkt, *voor zover* hij met openbaar gezag is bekleed.²⁰ Dit betekent concreet dat de persoon of het college niet onder de Archiefwet valt voor documenten die niet gerelateerd zijn aan de uitoefening van openbaar gezag door die persoon of dat college. Het betekent ook dat privaatrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak maar zonder enig openbaar gezag, niet als overheidsorgaan worden aangemerkt en dus niet onder de Archiefwet vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verschillende museale instellingen die ingevolge artikel 2.8 van de Erfgoedwet zijn belast met de taak tot het beheer van een deel van de rijkscollectie.

Zorgdrager of verantwoordelijk overheidsorgaan

De Archiefwet is als gezegd van toepassing voor de documenten van alle overheidsorganen, maar de wet wijst een beperkte groep overheidsorganen aan die is belast met de taken en verplichtingen op grond van de wet. De Archiefwet 1995 spreekt daarbij van «zorgdragers».²¹ In dit wetsvoorstel wordt in plaats daarvan van «verantwoordelijke overheidsorganen» gesproken. Met de wijziging van het begrip is geen inhoudelijke wijziging beoogd.

Het verantwoordelijke overheidsorgaan is het orgaan dat in de Archiefwet – al dan niet mede voor de documenten van één of meer andere overheidsorganen – is belast met de taken en verplichtingen op grond van de wet. In de memorie van toelichting bij de Archiefwet 1995 worden de zorgdragers omschreven als de overheidsorganen die zijn belast met de (bestuurlijke) zorg voor documenten. Met andere woorden: de overheidsorganen die verantwoordelijk zijn «*voor de uitvoering van de wet, elk op eigen terrein*».²² Zo zijn bijvoorbeeld Ministers verantwoordelijk voor documenten van hun departement en de bijbehorende uitvoerende diensten en agentschappen.

Een verantwoordelijk overheidsorgaan dient er in de eerste plaats voor te zorgen dat goed beheer mogelijk is van de documenten, waarvoor het verantwoordelijkheid draagt. Dit betekent concreet dat het verantwoordelijke overheidsorgaan ervoor moet zorgen dat voor het beheer geschikte huisvesting, voldoende deskundig personeel en voldoende financiën beschikbaar worden gesteld.²³ Daarnaast is het verantwoordelijke overheidsorgaan belast met de belangrijkste taken en bevoegdheden van de Archiefwet. Het gaat daarbij onder andere om de bevoegdheid tot het vervangen van documenten en het vervreemden van documenten, het (doen) ontwerpen van selectielijsten, het (doen) overbrengen van documenten naar een archiefdienst en (eventueel) het stellen van openbaarheidsbeperkingen voor documenten bij die overbrenging.

²⁰ Hierbij is aangesloten bij de artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht.

²¹ Vgl. artikel 1 van de Archiefwet 1995.

²² Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 21.

²³ Vgl. in dit kader artikel 14 van het Archiefbesluit 1995.

Als gezegd is niet elk overheidsorgaan ook verantwoordelijk overheidsorgaan. De overheidsorganen die geen verantwoordelijk overheidsorgaan zijn, vallen daarom voor de toepassing van de Archiefwet telkens onder een ander overheidsorgaan dat wel verantwoordelijk overheidsorgaan is. Dit is het meest duidelijk bij de decentrale overheden. Bij provincies, gemeenten en waterschappen is het verantwoordelijk overheidsorgaan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap. Deze organen zijn niet alleen verantwoordelijk voor hun eigen documenten, maar ook voor de documenten van andere overheidsorganen binnen de provincie, gemeente of het waterschap. Een college van burgemeester en wethouders is bijvoorbeeld niet alleen verantwoordelijk voor de eigen documenten, maar ook voor de documenten van organen als de gemeenteraad en de burgemeester. Op Rijksniveau is een Minister zonder portefeuille een goed voorbeeld van een overheidsorgaan dat voor het archiefbeheer onder een ander verantwoordelijk overheidsorgaan valt. Zo'n Minister valt voor het archiefbeheer namelijk onder de Minister met portefeuille die verantwoordelijk is voor het departement waarbij de Minister zonder portefeuille werkzaam is.²⁴

Verantwoordelijkheid Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) is de verantwoordelijke Minister voor de Archiefwet, het archiefbeleid en het goede functioneren van het archiefstelsel. Bovendien is de Minister – vanuit het oogpunt van archieven als bestanddeel van het cultureel erfgoed – verantwoordelijk voor de instandhouding van het Nationaal Archief, de archiefdienst die de blijvend te bewaren documenten van de centrale overheid bewaart en beschikbaar stelt aan belangstellenden. Deze centrale inrichting van het rijksarchief heeft als consequentie dat bij de overbrenging van documenten naar het Nationaal Archief een overgang van verantwoordelijkheid plaatsvindt. Zo'n overgang van verantwoordelijkheid doet zich niet voor bij decentrale overheden, omdat de verantwoordelijkheid voor de documenten van een provincie, gemeente of waterschap ook voor overbrenging reeds in één hand ligt (zie nader hierboven).

Zoals reeds in de memorie van toelichting op de Archiefwet 1995 is toegelicht strekt de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW zich niet uit tot alle aspecten van het archiefbeleid.²⁵ Met name de coördinatie van het informatiebeheer van de ministeries en de hieronder vallende organisaties is de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Deze coördinatie richt zich op de bedrijfsvoering van het Rijk in het stadium dat voorafgaat aan eventuele overbrenging naar het openbaar archief. Verder heeft de Minister van BZK een algemene verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur en de bestuurlijke verhoudingen, waarin de informatievoorziening van de overheid voor burgers en bedrijven een belangrijke rol speelt.

²⁴ Overigens is op grond van de Archiefwet 1995 voor sommige overheidsorganen, zoals zelfstandige bestuursorganen of de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde overheidsorganen, niet altijd duidelijk welk overheidsorgaan precies het verantwoordelijke overheidsorgaan is. In dit wetsvoorstel is met een uitgebreidere regeling getracht aan deze onduidelijkheden een einde te maken (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.1).

²⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 5.

2.3. Op welke documenten is de Archiefwet van toepassing?

Kortgezegd vallen alle documenten die een relatie hebben met de uitvoering van de taken van een overheidsorgaan binnen de reikwijdte van de Archiefwet. Het maakt daarbij niet uit in welke vorm de overheidsinformatie precies is vastgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om brieven en besluiten, cijfers en rapporten, tekeningen en kaarten, interne nota's en e-mails, websites, foto's, video's, geluidsopnames en zelfs computerprogrammatuur. In alle gevallen is sprake van documenten die vallen onder de Archiefwet; het maakt daarbij geen verschil of deze informatie is vastgelegd op papier, in digitale vorm of op welke andere manier dan ook.

De Archiefwet 1995 hanteert in dit kader het begrip «archiefbescheiden». Met het voortschrijden van de digitalisering en het ontwikkelen van nieuwe, digitale toepassingen zoals e-mail, databases, websites en sociale media ontstaan er nieuwe vragen over de reikwijdte van de term archiefbescheiden. Hoewel de term archiefbescheiden voor in de Archiefwet opgeleide specialisten wellicht duidelijk is, lijkt deze term in de huidige tijd te weinig herkenning meer op te roepen om functioneel te zijn. Het begrip «informatie-object» is als alternatief overwogen, maar dit begrip is buiten kringen van ICT informatieprofessionals minder bekend. In het onderhavige wetsvoorstel is daarom in plaats daarvan zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het documentbegrip dat is opgenomen in de novelle bij de Wet open overheid (Woo). Het begrip «archiefbescheiden» is in dat verband gewijzigd in «document». Zie over deze wijziging nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1.

In het vervolg van deze memorie wordt zoveel mogelijk van documenten gesproken, tenzij specifiek wordt gerefereerd aan de tekst van de Archiefwet 1995 en de daarop berustende regelgeving.

2.4. Goede, geordende en toegankelijke staat

Het voorschrift van de goede, geordende en toegankelijke staat is de centrale verplichting van de Archiefwet.²⁶ Overheidsorganen moeten weten welke documenten er onder hun verantwoordelijkheid vallen en waar of in welke systemen deze zijn opgeslagen, en zij moeten deze documenten in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren. In eerste instantie gebeurt dit als onderdeel van de dagelijkse bedrijfsvoering, in later stadium geschiedt dit bij archiefdiensten die blijvend te bewaren documenten voor altijd toegankelijk houden. Naar aanleiding van de consultatie is in dit wetsvoorstel «goede, geordende en toegankelijke staat» vervangen door de term «duurzame toegankelijkheid». In paragraaf 4.3 wordt nader aandacht besteed aan de goede, geordende en toegankelijke staat, alsmede aan de begripswijziging. In het vervolg van deze memorie wordt – tenzij expliciet op het regime van de Archiefwet 1995 wordt gedoeld – van duurzame toegankelijkheid gesproken.

2.5. Selectie

Bij selectie wordt bepaald welke documenten blijvend worden bewaard en welke documenten na een bepaalde termijn zullen worden vernietigd. Deze keuze wordt vastgelegd in zogeheten selectielijsten, die nadat zij zijn vastgesteld in de Staatscourant worden gepubliceerd. Het verantwoordelijke overheidsorgaan is verantwoordelijk voor het (doen) ontwerpen van één of meer selectielijsten voor de documenten, waarvoor het verantwoordelijk is. In het Archiefbesluit 1995 is daarvoor een uitgebreide

²⁶ Vgl. artikel 3 van de Archiefwet 1995.

procedure opgenomen, waarbij onder andere is bepaald dat bij het ontwerpen van selectielijsten rekening moet worden gehouden met onder andere de waarde van documenten als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het belang van de in de documenten voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekenden en voor historisch onderzoek.²⁷

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de procedure voor het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten op een aantal punten te vereenvoudigen. Bovendien wordt voorgesteld om het begrip «selectielijst» te vervangen door het begrip «selectiebesluit». Zie over deze voorgestelde wijzigingen nader paragraaf 4.4.

2.6. Overbrenging en archiefdiensten

Overbrenging betreft het na een bepaalde periode door het verantwoordelijke overheidsorgaan onder beheer brengen van blijvend te bewaren documenten bij een archiefdienst. In de Archiefwet is een termijn opgenomen waarna blijvend te bewaren documenten naar een archiefdienst moeten worden overgebracht. In de Archiefwet 1995 is dat na twintig jaar. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld deze overbrengings-termijn te halveren naar tien jaar (zie nader paragraaf 4.5).

Er wordt wel gesteld dat overbrenging in het digitale tijdperk niet meer nodig is omdat documenten in dezelfde omgeving kunnen blijven staan. De kern van overbrenging is echter niet de fysieke verplaatsing van documenten, maar een handeling die een aantal belangrijke juridische gevolgen heeft. Overbrenging betekent dat een archiefdienst verantwoordelijk wordt voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten. Daarnaast heeft overbrenging tot gevolg dat het openbaarheidsregime van de Archiefwet op de documenten van toepassing wordt. Dit betekent dat na overbrenging in beginsel eenieder de overgebrachte documenten kosteloos kan raadplegen, behalve als bij de overbrenging een openbaarheidsbeperking is gesteld (zie nader paragraaf 2.7). Ten slotte is voor documenten van organen van met name de centrale overheid van belang, dat bij de overbrenging de verantwoordelijkheid overgaat van het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de stukken heeft overgebracht naar de Minister van OCW. Zo'n overgang van verantwoordelijkheid doet zich niet voor bij decentrale overheden (zie eerder paragraaf 2.2). Om onduidelijkheid in de praktijk over de betekenis van het begrip overbrenging te voorkomen, is in dit wetsvoorstel een definitie opgenomen (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1).

Bij de overbrenging worden documenten onder het beheer van een archiefdienst gebracht. Deze archiefdienst heeft tot taak om de documenten voor de eeuwigheid te bewaren en duurzaam toegankelijk te houden. In de Archiefwet 1995 wordt in dit kader van archiefbewaarplaatsen gesproken. De Archiefwet 1995 maakt daarbij onderscheid tussen verschillende soorten archiefbewaarplaatsen, al naar gelang de bestuurslaag die het betreft. Bovendien kent de wet voor de centrale overheid een onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats in Den Haag, en de rijksarchiefbewaarplaatsen in de andere provinciehoofdsteden. Met dit wetsvoorstel wordt voorgesteld het begrip «archiefbewaarplaats» te vervangen door het begrip «archiefdienst», en wordt een vereenvoudiging van de regeling voor de rijksarchiefbewaarplaatsen voorgesteld (zie over deze wijzigingen nader de paragrafen 4.9 en 4.11).

²⁷ Vgl. artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995.

2.7. Openbaarheid en openbaarheidsbeperking

Na de overbrenging van documenten naar een archiefdienst is daarop het openbaarheidsregime van de Archiefwet van toepassing. Voor deze documenten geldt daardoor in beginsel niet langer het openbaarheidsregime van de Wet open overheid (Woo) of eventueel een ander (bijzonder) openbaarheidsregime,²⁸ maar het openbaarheidsregime van de Archiefwet. De Archiefwet stelt de openbaarheid van overgebrachte documenten voorop. Dit betekent in beginsel dat eenieder de overgebrachte documenten kan inzien of daar kopieën van kan maken. De Archiefwet biedt echter de mogelijkheid om de openbaarheid van documenten bij de overbrenging te beperken.

Regime openbaarheidsbeperking Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 kent drie gronden op basis waarvan de openbaarheid bij de overbrenging kan worden beperkt:²⁹

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

De beperkingsgrond «Staat of zijn bondgenoten» is daarbij bijzonder, omdat daarvoor het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 als het ware zelf is uitgezonderd: een verzoek om inzage in bescheiden die onder deze beperkingsgrond valt wordt beoordeeld door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de archiefbescheiden heeft overgebracht, volgens de regels die zouden hebben gegolden als de documenten *niet* zouden zijn overgebracht.³⁰ In de praktijk betekent dit veelal dat een verzoek om inzage in deze archiefbescheiden wordt doorgestuurd naar de zorgdrager die de archiefbescheiden heeft overgebracht, die dat (meestal) zal behandelen als ware het een Woo-verzoek (eerder: een Wob-verzoek). Op de andere twee beperkingsgronden – de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige beoordeling of benadeling – is het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 wel van toepassing.

Een openbaarheidsbeperking van overgebrachte documenten is tijdelijk. De Archiefwet 1995 bepaalt dat openbaarheidsbeperkingen in beginsel geen betrekking hebben op archiefbescheiden die ouder zijn dan 75 jaar. Daarvan kan alleen worden afgeweken op basis van een besluit van Onze Minister (indien het documenten van de centrale overheid of een provincie betreft), onderscheidenlijk gedeputeerde staten.

Als de openbaarheid van archiefbescheiden bij de overbrenging is beperkt, kunnen de archiefbescheiden alleen worden ingezien als aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. De precieze voorwaarden die gelden voor inzage zijn gekoppeld aan het besluit waarbij de openbaarheid is beperkt en de toegepaste beperkingsgrond. In dit kader moet worden gewezen op een belangrijk verschil tussen het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 en het openbaarheidsregime van de Woo (eerder: de Wob). Het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 gaat – anders dan bij de Woo het geval is – uit van een *documenten*-

²⁸ Vgl. bijvoorbeeld de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

²⁹ Vgl. artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

³⁰ Vgl. artikel 15, zevende lid, van de Archiefwet 1995.

stelsel.³¹ Een verzoeker kan op grond van de Archiefwet 1995 inzage krijgen in de documenten *als geheel*. Een expliciete mogelijkheid om (gedeeltelijk) informatie uit de documenten te verstrekken (bijvoorbeeld door kopieën te verstrekken waarin vertrouwelijke informatie is weggelakt) kent de Archiefwet 1995 niet. Dit betekent dat een verzoeker die niet voldoet aan de voorwaarden voor inzage in beperkt openbaar archief, in beginsel geen informatie uit de betreffende documenten krijgt.

In dit wetsvoorstel blijft openbaarheid na overbrenging de norm, maar is het openbaarheids- en inzageregime op enkele onderdelen aangepast vanwege de instroom van jonger en digitaal archief. De wijzigingen worden toegelicht in paragraaf 4.7.

2.8. Toezichtstelsel

Op grond van de Archiefwet 1995 houden de door de Minister van OCW als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren toezicht op het archiefbeheer van niet-overgebrachte documenten door de overheidsorganen van de centrale overheid.³² Bij de decentrale overheden is het houden van toezicht op het beheer van niet-overgebrachte documenten de verantwoordelijkheid van de provinciearchivaris, gemeentearchivaris of waterschapsarchivaris. Bijzonder is dat de Archiefwet 1995 voor de decentrale overheden het benoemen van een archivaris niet verplicht stelt. Indien geen archivaris is benoemd, wordt de archiefbewaarplaats beheerd door de provincie-, gemeente- of waterschapssecretaris, maar vindt in wezen geen intern toezicht plaats.³³ Dit wetsvoorstel stelt voor om voor provincies, gemeenten en waterschappen het benoemen van een archivaris verplicht te stellen (waarbij de diploma-eis voor de archivaris vervalt). Zie hierover nader paragraaf 4.11 van deze memorie van toelichting.

Het provinciale toezicht op de bestuurlijke naleving van het archief- en informatiebeheer door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen wordt sinds het van kracht worden in 2013 van de Wet revitalisering generiek toezicht niet meer specifiek op grond van de Archiefwet 1995, maar interbestuurlijk uitgeoefend met de generieke instrumenten van de Provinciewet, Gemeentewet, en Waterschapswet. Gemeenten hebben sinds die tijd onder meer een systeem van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) ontwikkeld; bovendien dragen provinciale beleidskaders bij aan structuur en eenduidigheid van dit interbestuurlijk toezicht op de archieven.³⁴

3. Beleidsmatige ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de Archiefwet 1995

3.1. Wegwerken van archiefachterstanden

De Archiefwet 1995 trad in werking met ingang van 1 januari 1996. Een belangrijke wijziging van de Archiefwet 1995 ten opzichte van de eerdere Archiefwet 1962 was een nieuwe – verkorte – overbrengingstermijn. Bij de totstandkoming van de Archiefwet 1995 werd geconstateerd dat de in de

³¹ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bewoordingen van artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet 1995, waar wordt gesproken van het beschikbaar stellen van archiefbescheiden «ter raadpleging of gebruik».

³² Vgl. artikel 25a, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

³³ Vgl. de artikelen 29, eerste en tweede lid, 32, eerste en tweede lid, en 37, eerste en tweede lid, van de Archiefwet 1995.

³⁴ Zie onder meer <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/publicaties/horizontale-verantwoording-archiefwet-1995-via-kritische-prestatie-indicatoren-kpis>.

Archiefwet 1962 voorgeschreven overbrengingstermijn van vijftig jaar met het oog op het behoud van de archieven te lang was. In het algemeen bleek het overgrote deel van de gevormde archieven in administratief opzicht snel uitgediend. Er bestond het risico van veronachtzaming van de materiële toestand van stukken die niet meer frequent werden geraadpleegd. Een kortere overbrengingstermijn zou een tussentijdse achteruitgang van de materiële toestand en ordening van deze stukken kunnen voorkomen en zou bovendien een bijdrage kunnen leveren aan een zo groot mogelijke openbaarheid van bestuur.³⁵ De overbrengingstermijn werd in de Archiefwet 1995 daarom teruggebracht van vijftig naar twintig jaar. Deze overbrengingstermijn van twintig jaar geldt nog steeds.³⁶

De verkorting van de overbrengingstermijn van vijftig naar twintig jaar leidde tot een omvangrijke operatie om achterstanden in de bewerking en overbrenging van papieren archieven weg te werken, in het bijzonder bij het Rijk. Inmiddels is deze operatie wat betreft de centrale overheid (de departementen) bijna afgerond; bovendien wordt er vrijwel geen papieren archief meer gevormd nu de overheid digitaal werkt.³⁷

3.2. Archiefvisie, Archiefconvenant en tussentijdse wijziging Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995

In de op 30 juni 2011 aan de Tweede Kamer gezonden Archiefvisie heeft het kabinet uiteengezet dat het een voorstander is van modernisering van de Archiefwet in kleine stappen, zonder grote ingrepen.³⁸ De ontwikkelingen op terrein van ICT en informatisering gingen nog te snel om al een eindbeeld te kunnen geven. Dit standpunt sloot aan bij het eerdere gezamenlijke advies van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur.³⁹ In het advies concludeerden de beide raden onder meer dat de Archiefwet 1995 weliswaar verouderd is, maar dat het een te grote ambitie zou zijn om in één keer tot geheel nieuwe wetgeving te komen. De raden adviseerden daarom een aanpassing van de wetgeving in tranches. In de genoemde Archiefvisie gaf het kabinet de kaders aan waarbinnen thema's als digitale duurzaamheid, openbaarheid, collectievorming en toegankelijkheid van de collecties alsmede innovatie van het archiefbestel zouden worden uitgewerkt in de periode 2011–2016. Daarmee werd de Archiefvisie de basis voor de beleidsontwikkeling en geleidelijke aanpassing van de wetgeving.

Archiefconvenant

Samen met VNG, IPO en UvW heeft de Minister van OCW de thema's van de Archiefvisie verwerkt in het Archiefconvenant 2012–2016.⁴⁰ Centraal hierin stonden de gevolgen van de digitalisering en de noodzaak om kennis te delen en nieuwe werkwijzen en hulpmiddelen te ontwikkelen voor het (digitale) informatiebeheer. Bijlage bij het convenant was een programma met een innovatieagenda met een verdeling van thema's,

³⁵ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 7.

³⁶ Zie artikel 12, eerste lid, van de Archiefwet 1995. Deze overbrengingstermijn kan in de praktijk langer zijn door de mogelijkheid om de archieven over te brengen in blokken van ten hoogste tien jaar, zodat het jongste stuk in het blok weliswaar twintig, maar het oudste dertig jaar is (vgl. artikel 9, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995). Ook bestaat ruimte om in afwijking van de overbrengingstermijn eerder over te brengen, mits de beheerder van de archiefbewaarplaats de daarvoor benodigde ruimte ter beschikking stelt.

³⁷ Kamerstukken II 2016/17, 29 362, nr. 264.

³⁸ Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 187.

³⁹ «Informatie: grondstof met toekomstwaarde, advies over de toekomst van de informatiehuishouding» van 30 maart 2008, te raadplegen via <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2008/03/30/informatie-grondstof-met-toekomstwaarde>.

⁴⁰ Stcrt. 2013, 6777.

inbreng en verantwoordelijkheden over de partners en de verdeling van door de Minister van OCW ter beschikking gestelde middelen van € 9 miljoen. Dit programma heeft uiteindelijk geleid tot onder meer handreikingen en praktische, vrij beschikbare hulpmiddelen om het informatiebeheer te versterken. Voorbeelden hiervan waren een standaard voor metadatering en een handreiking voor het opzetten van een zogeheten e-depot.

Na de looptijd van dit convenant hebben de samenwerkende overheden zelfstandig de vernieuwing van het informatiebeheer voortgezet en zijn er inmiddels – hoewel nog in beperkte mate – voorbeelden van overbrenging van digitaal archief naar zogenoemde e-depots. In rapporten van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed is digitaal informatiebeheer het belangrijkste onderwerp geworden.⁴¹ Bij het Rijk lopen sinds 2005 interdepartementale programma's op dit gebied.⁴² De Minister van OCW trekt hierin samen op met de Minister van BZK, vanwege diens (stelsel-)verantwoordelijkheid voor bedrijfsvoering bij het Rijk en voor de openbaarheid van bestuur.

Sinds de totstandkoming van de Archiefvisie en het Archiefconvenant is de Archiefwet 1995 – naast een wijziging in de sanctiebevoegdheden in kader van de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht⁴³ en een wijziging ter implementatie van de Richtlijn 2013/37/EU⁴⁴ – nog eenmaal inhoudelijk gewijzigd. Door de Wet van 19 april 2012 (Stb. 2012, 243),⁴⁵ die in werking trad met ingang van 1 januari 2013, werden twee inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste werd de zorg voor de overgebrachte provinciale archiefbescheiden bij gedeputeerde staten belegd. Daarnaast werd een herziening van de waarderings- en selectiesystematiek van de Archiefwet 1995 doorgevoerd. Beide wijzigingen worden hieronder kort toegelicht.

3.3. Gedeputeerde staten verantwoordelijk voor overgebrachte provinciale archieven

Onder de Archiefwet 1995 was het beheer van de overgebrachte provinciale archieven aanvankelijk een verantwoordelijkheid van het Rijk. In het Bestuursakkoord 2008–2011 maakten Rijk en provincies echter afspraken met als doel om te komen tot een *»zodanige toerusting van provincies dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijkertijd maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet.«*⁴⁶ In dit akkoord werd de decentralisatie van het beheer van de overgebrachte archieven van de provincies aangekondigd. Over de financiële bijdrage van het Rijk werd gesteld dat als uitgangspunt de toenmalige financiële bijdrage van het Rijk aan de RHC's zou dienen.

⁴¹ Vgl. Kamerstukken II 2013/14, 29 362, nr. 226 («Duurzaam duurt het langst»). Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 269 («Digitaal, maar nog niet duurzaam»).

⁴² Vgl. het programma «Informatie op Orde», Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 101, en recenter het Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI), te raadplegen via <https://www.informatiehuishouding.nl/>.

⁴³ De Wet revitalisering generiek toezicht.

⁴⁴ Richtlijn nr. 2013/37/EU van het Europees Parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013, L 175/1).

⁴⁵ Wet van 19 april 2012 tot wijziging van onder meer de Archiefwet 1995 in verband met onder meer het beleggen van de zorg over provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij gedeputeerde staten (Stb. 2012, 243).

⁴⁶ Kamerstukken II 2008/09, 31 700 VII, nr. 44.

De overdracht van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de overgedragen provinciale archieven is vervolgens uitgewerkt in de Bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, IPO, VNG en UvW.⁴⁷ Hierin werd overeengekomen dat de provincies, net als andere overheden, zelf verantwoordelijk zouden worden voor het beheer en de beschikbaarstelling van de overgedragen provinciale archieven. Bovendien werd overeengekomen dat de rijksbijdrage aan de 11 RHC's zou worden gekort met € 5 miljoen. De twaalf provincies gingen met ingang van 1 januari 2012 structureel € 5 miljoen per jaar bijdragen voor de eigen archieven. De benodigde wijziging van de Archiefwet 1995 trad met ingang van 1 januari 2013 in werking. Blijvend te bewaren provinciale archiefbescheiden worden overgebracht naar een provinciale archiefbewaarsplaats die onder het beheer staat van een provinciearchivaris. In de praktijk is dit veelal een Regionaal Historisch Centrum (RHC).

3.4. Herziening waardering en selectie archieven

In december 2010 zond de Staatssecretaris van OCW samen met de Minister van BZK een brief aan de Tweede Kamer over het beleid ten aanzien van waardering en selectie van archieven.⁴⁸ In deze brief werden de selectiedoelstellingen die ten grondslag liggen aan de wettelijk voorgeschreven selectielijst herijkt en een nieuwe waarderingsmethodiek aangekondigd.⁴⁹ De brief introduceerde tevens een strategisch informatieoverleg (SIO) per zorgdrager om een nauwere relatie leggen tussen het dagelijks informatiebeheer en selectie en overbrenging naar openbare archieven. Ook werd aangekondigd dat de rol van de Raad voor Cultuur bij het vaststellen van de selectielijsten zou worden vervangen door de betrokkenheid van een per zorgdrager te benoemen onafhankelijke deskundige. De rol van de Raad voor Cultuur bij het vaststellen van selectielijsten is ingevolge het voornoemde wetsvoorstel vervallen met ingang van 1 januari 2013. Het strategisch informatieoverleg is ingevolge het Besluit van 7 september 2012 met ingang van diezelfde datum in het Archiefbesluit 1995 opgenomen.⁵⁰

3.5. Archivering by design

Zoals in inleiding van deze memorie reeds werd aangegeven, brengt archivering in een digitale context tal van nieuwe uitdagingen mee. In de inleiding werd gewezen op het gevaar van dataverlies en de snelle veroudering van digitale informatie alsook op de sterk toegenomen hoeveelheid informatie en de wijze waarop deze tot stand komt en vervolgens door overheidsorganen wordt gebruikt.

Deze ontwikkelingen maken dat archivering achteraf in een digitale context veel moeilijker dan is bij papier (zo niet onmogelijk). Bij digitale documenten is het daarom van belang om al vroegtijdig – vanaf het ontstaan van het document – rekening te houden met archivering. Zo is noodzakelijk dat digitale documenten tijdig worden omgezet naar toekomstbestendige bestandsformaten en zo nodig dragers, zodat ze leesbaar en toegankelijk blijven voor huidige en toekomstige gebruikers. Ook is van belang dat digitale documenten vroegtijdig (terwijl zij nog onderdeel uitmaken van de actieve werkprocessen) voldoende beschrij-

⁴⁷ Kamerstukken II 2010/11, 32 749, nr. 1.

⁴⁸ Kamerstukken II 2009/10, 29 362, nr. 186.

⁴⁹ In 2016 door het Nationaal Archief beschreven in Belangen in Balans. Het betreft waardering d.w.z. het toekennen van bewaartermijnen op basis van drie analyses: een systeemanalyse, een risicoanalyse en een periodieke hotspot analyse.

⁵⁰ Besluit van 7 september 2012 tot wijziging van het Archiefbesluit 1995 en het Archiefbesluit BES onder meer in verband met de invoering van de nieuwe selectieaanpak (Stb. 2012, 444).

vende kenmerken meekrijgen (ook wel metadata genoemd) en worden beschermd tegen ongeautoriseerde veranderingen. Gebeurt dat niet, dan leidt dat tot een verminderde toegankelijkheid van de documenten. Zonder beschrijvende kenmerken is het bijvoorbeeld moeilijk om in een grote hoeveelheid digitale documenten en applicaties de informatie waarnaar men op zoek is terug te vinden. De documenten die nog wel zijn terug te vinden zijn dan bovendien moeilijk te interpreteren. Zonder de voornoemde kenmerken laat zich immers moeilijk vaststellen hoe de desbetreffende documenten zich verhouden tot andere documenten. Daarbij komt nog dat niet met zekerheid is te zeggen of de documenten wel authentiek zijn.

Informatiechaos dreigt verder wanneer bewaartermijnen onbekend zijn en er geen of ongecontroleerde vernietiging plaatsvindt. Ook zal overbrenging van blijvend te bewaren documenten naar een archiefdienst dan een moeizame en zeer arbeidsintensieve (en kostbare) opgave zijn. Om digitale informatie duurzaam toegankelijk te houden is het kortom van groot belang dat overheidsorganisaties voorkomen dat ze achterstanden oplopen in hun informatiebeheer. Zo zijn de aanschaf, bouw, aanpassing of het buiten gebruik stellen of afschaffen van informatiesystemen goede momenten om organisatorische en technische maatregelen te nemen in het informatiebeheer. Ook vormen een reorganisatie of het inrichten van nieuwe werkprocessen een goede aanleiding om na te gaan of documenten die hierin omgaan duurzaam toegankelijk blijven gedurende de daarvoor geldende bewaartermijn. In dit verband wordt ook wel gesproken van «archiveren «by design».

4. Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Archiefwet 1995

De bovengenoemde ontwikkelingen hebben zich, afgezien van de wetswijziging in 2013, afgespeeld binnen het bestaande wettelijke kader van de Archiefwet 1995. Nu papieren archief nauwelijks meer wordt gevormd, digitaal werken gemeengoed is en digitale duurzaamheid zich toont als een van de grootste uitdagingen voor het informatiebeheer van de overheid, is het tijd om de Archiefwet hierop aan te passen. In deze paragraaf worden de belangrijkste wijzigingen per thema toegelicht.

4.1. Wetstechnische wijziging indeling en wijziging terminologie

Wijziging indeling Archiefwet

De Archiefwet 1995 kent een wetsindeling die rechtstreeks is gerelateerd aan de opbouw van de overheid en haar verschillende bestuurslagen. De herkomst van documenten staat in de Archiefwet 1995 zo steeds voorop. Voor dit wetsvoorstel is een andere indeling gekozen. Dit wetsvoorstel is niet ingedeeld op basis van de bestuurslaag, waaruit documenten afkomstig zijn, maar zoveel mogelijk aan de hand van de «levensloop» van documenten. Dit wordt beter inzichtelijk wanneer men kijkt naar de gewijzigde hoofdstukindeling:

Archiefwet 1995	Archiefwet 2021
Hoofdstuk I. Algemene bepalingen	Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen
Hoofdstuk II. Archiefbescheiden in het algemeen	Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen
Hoofdstuk III. Archiefbescheiden van het rijk	Hoofdstuk 3. Bijzondere bepalingen verantwoordelijkheid
Hoofdstuk IV. Archiefbescheiden van provincies	Hoofdstuk 4. Duurzame toegankelijkheid en beheershandelingen
Hoofdstuk V. Archiefbescheiden van gemeenten	Hoofdstuk 5. Selectie, vernietiging en overbrenging
Hoofdstuk VI. Archiefbescheiden van waterschappen	Hoofdstuk 6. Archiefdiensten en archivariissen
Hoofdstuk VII. Archiefbescheiden van andere overheidsorganen	Hoofdstuk 7. Openbaar en openbaarheidsbeperking
Hoofdstuk VIII. Strafbepaling	Hoofdstuk 8. Toegang tot overgebracht archief
Hoofdstuk IX. Overgangs- en slotbepalingen	Hoofdstuk 9. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief
	Hoofdstuk 10. Toezicht en handhaving
	Hoofdstuk 11. Wijziging andere wetgeving
	Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen

Met de herindeling van de wet is beoogd de inzichtelijkheid van de wet te vergroten. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat het ook voor iemand die minder vertrouwd is met de Archiefwet relatief eenvoudig zou moeten zijn om in de wet de weg te vinden. De inzichtelijkheid van de wet is ten eerste vergroot doordat de hoofdstukindeling een betere indruk geeft van de inhoud van de daarin opgenomen artikelen. Daarnaast is de inzichtelijkheid vergroot doordat relevante artikelen zoveel mogelijk bij elkaar zijn gegroepeerd. Dit geldt bijvoorbeeld voor de bepalingen waarin de verantwoordelijke overheidsorganen zijn aangewezen (in de Archiefwet 1995: de zorgdragers). Die bepalingen zijn in dit wetsvoorstel allemaal in hoofdstuk 2 opgenomen. In de Archiefwet 1995 dient men daarentegen te kijken naar bepalingen in vijf verschillende hoofdstukken, om een volledig beeld te krijgen van de overheidsorganen die als zorgdrager worden aangemerkt.

Wijziging terminologie

Een aantal begrippen dat in de Archiefwet 1995 in de praktijk tot vragen en soms onduidelijkheid leidde is in deze nieuwe, gemoderniseerde wet vervangen door begrippen die naar verwachting gemakkelijker te begrijpen en toe te passen zijn en die bovendien beter aansluiten bij de praktijk van het digitale informatiebeheer. Dit geldt met name de begrippen zorgdrager, archiefbescheiden, archiefbewaarplaats, goede, geordende en toegankelijke staat, en selectielijst. Deze wijzigingen worden op verschillende punten in deze memorie – bij het thema dat het betreft – uitvoeriger toegelicht.

Met de vervanging van het begrip «zorgdrager» door «verantwoordelijk overheidsorgaan» is geen inhoudelijke wijziging beoogd. Deze wijziging is reeds in paragraaf 2.2 aan de orde gekomen. De vervanging van het begrip «archiefbescheiden» door «document» is gelet op het technische karakter ervan toegelicht in het artikelsgewijze deel van deze toelichting

bij artikel 1.1. Op de vervanging van het begrip «archiefbewaarplaats» door «archiefdienst» en de daarmee samenhangende vereenvoudiging van de inrichting van de rijksarchiefbewaarplaatsen wordt uitvoeriger ingegaan in de paragrafen 4.9 en 4.10. Aan de wijziging van het begrip «goede, geordende toegankelijke staat» wordt aandacht besteed in paragraaf 4.3. De vervanging van het begrip «selectielijst» komt ten slotte aan de orde in paragraaf 4.4.

4.2. De belangen van archivering

De Archiefwet is in honderd jaar geëvolueerd van een wet voor de regeling van het archiefwezen tot een wet die belangrijke principes voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie vastlegt. Hoewel de Archiefwet ook instrumenteel kan worden opgevat, als normatief kader voor met name informatieprofessionals, is de Archiefwet in de eerste plaats een wet die van toepassing is voor allen die deel uitmaken van de overheid. De belangen die de Archiefwet vertegenwoordigt komen voort uit een besef van de waarde van overheidsinformatie voor de samenleving.

In het Archiefbesluit 1995 worden de publieke belangen geformuleerd waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwerpen van het selectielijsten en bij de vervreemding en vervanging van documenten. Deze belangen vormen de algemene leidraad bij de omgang met documenten. Om deze reden is bij de algemene bepalingen, in artikel 1.3 van dit wetsvoorstel, benoemd welke belangen overheidsarchieven vertegenwoordigen voor de samenleving.

Ten eerste is er het administratieve belang van archieven. Deze omvat het kunnen terugvinden en gebruiken van informatie voor de eigen bedrijfsvoering en dienstverlening aan burgers en bedrijven. Ten tweede dienen archieven om publieke verantwoording af te kunnen leggen over overheidshandelen. Ten derde bevatten archieven documenten waaraan zowel overheden zelf als burgers en bedrijven rechten en plichten kunnen ontlelen en die als bewijsmateriaal een rol kunnen spelen in rechtszaken. Ten vierde zijn overheidsarchieven, voor zover deze blijvend worden bewaard, een bestanddeel van het erfgoed. Zij vormen als nationaal, regionaal of lokaal geheugen een rijke bron voor onderzoek en geschiedschrijving. Niet alleen wetenschappers, schrijvers of documentairemakers benutten overheidsarchieven, ook particulieren vinden er verhalen over bijvoorbeeld hun eigen familie, stad en streek.

De waarde van documenten voor het dienen van deze publieke belangen vormt een centraal ijkpunt voor de wijze waarop een verantwoordelijk overheidsorgaan met zijn documenten dient om te gaan. Dit artikel vormt hiermee het fundament voor alle overige bepalingen van het wetsvoorstel die gaan over de inrichting van het informatiebeheer. Afgezien hiervan houden overheidsorganen bij de inrichting van hun informatiebeheer ook rekening met andere dan de hier genoemde belangen. Het kan dan gaan om beleidsprioriteiten, zoals beleid voor Open Data. Ook spelen belangen mee die zijn verbonden met andere wetgeving, zoals openbaarheid (Woo), hergebruik van overheidsinformatie (Wet hergebruik van overheidsinformatie, Who), bescherming van persoonsgegevens (Algemene verordening gegevensbescherming, AVG) en digitale dienstverlening (bijvoorbeeld de bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde Wet digitale overheid).⁵¹

⁵¹ Kamerstukken II 2017/18, 34 972, nr. 2.

4.3. Duurzame toegankelijkheid

Op grond van de Archiefwet 1995 zijn overheidsorganen verplicht om hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden.⁵² Goede staat richt zich met name op het materiële aspect van het archief en de veilige bewaring, terwijl ordening en toegankelijkheid gaan over de vindbaarheid en de mogelijkheid voor gebruikers om het archief te benaderen, alsmede de mogelijkheid om na te gaan in welke context documenten zijn ontvangen of opgemaakt. Toegankelijkheid is daarmee tevens randvoorwaardelijk voor openbaarheid. De verplichting om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, heeft niet alleen betrekking op de documenten *an sich*, maar ook op de systemen die worden gebruikt om de documenten te beheren en er toegang toe te verlenen.

Het algemene voorschrift van «goede, geordende en toegankelijke staat» is bij de Archiefwet 1995 verder uitgewerkt in het daarop berustende Archiefbesluit 1995, en op detailniveau – onder verwijzing naar specifieke NEN- en ISO-normen – in de Archiefregeling 1995. Deze normen bieden een eenduidig kader aan de hand waarvan beheerders de systemen kunnen inrichten en toetsen. Tevens geven deze normen houvast voor de kenmerken waaraan documenten moeten voldoen om het handelen van overheidsorganen te kunnen reconstrueren. Waar de Archiefwet 1995 vooral de kaders en uitgangspunten biedt voor het archiefbeheer, vormen het Archiefbesluit 1995 en met name de Archiefregeling de uitwerking. In dit wetsvoorstel is van eenzelfde opbouw uitgegaan: in de wettekst is de algemene verplichting opgenomen, waaraan door middel van een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling nadere invulling zal worden gegeven.

Het in de Archiefwet 1995 opgenomen voorschrift voor overheidsorganen om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren is in dit wetsvoorstel in twee opzichten aangepast. Ten eerste wordt in plaats van «goede geordende en toegankelijke staat» de term «duurzame toegankelijkheid» gebruikt. Hoewel daarmee hetzelfde wordt bedoeld, legt de term «duurzame toegankelijkheid» zo mogelijk nog meer nadruk op het aspect van de vluchtigheid en kwetsbaarheid van digitale informatie, hetgeen vraagt om specifieke maatregelen om de toegankelijkheid te waarborgen. Het begrip duurzame toegankelijkheid is bijvoorbeeld de naamgever van het overzicht van eisen voor overheidsinformatie dat in opdracht van het Ministerie van OCW onder de titel DUTO (Duurzame Toegankelijkheid van Overheidsinformatie) is gepubliceerd door het Nationaal Archief, en maakt ook deel uit van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).⁵³ De term wordt bovendien gebruikt in de novelle bij de Wet open overheid.⁵⁴ In het vervolg van deze memorie van toelichting zal – tenzij uitdrukkelijk op de Archiefwet 1995 wordt gedomd – van «duurzame toegankelijkheid» worden gesproken.

Ten tweede is toegevoegd dat overheidsorganen passende maatregelen moeten nemen om documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden.⁵⁵ Daarmee wordt benadrukt dat duurzaam informatiebeheer geen eenmalige handeling betreft. Werden papieren archieven nogal eens pas voor overbrenging geschoond en geordend, bij digitale archieven is dit nog tijdrovender en risicovoller, als dit al mogelijk is. Nodig is een

⁵² Vgl. artikel 3 van de Archiefwet 1995.

⁵³ Zie https://www.noraonline.nl/wiki/duurzame_toegankelijkheid.

⁵⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 112, nr. 8, p. 9.

⁵⁵ Dit sluit tevens aan op artikel 6.1 van de novelle bij de Woo, Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 2.

voortdurende zorg voor documenten zodat deze gedurende de geldende bewaartermijn vindbaar, beschikbaar, leesbaar, interpreteerbaar en betrouwbaar blijven en worden beschermd tegen veranderingen van elke aard.⁵⁶

Risicobenadering

Het is, gegeven de belangen van deze wet, niet noodzakelijk om *alle* documenten op dezelfde wijze onder archiefbeheer te brengen. De nieuwe formulering van het artikel 3.1 van het wetsvoorstel (over duurzame toegankelijkheid) laat expliciet ruimte voor een risicobenadering. Overheidsorganisaties moeten namelijk *passende* maatregelen treffen, dat wil zeggen organisatorische en technische maatregelen die proportioneel zijn in relatie tot het belang van de documenten (zie nader paragraaf 4.2) en het risico op voortijdig verlies of het ontoegankelijk raken van de documenten. Hetzelfde geldt ten aanzien van de risico's wanneer documenten ten onrechte niet of niet op tijd worden vernietigd (zie nader paragraaf 4.4).

Al in het papieren tijdperk vond met het oog op dossiervorming schifting plaats, waarbij stukken bij de archiefafdeling werden geregistreerd, geordend en bewaard, en waarbij de daarvoor in aanmerking komende documenten na het verstrijken van de bewaartermijn werden vernietigd. In deze context werd wel gesproken over het al of niet «archiefwaardig» zijn van documenten. De belangen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, waren daarbij in de praktijk al richtinggevend. Door stukken bij de archiefafdeling te beheren, kon iedereen binnen en buiten de organisatie op dit gedocumenteerde geheugen terugvallen. In het digitale tijdperk is de situatie niet principieel anders. De meeste organisaties hebben inmiddels voorzieningen om informatie digitaal te beheren, zoals digitale documentmanagementsystemen (DMS) en zaaksystemen. Deze digitale voorzieningen ondersteunen de dagelijkse werkprocessen en de duurzame toegankelijkheid van informatie die hierbinnen een rol speelt.

Een groot verschil met vroeger is dat er digitaal veel meer informatie *de facto* vastgelegd wordt en dat de omvang en veelvormigheid aan documenten aanzienlijk is toegenomen. E-mails zijn voor iedereen een herkenbaar voorbeeld van de toegenomen omvang en verscheidenheid aan documenten. Op basis van de breed gedeelde aanname dat iedere medewerker per werkdag 50 mails ontvangt en verstuurt, kan worden becijferd dat het aantal e-mails per jaar, al of niet vergezeld van bijlages, voor alleen al de ministeries gezamenlijk naar schatting meer dan één miljard mails bedraagt.⁵⁷ Het karakter daarvan loopt uiteen van collegiale berichtjes tot zakelijke communicatie met de buitenwereld. Daarom is het beheerbeleid van de meeste overheidsorganisaties erop gericht om berichten uit e-mailboxen duurzaam toegankelijk te houden, bijvoorbeeld door handmatige toevoeging van berichten aan dossiers in DMS- en zaaksystemen en soms door archivering vanuit de mailapplicatie zelf. Op de aldus beheerde e-mails kan de organisatie vervolgens de relevante bewaartermijnen van de selectielijst toepassen. Op dezelfde wijze moet worden nagedacht over de omgang met andere informatievormen. Zo zijn databases in de ene organisatie nog slechts een hulpmiddel, terwijl zij

⁵⁶ Deze toelichting is ontleend aan de kennisbank van het Nationaal Archief. De algemene archiefnorm NEN-ISO 15489-1:2016 gebruikt andere begrippen die uitdrukken aan welke kenmerken documenten moeten voldoen om als gezaghebbend bewijs te kunnen dienen: documenten dienen authentiek, betrouwbaar, integer en bruikbaar te zijn en daartoe worden beheerd in systemen die betrouwbaar, veilig, afdoende, uitgebreid en systematisch zijn.

⁵⁷ ABD Topconsult, «Quick scan impact Wet open overheid (Woo)». Te raadplegen via: <https://kennisopenbaarbestuur.nl/rapporten-publicaties/quick-scan-impact-wet-open-overheid-woo/>.

elders inmiddels de ruggengraat van de bedrijfsvoering vormen. Hetzelfde geldt voor applicaties die contact met burgers ondersteunen. Hoe crucialer applicaties zijn voor de werkprocessen van een organisatie, hoe meer maatregelen nodig zijn om gegevens («documenten») daaruit ook duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Wanneer het belang en het risico gering worden geacht, kan een organisatie besluiten dat het passend is om documenten uit bepaalde applicaties en systemen *niet* onder archiefbeheer te brengen. Er zal in zo'n geval wel sprake zijn van technisch beheer (ICT), maar niet van maatregelen voor duurzame toegankelijkheid en het toepassen van bewaartermijnen van een selectiebesluit. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn voor documenten in persoonlijke digitale werkruimtes van medewerkers.

Beheerstrategie

Een risicobenadering is met name relevant en effectief in de fase dat archief wordt gevormd, dus bij de inrichting van het beheer van niet-overgebrachte documenten. Juist in die fase dienen overheidsorganisaties zich ervan te vergewissen welke informatie omgaat in hun werkprocessen en de verschillende applicaties en systemen.⁵⁸ Daarbij wegen zij welke belangen in het geding zijn en wat de risico's zijn van informatieverlies. Het gaat dan bijvoorbeeld om het risico van het verloren gaan of zoekraken van documenten, het niet meer raadpleegbaar zijn of het verlies van contextinformatie die nodig is voor de verschillende doeleinden, zoals reconstructie. Aan de hand van deze beoordeling stellen zij een passende beheerstrategie op. Het kan bijvoorbeeld gaan om instructies voor medewerkers omtrent dossiervorming en de hierboven al benoemde inrichting van documentmanagement- en zaaksystemen, alsmede gerichte maatregelen om gegevens in specifieke bedrijfsapplicaties duurzaam toegankelijk te houden.

Bij een risicobenadering hoort verantwoording. Dit wetsvoorstel verplicht alle verantwoordelijke overheidsorganen om regels vast te stellen voor het beheer van niet-overgebrachte documenten. In het Archiefbesluit waren beheerregels alleen verplicht voor organen van de centrale overheid. In artikel 4.2 van dit wetsvoorstel is bovendien gespecificeerd dat beheerregels ten minste moeten omschrijven hoe de taken die uit deze wet voortvloeien door het verantwoordelijke overheidsorgaan zijn belegd, zowel op leidinggevend als uitvoerend niveau. Dit is reeds de standaardpraktijk in beheerregels van organen van het Rijk en van decentrale overheden.

Tevens dienen beheerregels te omschrijven op welke wijze periodieke planning, evaluatie en verbetering van het archiefbeheer plaatsvindt. Voorbeeld is een meerjarig informatiebeheerplan dat toetsbare doelstellingen verbindt aan een voortdurende verbetercyclus. De uitkomsten van risicoanalyses voor duurzame toegankelijkheid behoren hierin te worden betrokken. Het verdient aanbeveling dat overheidsorganisaties archiefbeheer onderdeel maken van een breder informatiebeheerbeleid en een bijbehorende planning- en controlcyclus. Op die manier kunnen onder meer maatregelen voor duurzame toegankelijkheid, bescherming van persoonsgegevens, informatiebeveiliging en openbaarmaking in samenhang worden bepaald. Een dergelijke integrale aanpak ligt voor de

⁵⁸ Op grond van de Archiefregeling dienen zorgdragers over een overzicht van de bij dat overheidsorgaan berustende archiefbescheiden te bezitten; vgl. artikel 18 van de Archiefregeling.

hand, nu ook de AVG en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) risicoanalyses voorschrijven.⁵⁹

Voornemens duurzame toegankelijkheid Archiefbesluit en Archiefregeling

Net zoals nu het geval is, zullen nadere regels voor duurzame toegankelijkheid worden uitgewerkt in het vernieuwde Archiefbesluit (een algemene maatregel van bestuur) en de Archiefregeling (een ministeriële regeling). Mede naar aanleiding van vragen tijdens de consultatiefase zijn hieronder de belangrijkste voornemens beschreven.

Bij duurzame toegankelijkheid gaat het om eisen aan documenten, zoals het kunnen vaststellen door wie, wanneer en waarvoor een document is gemaakt, of het kunnen vaststellen dat geen sprake is van ongeautoriseerde veranderingen. Tevens gaat het om een goede werking van systemen, dat wil zeggen: organisatorische, technische en fysieke voorzieningen ten behoeve van duurzaam beheer. Zeker in het digitale informatiebeheer zijn beide dimensies niet meer van elkaar te scheiden. Zo vereist het kunnen vinden van documenten dat deze voldoende beschrijvende kenmerken (metadata) meekrijgen én dat er een technische voorziening is om een verzameling documenten te doorzoeken.

De meeste eisen aan duurzame toegankelijkheid in het huidige Archiefbesluit 1995 en de huidige Archiefregeling betreffen de kwaliteit van fysieke materialen en de fysieke inrichting van opslaglocaties. Eisen aan digitaal informatiebeheer zijn minder uitgewerkt. Het accent ligt bovendien op eisen voor blijvend te bewaren documenten, die voor archiefdiensten hoger zijn dan voor archiefvormers. Het voornemen is om in de aangepaste lagere regelgeving nadere eisen aan duurzame toegankelijkheid te formuleren die van toepassing zijn op zowel tijdelijk als blijvend te bewaren documenten.

In de nieuwe benadering komt de gebruiksduur van documenten voorop te staan. Het voornemen is om in de lagere regelgeving duurzame toegankelijkheid in verschillende kwaliteitsniveaus uit te werken, waarbij er onderscheid gemaakt wordt tussen:

1. basiseisen ten aanzien van beheer die gelden voor alle (categorieën) documenten, of die nu kort, lang of blijvend worden bewaard;
2. aanvullende eisen ten aanzien van beheer die gelden voor (categorieën) documenten die op basis van het geldende selectiebesluit voor een langere termijn of blijvend worden bewaard.

In de praktijk is de bewaartermijn al een herkenbaar en veelgebruikt aangrijpingspunt om het gesprek over duurzame toegankelijkheid te voeren. Met het verstrijken van de tijd wordt vooral digitale informatie immers snel kwetsbaar voor technisch verval en het in onbruik raken van applicaties. Ook vertrekken elk jaar medewerkers uit wier geheugen de organisatie aanvullend nog kan putten. Hoe langer de bewaartermijn, hoe meer een organisatie moet doen om duurzame toegankelijkheid van documenten te verzekeren. In het nieuwe Archiefbesluit en de Archiefregeling wordt het onderscheid tussen kortetermijnbeheer en langetermijnbeheer in beginsel gelegd bij 10 jaar, gerekend vanaf het moment van creatie of ontvangst van een document. Deze «knip» tussen basiseisen en

⁵⁹ Voor de Baseline, zie <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/informatieveiligheid/kaders-voor-informatieveiligheid/baseline-informatiebeveiliging-overheid>. Met behulp van de handreiking Belangen in Balans van het Nationaal Archief kunnen bewaartermijnen van documenten worden bepaald. Ook hieraan is een risicoanalyse verbonden, zie <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/handreiking-waardering-en-selectie>.

aanvullende eisen sluit aan bij de overbrengingstermijn. Het betekent dat aanvullende eisen zullen gelden voor documenten die archiefvormers langer dan 10 jaar bewaren én voor documenten die blijvend worden bewaard én overgebracht naar archiefdiensten. Deze benadering betekent ook dat overheidsorganisaties met een ontheffing van overbrenging (zie over de ontheffing nader paragraaf 4.6) voor de betreffende documenten aan de aanvullende eisen moeten voldoen.

Voor de invulling van de aanvullende eisen zal geput worden uit de huidige Archiefregeling, de DUTO-eisen van het Nationaal Archief,⁶⁰ de algemene record management-norm NEN-ISO 15489-1:2016 en de Wegwijzer duurzaamheid van het Netwerk Digitaal Erfgoed (NDE).⁶¹ Specifiek voor de beveiliging van documenten wordt aansluiting gezocht bij de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. De aanvullende eisen zullen deels aansluiten bij verschillende internationale certificeringsinstrumenten.⁶² De e-depotvoorzieningen die sommige archiefdiensten reeds hebben ontwikkeld zijn hierop geënt en deze vormen ook een leidraad voor bedrijven die e-depotvoorzieningen aanbieden. Een certificaat kan dienen als keurmerk, maar wordt niet bij wet geregeld of verplicht. Een wettelijke certificeringsverplichting biedt geen meerwaarde ten opzichte van bestaande instrumenten voor vrijwillige certificering en zou bovendien leiden tot extra administratieve lasten.

Voor analoog (papieren) archief wordt onderzocht welke eisen het Archiefbesluit en de Archiefregeling moeten blijven stellen aan de kwaliteit van gebruikte materialen. Voor fysieke opslaglocaties zullen waarschijnlijk eisen blijven gelden over bijvoorbeeld klimaatbeheersing en de bescherming tegen brand en inbraak.

4.4. Selectie

Op grond van de Archiefwet 1995 zijn zorgdragers verantwoordelijk voor het ontwerpen van selectielijsten, waarin wordt vastgelegd welke archiefbescheiden blijvend worden bewaard en welke archiefbescheiden na een bepaalde termijn zullen worden vernietigd.

Ook in het digitale tijdperk blijven selectielijsten een belangrijk instrument om controle te houden op het informatiebeheer. Het tijdig vernietigen van informatie die om welke reden dan ook niet blijvend bewaard wordt draagt immers bij aan de toegankelijkheid van de resterende informatie en voorkomt onnodige beheerkosten. Selectielijsten helpen ook om greep te houden op de omvang en kwaliteit van (toekomstige) archiefcollecties. Voorts vormt een selectielijst, als openbaar besluit, een wettelijke basis om documenten blijvend te bewaren of juist te vernietigen. Aan burgers biedt de lijst inzicht in welke overheidsinformatie (hoe lang) wordt bewaard.

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het begrip «selectielijst» te vervangen door «selectiebesluit», waarbij de omschrijving van de inhoud van een selectiebesluit is aangescherpt. Ten tweede wordt voorgesteld om de procedure van het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten op een aantal punten te vereenvoudigen. Daarnaast is in het wetsvoorstel een grondslag opgenomen voor het langer bewaren of eerder vernietigen van documenten in afwijking van een selectiebesluit, en ten slotte is de regeling omtrent de vernietiging van documenten aangevuld, waarbij tot

⁶⁰ Vgl. <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/overzicht-duto-eisen>.

⁶¹ Zie nader <http://www.wegwijzerduurzaamheidsbeleid.nl>.

⁶² Zoals het CoreTrustSeal (vgl. <http://www.coretrustseal.org>), het nestor-keurmerk (vgl. http://www.langzeitarchivierung.de/Subsites/nestor/EN/Siegel/siegel_node.html) en de ISO-16363-certificering.

uitdrukking is gebracht dat ook voor de vernietiging van documenten een risicobenadering mogelijk is. Deze wijzigingen worden hieronder achtereenvolgens toegelicht.

Selectiebesluiten

In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om het begrip «selectielijst» te vervangen door «selectiebesluit». Daarmee is niet beoogd de inhoudelijke betekenis van het begrip te veranderen. Het begrip «selectiebesluit» maakt echter beter duidelijk dat in juridische zin sprake is van een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep.⁶³ Bovendien wordt met dit begrip duidelijk gemaakt dat een selectielijst niet altijd een compleet boekwerk moet zijn dat lang meegaat. Het is ook mogelijk dat een selectiebesluit op een beperkt aantal categorieën documenten betrekking heeft of een wijziging inhoudt van een bestaand selectiebesluit. In het vervolg van deze memorie van toelichting zal telkens (tenzij uitdrukkelijk naar het huidige begrip selectielijst of de bestaande selectielijsten wordt verwezen) van selectiebesluit worden gesproken.

In onderhavig wetsvoorstel is beter omschreven wat een selectiebesluit behelst, namelijk het vaststellen van bewaartermijnen voor *categorieën* documenten. Van belang is dat een selectiebesluit wordt gemaakt voor het macroniveau van de informatiehuishouding. Voor zover handmatige selectie van afzonderlijke documenten door medewerkers nodig is, zijn de aangewezen instrumenten bewustwording, training, instructies en dergelijke.

De indeling in categorieën is in de Archiefwet vormvrij, maar volgt op grond van het Archiefbesluit zoveel als mogelijk de taken en werkprocessen van de organisatie. Men kan daarbij denken aan categorieën als beleidsvorming en -evaluatie, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording, subsidies en andere beschikkingen, personeelszaken, enzovoort.⁶⁴ Een dergelijke indeling sluit aan bij het beheer van documenten in de huidige documentmanagement- en zaaksystemen. Voor specifieke verschijningsvormen van informatie zijn ook andere, vaak aanvullende selectiestrategieën mogelijk. Een voorbeeld vormt de zogenoemde *cap stone*-benadering waarbij in aanvulling op opslag van e-mail berichten bij dossiers in document management en zaaksystemen, e-mailboxen van sleutelfunctionarissen blijvend worden bewaard en de e-mailboxen van overige ambtenaren na verloop van tijd worden vernietigd.⁶⁵ Een ander voorbeeld is het rijksbeleid waarbij alle openbare websites – ongeacht de inhoud – als blijvend te bewaren worden aangemerkt.⁶⁶ Om duidelijk te maken dat selectie naar inhoud en verschijningsvorm naast elkaar kan plaatsvinden, is het voornemen om in het Archiefbesluit de eis dat een selectiebesluit aansluit bij de ordeningsstructuur te vervangen door een eis dat deze aansluit op de inrichting van het informatiebeheer.

⁶³ Op grond van de Archiefwet 1995 was dat voor selectielijsten ook reeds het geval, vgl. ECLI:NL:RVS:2009:BH9233.

⁶⁴ Oudere selectielijsten kennen vaak nog een indeling naar (tallose) handelingen voor afzonderlijke beleidsterreinen.

⁶⁵ Vgl. de Handreiking «Bewaren van e-mail rijksoverheid», te raadplegen via: <https://www.informatiehuishouding.nl/richtlijnen/documenten/bsluiten/2018/12/03/handreiking-bewaarbeleid-e-mails>.

⁶⁶ Vgl. het project «Webarchivering rijksoverheid», te raadplegen via <https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/webarchivering-rijk>.

Het is belangrijk dat een selectiebesluit actueel is, dat wil zeggen aansluit bij en toepasbaar is in het informatiebeheer van dat moment. Hoewel de selectielijsten die de laatste jaren zijn vastgesteld al beter toepasbaar zijn bij digitaal informatiebeheer, is uit evaluatie gebleken dat het hele proces om een selectiebesluit op te stellen bewerkelijk is en veel tijd kost.⁶⁷ Het actueel houden van selectiebesluiten wordt daardoor bemoeilijkt. Om deze reden worden in het onderhavige wetsvoorstel en het nog volgende Archiefbesluit enkele *maatregelen* genomen die neerkomen op optimalisatie van de huidige systematiek.

Ten eerste schrijft artikel 5.1 een voor alle verantwoordelijke overheidsorganen uniforme en meer eenvoudige wijze van vaststelling van selectiebesluiten voor. De selectiebesluiten worden vastgesteld door de Minister van OCW in overeenstemming met het betrokken verantwoordelijke overheidsorgaan. In de Archiefwet 1995 wordt voor de vaststelling van selectielijsten nog onderscheid gemaakt tussen (i) selectielijsten die betrekking hebben op archiefbescheiden van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning, waarbij de vaststelling bij koninklijk besluit plaatsvindt op voordracht van de Minister van OCW, (ii) selectielijsten die betrekking hebben op archiefbescheiden van de ministeries, die worden vastgesteld door de Minister van OCW en de Minister wie het mede aangaat, en (iii) overige selectielijsten, die door de Minister van OCW worden vastgesteld. De vereenvoudiging van deze regeling maakt een meer gestroomlijnde vaststelling van selectiebesluiten mogelijk. Omdat de verantwoordelijke overheidsorganen verantwoordelijk blijven voor het maken van het ontwerpselectiebesluit en de vaststelling enkel in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan kan plaatsvinden, gaat deze vereenvoudiging bovendien niet ten koste van de beslissende rol van het verantwoordelijke overheidsorgaan bij het bepalen van de inhoud van een selectiebesluit.

Ten tweede is het voornemen om in het nieuwe Archiefbesluit de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure te doen vervallen: dit betekent dat concept-selectiebesluiten niet langer gedurende zes weken ter inzage worden gelegd voor eventuele zienswijzen. Van deze mogelijkheid wordt thans niet of hoogstzelden gebruik gemaakt en het belang van burgers is in het Archiefbesluit bovendien verankerd door de betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen bij het ontwerpen van een selectiebesluit. Het doen vervallen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure versnelt de procedure van het wijzigen van een selectiebesluit, hetgeen naar verwachting zal bijdragen aan de actualiteit van selectiebesluiten. Het schrappen van deze voorbereidingsprocedure doet niet af aan het feit dat de vaststelling van een selectiebesluit een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd, is derhalve kenbaar voor een ieder en is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Ten derde is het voornemen om in het nieuwe Archiefbesluit te bevorderen dat overheidsorganisaties beschikken over actuele selectiebesluiten die in de informatiehuishouding worden toegepast. Daartoe zal het Archiefbesluit bepalen dat een selectiebesluit in principe geldt voor de daaropvolgende tien jaar en daarna moet worden geactualiseerd. Verder is het voornemen om in het nieuwe Archiefbesluit nadere regels te stellen die mogelijk maken dat verantwoordelijke overheidsorganen in bepaalde gevallen afwijken van een vastgesteld selectiebesluit. Daarmee wordt

⁶⁷ Vgl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/27/periodiek-onderzoek-nieuwe-aanpak-waardering-en-selectie-archieven>.

voorkomen dat voor kleine actualisaties afzonderlijk de gehele vaststellingsprocedure opnieuw moet worden doorlopen, alvorens deze kunnen worden toegepast in de informatiehuishouding. Dit voornemen zal nader worden uitgewerkt in het Archiefbesluit en worden begrensd tot beperkte aanpassingen van de indeling in categorieën, het verlengen van bewaartermijnen, hetzij (in uitzonderlijke gevallen) het verkorten van bewaartermijnen. Het tussentijds verkorten van bewaartermijnen is alleen mogelijk wanneer hiervoor een dwingende juridische aanleiding is, zoals specifieke vernietigingstermijnen in andere (sectorale) wetgeving of specifieke aanwijzingen van een toezichthouder (bijvoorbeeld de Autoriteit Persoonsgegevens). Het is evenwel onder geen beding mogelijk om blijvend te bewaren categorieën documenten in afwijking van een selectiebesluit te vernietigen.

Hotspots

Een bijzondere door het Archiefbesluit gefaciliteerde aanpak voor selectie is de zogenoemde *hotspot*-methode.⁶⁸ *Hotspots* zijn gebeurtenissen die dusdanig maatschappelijke impact en aandacht genereren, dat overheidsorganisaties kunnen besluiten documenten hieromtrent uit te zonderen van vernietiging en blijvend te bewaren, ongeacht de bewaartermijn van de categorieën waartoe deze documenten behoren.⁶⁹ Deze bijzondere figuur van het uitzonderen van vernietiging blijkt in een behoefte te voorzien. Op decentraal niveau verschijnen de eerste hotspotlijsten, waarbij soms gemeenten en provincies samenwerken en burgers zijn betrokken. Bij het Rijk is de MH17-crisis een voorbeeld van een dergelijke als zodanig aangemerkte gebeurtenis. In de wettekst is een grondslag opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het langer bewaren van documenten in afwijking van een selectiebesluit (vgl. de artikelsgewijze toelichting bij artikel 5.1).

Toepassen van het selectiebesluit en vernietiging

Hoewel vanzelfsprekend, is in dit wetsvoorstel benadrukt dat overheden niet alleen (geldige) selectiebesluiten moeten hebben, maar deze ook moeten toepassen. In een digitale omgeving begint dit ermee dat een bewaartermijn uit de selectielijst wordt gekoppeld aan de documenten die onder de betreffende categorie vallen. Dat gebeurt al dan niet deels geautomatiseerd met behulp van metadatering. Wanneer de bewaartermijn is verstreken, vindt vernietiging plaats, terwijl blijvend te bewaren documenten worden overgebracht. Alleen zo wordt selectie aan de bron mogelijk, in plaats van selectie achteraf, zoals nogal eens het geval was bij papieren archieven.

Onderhavig wetsvoorstel handhaaft de verplichte vernietiging op grond van een selectiebesluit en voegt daaraan toe dat overheidsorganen hiertoe passende maatregelen treffen.⁷⁰ Deze toevoeging sluit aan bij de risicobenadering voor de duurzame toegankelijkheid van documenten. Vernietiging is gebonden aan een bepaalde (functionele) context. Omdat bewaartermijnen voor exemplaren van eenzelfde document per dossier en organisatie kunnen verschillen, kan vernietiging van verschillende exemplaren van eenzelfde document, afhankelijk van de context, dus op

⁶⁸ Zie de handreiking voor waardering en selectie «Belangen in Balans» (2013), te raadplegen via: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspotlijst-maken>. Het formeel aanwijzen van een hotspot heeft betrekking op *alle* informatie behorende bij de gebeurtenis.

⁶⁹ Op grond van artikel 5, lid 1e, van het Archiefbesluit.

⁷⁰ Op grond van het Archiefbesluit 1995 (artikel 8) maken overheden een verklaring van vernietiging op, waaruit blijkt welke documenten op welke wijze zijn vernietigd. Het voornemen is deze verplichting bij de herziening te handhaven.

uiteenlopende tijdstippen aan de orde zijn. Voor wat betreft documenten die persoonsgegevens bevatten dient hierbij aangesloten te worden bij de bewaartermijnen die op grond van sectorale wetten zijn gesteld. Daarbij zullen de bewaartermijnen moeten worden afgestemd op de bewaartermijnen voor het bewaren van persoonsgegevens die blijken uit verwerkingsregisters of ander privacybeleid.

In de papieren informatiehuishouding wordt vernietiging begrepen als het fysiek tenietdoen van stukken. In de digitale informatiehuishouding gaat het niet primair om vernietiging van fysieke dragers, de hardware, maar om het wissen, verwijderen of ontoegankelijk maken van documenten. Dat betekent dat de gegevens waaruit het document bestaat niet meer zijn te reconstrueren, waardoor het document als geheel niet meer toegankelijk te maken is. Dit geldt in beginsel ook voor aanwezige back-ups van de documenten en bijbehorende metadata, hoewel het wenselijk of zelfs noodzakelijk kan zijn om bepaalde metagegevens te behouden om te bewijzen dat de vernietigde documenten bestaan en dat zij op de juiste wijze zijn vernietigd.⁷¹ Afhankelijk van het risico en de stand van de technologie kiest een overheidsorganisatie voor een bepaalde aanpak. In het geval de te vernietigen informatie als open data beschikbaar is gesteld, zal de aanpak van digitale vernietiging «licht» kunnen zijn en volstaat het ontoegankelijk maken in de oorspronkelijke applicatie. Wanneer het gaat om bijzondere persoonsgegevens komt het doorzoeken van alle systemen en het gericht wissen van bestanden in aanmerking. Voor zeer vertrouwelijke informatie die niet is bestemd voor blijvende bewaring kan ook – om er zeker van te zijn dat de desbetreffende informatie ongeacht tijd en middelen op geen enkele wijze kan worden gereconstrueerd – vernietiging van hardware aan de orde zijn.

4.5. Verkorting overbrengingstermijn

Bij de overbrenging ingevolge de Archiefwet worden blijvend te bewaren documenten na een bepaalde termijn door het verantwoordelijke overheidsorgaan bij een archiefdienst onder beheer gebracht. In de Archiefwet 1995 is de overbrengingstermijn twintig jaar. Overeenkomstig hetgeen is gesteld in de brief naar aanleiding van de motie Segers is de meest in het oog springende maatregel van dit wetsvoorstel het terugbrengen van de overbrengingstermijn van documenten van de huidige twintig jaar naar tien jaar.⁷² Blijvend te bewaren informatie bereikt zo eerder de openbare archieven, waar deze duurzaam wordt beheerd en kosteloos toegankelijk en, behoudens opgelegde beperkingen, openbaar is. Met deze gmoderniseerde Archiefwet wordt een volgende stap gezet in het reduceren van de overbrengingstermijn, nadat de Archiefwet 1995 deze al terugbracht van vijftig naar twintig jaar. Deze opvolgende verkorting is te zien tegen de achtergrond, dat het meer en meer vastleggen van informatie in vluchtige, kwetsbare en veelvormige digitale toepassingen en beheersystemen – meer dan bij papier het geval was – passende en tijdige beheersmaatregelen vergt. Laat of nalatig beheer van informatie kost tijd en geld, vergroot het risico van informatieverlies en het maken van fouten en doet afbreuk aan het publieke vertrouwen.

Scharnierpunt en aanjager

Overbrenging naar het openbaar archief vormt een scharnierpunt en in zekere zin een aanjager voor een verbetering van het informatiebeheer. Ten eerste dwingt het archiefvormers om hun documenten tijdig duurzaam toegankelijk te maken en te houden en te selecteren, voor

⁷¹ Vgl. <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hoe-kun-je-digitaal-vernietigen>.

⁷² Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 272.

vernietiging of overbrenging. Bovendien is de kern van overbrenging, zoals aangegeven in paragraaf 2.6, niet zozeer de fysieke verplaatsing van documenten naar depots, maar markeert overbrenging de overgang naar een hoger niveau van (duurzaam) beheer bij archiefdiensten. Bovendien zijn de documenten vanaf dan in principe openbaar en beschikbaar voor iedere belangstellende.

Afwijking overbrengingstermijn

Op de overbrengingstermijn wordt in de Archiefwet 1995 een tweetal uitzonderingen gemaakt. Zo is het mogelijk om documenten eerder over te brengen, indien de beheerder aanleiding ziet om daar ruimte voor beschikbaar te stellen.⁷³ Ook is het mogelijk om documenten later over te brengen indien zij nog veelvuldig door het overheidsorgaan worden gebruikt of geraadpleegd.⁷⁴ Voor het later overbrengen van documenten is een machtiging vereist van de Minister van OCW voor documenten die naar een rijksarchiefbewaarplaats of een provinciale archiefbewaarplaats worden overgebracht, of – in andere gevallen – van gedeputeerde staten. Deze mogelijkheden zijn (behoudens technische aanpassingen) ongewijzigd overgenomen in dit wetsvoorstel.

4.6. Ontheffing overbrengingsverplichtingen (bewaren bij de bron)

Een bijzondere, nieuwe ontheffingsmogelijkheid biedt dit wetsvoorstel voor het zogeheten bewaren bij de bron. Kern van bewaren bij de bron is dat blijvend te bewaren informatie niet overgaat naar de hiertoe ingerichte archiefdienst, maar in de oorspronkelijke organisatie en ICT-omgeving duurzaam toegankelijk wordt gehouden. Het gaat om gevallen waarbij overbrenging wringt met de ontwikkeling van groot-schalig en langdurig beheer en gebruik van digitale databestanden voor meerdere doeleinden, waarbij de archiefvormer deze nog langdurig nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken. Bewaren bij de bron kan dan een efficiënte en effectieve oplossing zijn om gegevens permanent te bewaren en tegelijkertijd voor de samenleving beschikbaar te maken.

Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij organisaties die:

1. de wettelijke basisregistraties beheren (onder meer personen, bedrijven, adressen, inkomen, voertuigen, topografie, handel, bodem); deze worden continu bijgewerkt en vormen de basis voor besluiten (vergunningen, toelages e.d.) door meerdere organisaties⁷⁵;
2. grootschalig en meerjarig onderzoeksgegevens verzamelen; of
3. bij of krachtens de wet de opdracht hebben om hun databestanden duurzaam te beheren en te ontsluiten; dit geldt bijvoorbeeld voor het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), dat de officiële publicaties van de overheid op www.officiëlebekendmakingen.nl beheert.

Voorwaarden

Artikel 5.6 biedt de mogelijkheid voor de Minister van OCW (voor de centrale overheid en de provincies) of gedeputeerde staten (in andere gevallen) om te besluiten voor onbepaalde tijd ontheffing te geven van de overbrengingsverplichting. Het moet gaan om blijvend te bewaren

⁷³ Artikel 13, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

⁷⁴ Artikel 13, derde lid, van de Archiefwet 1995.

⁷⁵ Zie ook <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/basisregistraties/>. Ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gaan gekoppelde databestanden met onder meer ruimtelijke plannen een grote rol spelen.

documenten die deel uitmaken van een omvangrijke en samenhangende gegevensverzameling waarbij overbrenging ernstig afbreuk zou doen aan de integriteit van de verzameling of de uitvoering van de wettelijke taak van het overheidsorgaan. Bovendien dient het verantwoordelijke overheidsorgaan adequate voorzieningen te hebben getroffen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten. De maatschappelijke functie van bronbewaarders wordt in dat geval enigszins vergelijkbaar met die van archiefdiensten. Bronbewaarders krijgen echter niet dezelfde juridische status als archiefdiensten. Dit betekent onder meer dat zij in het geval van informatieverzoeken onder de Woo of een specifiek openbaarheidsregime vallen en dat in zo'n geval bij de centrale overheid de verantwoordelijkheid voor de documenten (nog) niet ligt bij de Minister van OCW. Daarbij blijven de bepalingen ten aanzien van het toezicht ingevolge de Archiefwet onverkort van toepassing.

Het nieuwe artikel biedt grondslagen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen voor een procedure voor het aanvragen van een ontheffing en ook voor de door het verantwoordelijk overheidsorgaan te treffen adequate voorzieningen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten (te denken valt aan voorschriften omtrent duurzame toegankelijkheid, openbaarheid, online publicatie, inzage en hulp op virtuele of fysieke studiezaal).

Door de VNG is ingebracht dat er in het geval van ontheffing geen behoefte bestaat aan of noodzaak is voor machtiging door gedeputeerde staten. Dit zou leiden tot administratief belastende procedures en bovendien zouden gemeenten over de ruimte dienen te beschikken om zelf over ontheffing te besluiten, binnen de wettelijk gestelde kaders. Evenals bij uitstel van overbrenging of bij vervreemding is bij ontheffing echter sprake van een bepaling waarin een uitzondering wordt gemaakt op de algemene regel van overbrenging naar een archiefdienst. Een machtiging vormt dan een waarborg voor de goede werking van de Archiefwet. Toetsing bij ontheffing door gedeputeerde staten (en door de Minister van MOCW voor provincies en het Rijk) functioneert in het bijzonder als waarborg van het belang van de duurzame toegankelijkheid van het archief en de toegang voor het publiek. Het gaat bij uitzonderingsbepalingen als deze dan ook niet om bepalingen van toezicht, wat onverlet laat dat het toezicht wel kan worden betrokken. Bij de te ontwerpen regeling van de ontheffingsprocedure zullen zowel de aspecten van snelheid en beperking van administratieve lasten als van zorgvuldigheid worden meegewogen.

4.7. Herziening openbaarheidsregime

Eerder overbrengen, eerder openbaar

Met dit wetsvoorstel wordt het merendeel van de (blijvend te bewaren) documenten eerder, namelijk na tien jaar, toegankelijk voor het algemene publiek. De inventarissen en andere overzichten die archiefdiensten inmiddels veelal online publiceren vormen de eerste ingang voor mensen die archiefonderzoek doen. Papieren stukken, foto's en filmpjes waarvoor veel belangstelling bestaat, zijn vaak al gedigitaliseerd en daardoor direct online te raadplegen en te gebruiken. Sommige archiefdiensten digitaliseren ook op aanvraag. Voor andere documenten kunnen mensen terecht op locatie bij de archiefdienst. De instroom van digitaal archief biedt ruimere mogelijkheden om mensen op afstand toegang te geven.

Bij overbrenging wordt voor alle over te brengen documenten de openbaarheid bepaald. Openbaarheid is ook in dit wetsvoorstel de norm, zowel vanwege het tijdsverloop als de functie van overheidsarchieven. Indien het niettemin noodzakelijk is de openbaarheid voor bepaalde over te brengen documenten nog tijdelijk te beperken, dan legt de archiefvormer dat bij de overbrenging vast in een gemotiveerd beperkingsbesluit. Hij betreft hierbij het advies van de archivaris of de rijksarchivaris als beheerder van de desbetreffende archiefdienst. Gebruikers zien in de inventarissen of dossiers en daartoe behorende documenten beperkt openbaar zijn; zij dienen dan een verzoek in bij de beheerder om (al of niet) toegang te krijgen tot deze documenten. Deze basisprincipes worden met dit wetsvoorstel niet gewijzigd ten opzichte van de Archiefwet 1995.

Effecten van de instroom van jonger en digitaal archief

In 2019 is nader onderzoek gedaan naar effecten voor de openbaarheid bij een kortere overbrengingstermijn.⁷⁶ Dit onderzoek bevestigt de verwachting dat archiefvormers «jonger» archief vaker met een tijdelijke beperking van de openbaarheid zullen overbrengen dan het geval is bij archief van twintig jaar of ouder. Bescherming van de persoonlijke levenssfeer zal net als nu de meest toegepaste beperkingsgrond blijven. De verwachting is dat de derde beperkingsgrond van de Archiefwet 1995 (onevenredige bevoordeling of benadeling)⁷⁷ bij de overbrenging van jonger archief vaker zal worden toegepast dan nu gebeurt. Dit speelt met name bij de rijksoverheid vanwege de aard van de diverse beleids-terreinen. Op basis van beschikbare gegevens schat het onderzoeksbureau dat het aandeel beperkt openbaar archief dat jaarlijks instroomt bij het Nationaal Archief zal toenemen van 22 naar 24 procent. Bij decentrale archiefdiensten zal het percentage naar schatting rond de 4 procent blijven. Volgens het onderzoek zal de instroom van jonger archief gepaard gaan met structureel hogere kosten rond de besluitvorming over openbaarheid en de beschikbaarstelling van documenten aan het publiek bij archiefdiensten (zie hiervoor de financiële paragraaf, hoofdstuk 7).

Ook heeft het digitale aspect van de instroom effecten. Onder de Archiefwet 1995 worden openbaarheidsbeperkingen doorgaans gesteld op het niveau van inventarisnummers, dat wil zeggen voor een verzameling bij elkaar horende documenten rond een bepaald onderwerp en een bepaalde periode, bijvoorbeeld een beleidsdossier, een bouwdoos, of een serie gelijksoortige dossiers, zoals rechtbankdossiers. Beoordeling van alle afzonderlijke documenten binnen dossier is veelal niet nodig en – gelet op de arbeidsintensiviteit – redelijkerwijs ook niet mogelijk. Bij overbrenging van digitaal archief kan soms wel preciezer de openbaarheid worden bepaald, mits de metadatering en de opbouw van de digitale bestanden daarbij behulpzaam is. Bij databases is het bijvoorbeeld mogelijk deze zo in te richten dat aan verschillende daarin opgenomen gegevens verschillende openbaarheidsniveaus worden toegekend. Maar de hoeveelheid en veelvormigheid aan digitale bestanden kan een sluitende beoordeling bij de overbrenging juist ook moeilijker maken. Dit speelt bijvoorbeeld wanneer overheidsorganen e-mailboxen overbrengen, met uiteenlopende inhoud, bijlagen en vele adressanten.

⁷⁶ Zie de «Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief», te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/19/impactanalyse-openbaarheid-en-toegankelijkheid-jonger-archief>.

⁷⁷ Vgl. artikel 15, eerste lid, onderdeel c, van de Archiefwet 1995.

Bovengenoemde factoren kunnen leiden tot een paradox, namelijk dat een deel van de informatie na overbrenging minder openbaar is dan vóór overbrenging. Immers, bij het toegangsregime van de Archiefwet 1995 dat archiefdiensten toepassen, is steeds de vraag of een verzoeker inzage krijgt in een dossier of de documenten als geheel waarop een beperking van de openbaarheid rust (documentenstelsel). Indien documenten nog informatie bevatten die niet ter inzage kan worden gegeven, krijgt de verzoeker deze documenten niet te zien, tenzij de verzoeker voldoet aan specifieke voorwaarden. Dit is anders bij de Woo, waar informatie kan worden verstrekt door in documenten vertrouwelijke delen weg te lakken of anderszins af te schermen.

Om te zorgen dat de instroom van digitaal en jonger archief niet onbedoeld leidt tot minder openbaarheid van de betreffende informatie na overbrenging ten opzichte van de situatie vóór overbrenging is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om het openbaarheidsregime op twee punten aan te passen. Ten eerste zijn de beperkingsgronden nader gespecificeerd en ten tweede is mogelijk gemaakt dat informatie in andere vorm dan door inzage wordt verstrekt. Hieronder worden deze wijzigingen achtereenvolgens beschreven en toegelicht.

Specificatie en maximum termijnen beperkingsgronden

Een belangrijk verschil tussen de Archiefwet 1995 en de Woo zijn de beperkingsgronden die worden gehanteerd. De Woo kent – net als haar voorganger de Wob – een relatief groot aantal verschillende beperkingsgronden voor openbaarmaking,⁷⁸ terwijl de Archiefwet 1995 slechts drie beperkingsgronden kent.⁷⁹ Hoewel tussen de beperkingsgronden inhoudelijk veel overlap bestaat, hebben de onderlinge verschillen tussen de Wob en de Archiefwet 1995 in de praktijk regelmatig voor verwarring gezorgd. In onderhavig wetsvoorstel worden de twee regimes daarom beter met elkaar in lijn gebracht. In dit wetsvoorstel zijn in artikel 7.2 (in aansluiting op artikel 5.1 van de Woo)⁸⁰ de gronden voor beperking van de openbaarheid in de Archiefwet nader gespecificeerd door expliciet aan te sluiten bij de uitzonderingsgronden van artikel 5.1 van de Woo. Daarbij is de onderverdeling van de Woo in absolute en relatieve gronden overgenomen. Optisch lijkt hiermee sprake van een uitbreiding van de beperkingsmogelijkheden ten opzichte van de Archiefwet 1995. In feite gaat het echter om een specificatie van de huidige drie gronden, die in belangrijke mate aansluit bij wat in de praktijk reeds onder deze drie gronden werd verstaan.⁸¹

Deze stroomlijning maakt de afstemming en communicatie tussen de overbrengende archiefvormer en de archiefdienst eenvoudiger en beoogt een vlotte overbrenging te bevorderen. Een vergelijkbaar regime is bovendien een voorwaarde om al bij creatie van documenten indicaties voor openbaarheid te verwerken in informatiesystemen, ter onder-

⁷⁸ Vgl. met name artikel 5.1 van de Woo.

⁷⁹ Vgl. art. 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

⁸⁰ door de Eerste Kamer is aangenomen, is het wetsvoorstel daarop aangepast.

⁸¹ Dit heeft ermee te maken dat de beperkingsgrond «onevenredige bevoordeling en benadeling» in de Archiefwet 1995 de functie van restgrond heeft. Deze beperkingsgrond is specifiek bedoeld om ook die beperkingsgronden uit de Wob (thans de Woo) te omvatten, die onder de Archiefwet 1995 nog relevant zouden kunnen zijn (indachtig het gegeven dat de over te brengen archiefbescheiden bij overbrenging reeds ten minste twintig jaar zou zijn). Vgl. daarover de memorie van toelichting bij de Archiefwet 1995 (Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 28), alsook de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur (Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 12).

steuning van de nu volledig handmatige en tijdrovende beoordeling bij zowel Archiefwet als Woo. Tot slot bieden de meer gespecificeerde beperkingsgronden en de motivatie daarbij een beter vertrekpunt voor de behandeling van verzoeken om toegang door de archiefdienst.

In de Archiefwet 1995 is bepaald dat een beperking in beginsel uitsluitend betrekking heeft op documenten die niet ouder zijn dan 75 jaar. Gelet op de gemiddelde levensverwachting is in dit wetsvoorstel een langere beperkingstermijn van maximaal 110 jaar opgenomen voor de beperkingsgronden die zijn gerelateerd aan de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Voor beperkingen vanwege de eenheid van de Kroon, nationale veiligheid en de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties – in de Archiefwet 1995 de beperkingsgrond «belangen van de Staat of zijn bondgenoten» – is vastgehouden aan het huidige maximum van 75 jaar. Voor de overige beperkingsgronden – waarvoor onder de Archiefwet 1995 de beperkingsgrond «onevenredige bevoordeling of benadeling» zou worden toegepast – is voorzien in een beperkingstermijn van maximaal twintig jaar. Deze maximumtermijn is gebaseerd op aard van de beperkingen en sluit beter aan bij de veel kortere beperkingstermijnen die nu in de praktijk reeds worden gesteld bij de toepassing van deze beperkingsgronden.

In de consultatiefase van het wetsontwerp is de vraag gesteld, waarom in het ontwerp niet tevens is voorzien in een beperkingsgrond voor informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad. In artikel 5.2 van de Woo is bepaald, dat in geval van een verzoek om informatie uit documenten, opgesteld ten behoeve van intern beraad, geen informatie wordt verstrekt over daarin opgenomen persoonlijke beleidsopvattingen. Wat dit betreft is erop te wijzen dat het nieuwe artikel 7.2 grotendeels te zien is als een specificering van de beperkingsgronden, zoals die eerder golden onder artikel 15 van de Archiefwet 1995. Met deze specificatie is niet beoogd om het aantal mogelijke gronden tot beperking van de openbaarheid uit te breiden. De nieuwe Archiefwet beoogt – net als de Archiefwet 1995 – een grotere openbaarheid dan voor overbrenging het geval is, en daarbij past niet dat documenten zouden worden afgeschermd omdat sprake is van intern beraad.⁸² Dit oogmerk is niet los te zien van het verlies aan actualiteit dat optreedt, naarmate er tijd is verstreken tussen het creëren van documenten en het moment van overbrengen naar de archiefdienst. In beginsel is van dit verlies aan actualiteit nog steeds sprake, ook nu de overbrengingstermijn wordt teruggebracht van twintig naar tien jaar. Verder is meegewogen dat in het hiervoor genoemde onderzoek naar de effecten van eerder overbrengen op de openbaarheid is berekend dat verreweg de meeste (circa 95%) van de Wob-verzoeken (thans Woo-verzoeken) zaken betreffen met een historie van minder dan tien jaar.⁸³ Het opleggen van eventuele beperkingen aan de openbaarheid van documenten is onder de Woo dan ook aan een andere dynamiek onderhevig dan onder de Archiefwet.

⁸² Zie Kamerstukken II, 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 11, memorie van toelichting op de Wob, «de Archiefwet dient een nog grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten te verzekeren dan aanwezig is in de fase waarin de stukken nog betrekking hebben op het actuele doen en laten van de overheid.»

⁸³ Voor het onderzoek is met behulp van de database *OpenWob* gekeken hoeveel verzoeken zich richten op informatie tussen de tien en twintig jaar. Van de in totaal 6000 Wob-verzoeken uit de periode 20013–2018 richtte 4,8% zich op informatie tussen de tien en twintig jaar. Dit sluit aan bij de range die werd gemeld door organisaties bij de gegevensuitvraag.

In dit wetsvoorstel is de mogelijkheid opgenomen om in andere vorm informatie te verstrekken uit beperkt openbaar archief. Deze mogelijkheid is toegevoegd vanwege de instroom van jonger en digitaal archief. Het zorgt ervoor dat deze informatie niet onbedoeld minder openbaar is dan vóór overbrenging. Het gaat nadrukkelijk om een aanvullende optie. Inzage in documenten als geheel blijft de reguliere manier om toegang te geven. Dit heeft te maken met de waarde die de Archiefwet toekent aan de authenticiteit van documenten als bron voor het kunnen reconstrueren van overheidshandelen. De archivaris is enkel gehouden te onderzoeken of in andere vorm informatie kan worden verstrekt, als duidelijk is dat de verzoeker geen inzage kan worden gegeven in de documenten als geheel. In die gevallen mag hij de verzoeker vragen om (afgezien van het dossier of inventarisnummer) preciezer aan te geven over welk onderwerp hij informatie wenst te ontvangen, zodat de archivaris zijn werklast kan beperken. Als het verstrekken van de informatie in een andere vorm een onevenredige inspanning vergt in relatie tot het belang van de verzoeker om die informatie te verkrijgen, is de archivaris niet gehouden dit te doen.

Indien de openbaarheid van documenten is beperkt vanwege de bescherming van persoonsgegevens of de persoonlijke levenssfeer, vergen de toepassing van de AVG en de UAVG specifieke aandacht van de archiefdiensten. In het bijzonder dienen zij zich ervan te vergewissen dat verzoeken om inzage voldoen aan uitzonderingen op het verbod om bijzondere en strafrechtelijke persoonsgegevens (verder) te verwerken (zie hierover nader hoofdstuk 6, dat de reactie bevat op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens over dit wetsvoorstel). Het verstrekken van informatie in andere vorm kan daarbij ook van toegevoegde waarde zijn. Gedacht kan worden aan het verstrekken van gelakte kopieën of – als de beperkingen gesteld zijn aan een dossier of serie – aan een selectie van alleen die documenten waarop de beperkingsgronden niet van toepassing zijn.

4.8. Samenwerking

De overheid voert steeds meer taken uit in samenwerkingsverbanden. Wanneer meerdere verantwoordelijke overheidsorganen samenwerken of gezamenlijke systemen gebruiken voor informatie-uitwisseling, kan het onduidelijk zijn wie in bestuurlijke zin verantwoordelijk is voor de documenten die binnen het samenwerkingsverband worden opgemaakt en ontvangen. De naleving van de wet kan daardoor in het gedrang komen. Dit geldt ook voor de uitoefening van het toezicht. Het is derhalve belangrijk dat de verantwoordelijke overheidsorganen als deelnemers in het samenwerkingsverband hierover goede afspraken vastleggen en deze zo nodig vertalen naar hun informatieprocessen en beheersystemen.

Een veelvoorkomende vorm van samenwerking zijn gemeenschappelijke regelingen op basis van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr). In dit wetsvoorstel is een bepaling opgenomen die de verantwoordelijkheid voor het archief regelt voor zover het gaat om een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie of een gemeenschappelijk orgaan (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 2.3).

Nieuw in dit wetsvoorstel is een artikel dat is gericht op samenwerkingsverbanden buiten de reeds bekende gemeenschappelijke regelingen. In de praktijk bleek dit nodig, nu er veel verschillende vormen van samenwerking tussen overheden en soms ook private partijen zijn ontstaan. Voorbeelden hiervan zijn de zogeheten shared services organisaties waar deelnemende overheidsorganen diensten van afnemen. Concreet

voorbeeld hiervan bij het Rijk is P-Direkt, dat als onderdeel van het Ministerie van BZK gemeenschappelijke personeelsdiensten verleent en waar het dossierbeheer is geregeld door middel van onderlinge afspraken en mandatering. Een ander voorbeeld zijn de Regionale Informatie- en Expertise Centra (RIEC's).⁸⁴

Het onderhavige wetsvoorstel biedt de mogelijkheid om archiefwettelijke taken en bevoegdheden binnen een dergelijk samenwerkingsverband over te dragen aan een van de betrokken verantwoordelijke overheidsorganen. Duidelijkheidshalve zij vermeld dat het daarbij uiteraard alleen kan gaan om taken en bevoegdheden met betrekking tot het documentbeheer, en niet om de taken en bevoegdheden waar die documenten betrekking op hebben. Zo zal in het genoemde voorbeeld van P-Direkt de verantwoordelijkheid voor het personeelsbeleid bij elk van de deelnemers blijven.

Het nieuwe artikel richt zich niet op vertegenwoordigende organisaties of belangenverenigingen waarvan overheidsorganen lid zijn, zoals de VNG of het IPO. Evenmin betreft het deelname door een bestuursorgaan in bijvoorbeeld stichtingen, of naamloze of besloten vennootschappen. Het gaat om horizontale samenwerkingsverbanden met het oog op de uitoefening van de publieke taak en bestuursrechtelijke bevoegdheden. Voorts dient het te gaan om samenwerkingsverbanden met een duurzaam karakter. Incidentele gevallen van samenwerking behoeven in principe niet een aparte regeling.

4.9. Archiefdiensten

De Archiefwet 1995 omschrijft een archiefbewaarplaats als een plaats die is aangewezen voor de blijvende bewaring van archiefbescheiden. De Archiefwet 1995 maakt daarbij onderscheid tussen verschillende soorten archiefbewaarplaatsen, al naar gelang de bestuurslaag die het betreft. Documenten van overheidsorganen van de centrale overheid worden overgebracht naar de *rijksarchiefbewaarplaatsen*. Daarbij maakt de wet een onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats, die is bestemd «*voor de bewaring van de archiefbescheiden der overheidsorganen, waarvan de functies zich over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt*»,⁸⁵ en de overige rijksarchiefbewaarplaatsen, gevestigd in de hoofdplaats van elke provincie, die zijn bestemd voor de blijvende bewaring van documenten van «*de in die provincie gevestigde organen van het rijk, van de voormalige provinciale en departementale besturen en van de [overige] overheidsorganen, waarvan de functies zich niet over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt*».⁸⁶

Documenten van de overheidsorganen van een provincie, gemeente of waterschap worden op grond van de Archiefwet 1995 overgebracht naar een provinciale archiefbewaarplaats, een gemeentelijke archiefbewaarplaats, onderscheidenlijk een waterschapsarchiefbewaarplaats. Iedere provincie, gemeente en ieder waterschap behoort op grond van de Archiefwet 1995 kortom te beschikken over een bewaarplaats die is ingericht voor het duurzaam bewaren van archiefmateriaal.

⁸⁴ Zie over het archiefbeheer bij de Regionale Informatie- en Expertise Centra tevens het rapport «Integrale casusaanpak door de RIEC's: Duurzame toegankelijkheid van archieven in de informatieketen» van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (te raadplegen via: <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/rapport/2019/02/15/rapport-riecs>).

⁸⁵ Artikel 26, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

⁸⁶ Artikel 26, tweede lid, van de Archiefwet 1995.

In de Archiefwet 1995 wordt met de term archiefbewaarplaats behalve een organisatie ook een locatie aangeduid. Dat blijkt onder andere uit het onderscheid tussen de begrippen «archiefruimte» (een fysieke ruimte die is bedoeld voor de bewaring van documenten voorafgaand aan de overbrenging), en «archiefbewaarplaats» (een bewaarplaats voor de blijvende bewaring van documenten).⁸⁷ Het laat zich ook afleiden uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Archiefwet: voor papieren archief werd van groot belang gevonden dat de archieven bereikbaar zouden zijn voor burgers die ze zouden willen raadplegen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de wetsbehandeling van de Archiefwet 1918 (waar het gaat over de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie):

«De opvatting, dat in het Algemeen Rijksarchief ook geborgen behooren te worden de archieven van plaatselijke autoriteiten, die binnen hun gebied, doch afhankelijk van het centraal bestuur functioneerden, vindt geen steun in art. 8 van het ontwerp en komt ondergeteekende ook niet juist voor. Tot dusverre geldt de regel, dat de archieven van plaatselijke autoriteiten, ook al waren zij van het centraal bestuur afhankelijk, verdeeld worden over de elf Rijksarchiefbewaarplaatsen, zoodanig dat in elke bewaarplaats de archieven van de plaatselijke autoriteiten worden geborgen, die gefunctionneerd hebben in de provincie, in welker hoofdplaats de Rijksarchiefbewaarplaats gevestigd is. Deze regeling brengt de archieven binnen het bereik van hen, die ze voor locale geschiedenis willen raadplegen.»⁸⁸

In dit wetsvoorstel wordt niet meer van «archiefbewaarplaatsen», maar van «archiefdiensten» gesproken. Daarmee wordt benadrukt dat het in de eerste plaats om een organisatie of een onderdeel daarvan gaat en minder om de plaats waar documenten fysiek worden bewaard. Dit is mede ingegeven door de ontwikkeling van digitale faciliteiten en diensten die niet meer zoals voorheen aan een bepaalde plaats gebonden zijn. Bovendien komt zo de taak van archiefdiensten centraal te staan, namelijk: de bewaring en beschikbaarstelling van blijvend te bewaren documenten voor eenieder.

Tijdens de consultatie van de wet is vanuit decentrale overheden gevraagd wat dit begrip in de praktijk inhoudt, met name hoe de archiefdienst zich verhoudt tot de eigen organisatie van het verantwoordelijk overheidsorgaan. Hierop is te antwoorden, dat er meer wegen naar Rome leiden. Er zijn dan ook verschillende manieren waarop een decentrale archiefdienst vorm en inhoud kan krijgen. Meest voorkomend is de archiefdienst als integraal onderdeel van de bredere ambtelijke dienst van het bestuur. Deze vorm ligt ook in de rede, aangezien de archieffunctie nauw is verbonden met de taakuitvoering van het betrokken overheidsorgaan. Een dergelijke archiefdienst kan groter of kleiner zijn, al naar gelang de taken, de omvang van het ambtelijk apparaat en de lokale keuzes die bij de inrichting van de organisatie gemaakt zijn. Zo tellen de archiefdiensten van de grotere steden meerdere tientallen formatieplaatsen, nog afgezien van vrijwilligers en stagiairs, terwijl de archiefdienst op andere plaatsen een enkele formatieplaats of zelfs een deel daarvan kan bedragen.

Het hoeft niet zo te zijn dat de archiefdienst altijd volledig onderdeel uitmaakt van de eigen organisatie. Zo is het mogelijk dat verschillende overheden samen gebruikmaken van een archiefdienst, omdat het efficiënter kan zijn om op groter schaal dan individueel te opereren (dit geldt overigens ook voor de diensten van een archivaris). Ook voor de

⁸⁷ Vgl. artikel 1, onderdelen e en f, van de Archiefwet 1995.

⁸⁸ Kamerstukken II 1917/18, 110, nr. 5.

plaats en het beheer van de archieven kunnen dergelijke arrangementen gelden. Maatwerk is binnen de kaders van de wet dus zeker mogelijk en het is aan de overheden om daar invulling aan te geven.

In zijn algemeenheid kan over het (eventueel) uitbesteden van archiefbeheer aan particuliere rechtspersonen worden gezegd dat dit mogelijk is, maar dat er tegelijkertijd ook enige terughoudendheid op zijn plaats is. Zo blijft het overheidsorgaan te allen tijde bestuurlijk verantwoordelijk voor de wijze waarop het de archiefdienst en het beheer met inbegrip van het toezicht heeft ingericht. Bovendien wordt de archivaris die verantwoordelijk is voor het beheer van de documenten die door de archiefdienst blijvend worden bewaard door het overheidsorgaan aangewezen en is hij of zij ambtenaar (zie ook de toelichting bij artikel 6.3). Weliswaar kunnen werkzaamheden worden uitbesteed, maar de verantwoordelijkheid voor het beheer blijft berusten bij het verantwoordelijke overheidsorgaan.

In dit kader is de wettelijke regeling van de rijksarchiefbewaarplaatsen ook vereenvoudigd. In plaats van één algemene rijksarchiefbewaarplaats en elf verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen, voorziet dit wetsvoorstel in een regeling voor één Nationaal Archief, een organisatie die ressorteert onder de Minister van OCW en die is belast met de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van documenten van organen van de centrale overheid (zie nader paragraaf 4.10, ook wat betreft de RHC's).

Nu met het begrip «archiefdienst» een organisatie wordt aangeduid, komt het begrip «archiefruimte» te vervallen. Dit begrip werd gehanteerd om de fysieke plaats aan te duiden, waar (blijvend te bewaren) documenten voor overbrenging, dus bij de archiefvormende overheidsorganen worden bewaard. In de huidige Archiefregeling gelden voor archiefbewaarplaatsen hogere eisen dan voor archiefruimtes, bijvoorbeeld waar het gaat om de bescherming tegen brand, inbraak, vocht en schimmel. De betreffende eisen zullen onderdeel gaan uitmaken van de vernieuwde lagere regelgeving voor de duurzame toegankelijkheid van documenten, waarvoor dit wetsvoorstel de grondslag biedt (artikel 4.1, derde lid).

4.10. Inrichting rijksarchief

De ontwikkeling van de rijksarchiefdienst

De organisatie van de Rijksarchiefdienst dateert van het einde van de 19e eeuw. Vanaf 1890 kende elke provincie een rijksarchief in de provincie, naast het al bestaande Rijksarchief in Den Haag. De verdeling van de rijksarchieven over de provinciehoofdsteden en de algemene rijksarchiefbewaarplaats is voor het eerst vastgelegd in de Archiefwet 1918. In de Archiefwet 1962 noch in de Archiefwet 1995 is dit stelsel gewijzigd en is er sprake van een rijksarchiefdienst. Doel van de spreiding van rijksarchiefbewaarplaatsen was en is om de archieven die bij rijksinstellingen in de betreffende provincie waren ontstaan ook daar te bewaren, dichtbij de burger en gemakkelijk toegankelijk, zonder de noodzaak om voor inzage te moeten afreizen naar Den Haag. De Minister van OCW is verantwoordelijk voor de rijksarchiefdienst en alle documenten die naar de rijksarchiefbewaarplaatsen zijn overgebracht.

Vorming RHC's

Vanaf eind jaren «90 van de vorige eeuw is in elke provincie een samenwerking gestart tussen de rijksarchiefbewaarplaats in de provinciehoofdstad en een of meer gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen, soms samen met individuele culturele organisaties. Zo ontstonden de Regionaal Historische Centra (RHC's), alle openbare

lichamen die krachtens een gemeenschappelijke regeling zijn ingesteld. De Minister van OCW en samenwerkende partijen delegeren daarbij taken en bevoegdheden aan (het algemeen bestuur van) het RHC. In elke provinciehoofdstad werd zo een bredere archiefinstelling gevormd met het rijksarchief, provinciaal archief (dat tot het jaar 2013 nog onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW viel, zie nader hieronder) en gemeentelijk of waterschapsarchief.⁸⁹ De RHC's konden door deze bundeling van krachten en collecties professioneler gaan werken en een groter publiek bereiken. Dit is een belangrijke impuls geweest voor de toegankelijkheid van de archieven.

Sinds de wijziging van de Archiefwet 1995 in 2013 zijn de provincies zelf verantwoordelijk voor hun overgebrachte archieven, net als het Rijk, de gemeenten en de waterschappen. Elke provincie heeft zijn momenteel archieven in beheer bij de RHC's. Enkele provincies zijn deelnemer in de gemeenschappelijke regeling, terwijl de meeste een dienstverleningsovereenkomst zijn aangegaan met het RHC.

Digitalisering en centralisatie

Reorganisatie en centralisatie alsmede digitalisering van de informatie-huishouding maken dat de situatie rond de provinciale rijksarchieven, nu onderdeel van of in beheer bij de Regionaal Historische Centra (RHC), aan het veranderen is.

Door centralisatie zijn er sinds enkele decennia steeds minder onderdelen van de rijksoverheid die binnen een beperkt gebied, zoals een provincie, hun taak uitvoeren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Kamers van Koophandel, die niet meer bestaan uit zelfstandige lokale kamers.⁹⁰ Een ander voorbeeld is de Raad voor de Kinderbescherming. Deze werd in 1996 omgevormd tot een landelijke organisatie, met in het land verspreide locaties.⁹¹ In recentere tijd is de vorming van de Nationale Politie een aansprekend voorbeeld.⁹² Voor deze overheidsorganen geldt dat hun functies zich uitstrekken over de hele rijksoverheid. Ook als overheidsorganen nog wel lokaal opereren, zoals de rechtbanken, valt het werkgebied vaak niet meer samen met de provinciegrens.

Daarnaast zijn er rijksorganen die lokaal opereren, maar waarvan de informatievoorziening is geconcentreerd in een centrale infrastructuur. Zo kent het Ministerie van Justitie en Veiligheid een eigen centrale informatievoorziening, het Centraal Digitaal Depot (CDD+), waarmee de ketenpartners in de strafrechtketen en de vreemdelingenketen binnen het domein van het ministerie worden gefaciliteerd. Bovendien geldt dat de digitale archieven van in de provincie gevestigde organen van het Rijk of van de overheidsorganen, waarvan de functies zich niet over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt, feitelijk worden overgebracht naar het centrale e-depot van het Nationaal Archief. De provinciale rijksarchieven als onderdeel van het RHC zijn hierin uiteindelijk niet meer nodig. Het is hiermee ook niet meer relevant en evenmin efficiënt om onderscheid te maken of en zo ja, welk deel van de digitale informatievoorziening van deze organen zich beperkt tot de grenzen van één provincie.

⁸⁹ Vgl. de Wet van 19 april 2012 tot wijziging van onder meer de Archiefwet 1995 in verband met onder meer het beleggen van de zorg over provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij gedeputeerde staten (Stb. 2012, 243). Voor de provincie Zuid-Holland vervult het Nationaal Archief in Den Haag een met een RHC vergelijkbare rol.

⁹⁰ Vgl. de Wet op de Kamer van Koophandel.

⁹¹ Vgl. de Wet van 13 juni 1996, houdende wijziging van Boek 1 van het Burgerlijk Wetboek en van enige andere wetten in verband met reorganisatie van de raden voor de kinderscherming (Stb. 1996, 328).

⁹² Vgl. de Politiewet 2012.

Eenheid in openbaarheid

In dit verband is tevens op te merken, dat ten behoeve van de eenheid in het openbaarheidsbeleid sinds de wetsaanpassing in 2013 de algemene rijksarchivaris de wettelijke adviseur is voor archiefverantwoordelijken bij het vaststellen van beperkingen aan de openbaarheid bij het overbrengen van archieven naar een rijksarchiefbewaarplaats (Nationaal Archief zowel als RHC's). Andere reden om de adviestaak bij uitsluitend de rijksarchivaris te beleggen was het feit dat de rijksarchivaris met de verantwoordelijke overheidsorganen van de centrale overheid zogeheten strategische informatieoverleggen (SIO's) voert over waardering en selectie, waarbij ook aspecten van de openbaarheid aan de orde zijn.

Een centraal rijksarchief

Door genoemde ontwikkelingen is het niet langer nodig en efficiënt om naast het Nationaal Archief op elf andere (van tevoren bepaalde) plaatsen in het land verplichte voorzieningen te treffen voor het beheer en de beschikbaarstelling van met name digitale en gedigitaliseerde rijksarchieven. Derhalve wordt in dit wetsvoorstel met één Nationaal Archief volstaan als de archiefdienst die is bestemd voor de bewaring van blijvend te bewaren documenten van de centrale overheid, waarbij de algemene rijksarchivaris met het beheer is belast. Met het vervallen van de elf afzonderlijke rijksarchiefbewaarplaatsen, vervalt ook de functie van rijksarchivaris, naast de algemene rijksarchivaris. Omdat de algemene rijksarchivaris daardoor als de enige rijksarchivaris overblijft, wordt de algemene rijksarchivaris in dit wetsvoorstel simpelweg als de rijksarchivaris aangeduid.

Een centraal georganiseerd, digitaal rijksarchief maakt het mogelijk om in de toekomst slagvaardiger, doelmatiger en doeltreffender te werken. Deze vorm van centralisatie betekent ook een efficiënt gebruik van de rijksmiddelen bij het beheer van de overgebrachte (digitale) documenten. De concentratie van de archieven in één organisatie zal naar verwachting ook leiden tot minder bestuurlijk en ambtelijk verkeer. Voorts heeft de rijksarchivaris directe invloed op de uitvoering van het beheer van de documenten. Dit leidt ook tot een eenduidige beschikbaarstelling van documenten aan het publiek.

Het voorgaande laat het belang onverlet om regionaal bewaarde papieren rijkscollecties ter plekke in te kunnen zien, op of dichtbij de plek van hun ontstaansgeschiedenis. Vaak is er immers een nauw verband tussen de documenten en de regionale geschiedenis dat een breed publiek aanspreekt. Ook kunnen beperkt openbare archieven vanwege die beperking vaak alleen ter plekke ingezien worden, net als kostbare en materieel kwetsbare archiefstukken. Digitale voorzieningen in de RHC's betreffen vooral de opslag en het beheer van gedigitaliseerd papieren archief dat onderdeel is van de rijkscollectie. Verschillende digitaliseringsprogramma's hebben bijgedragen aan een grotere toegankelijkheid van deze collecties.

Uitgangspunten toekomstige relatie met de RHC's

Voorgaande ontwikkelingen leiden op termijn tot het wijzigen van de bestaande relatie van het Rijk met de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's. Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen op termijn aanpassing vergen vanwege uittreden door de Staat uit de RHC's. Tegelijkertijd hecht het Rijk aan een stevige regionale archieffunctie, gevoegd bij het belang van de continuïteit van het beheer van de regionale, papieren rijkscollecties bij de RHC's. Als neerslag van het

maatschappelijk leven en werken in de regio kunnen de archieven de erfgoedfunctie van het RHC levend en tastbaar maken. Zelf kunnen de RHC's door hun regionale inbedding de digitale transitie van de archief- en informatiesector versterken.

Bij het opnieuw vormgeven van de bestuurlijke samenwerking in de RHC's is gelet op het voorgaande en in goed overleg met bestaande deelnemers een viertal richtpunten te hanteren. Het eerste is, dat het beheer en de toegang voor het publiek van de fysieke (papieren) rijkscollecties op locatie gewaarborgd blijft. Het tweede is het behoud van het RHC als (gevestigd) centrum van regionale historie en cultuurgeschiedenis. Als derde geldt dat RHC's kunnen voorzien in kennis en faciliteiten van digitaal archiveren ten behoeve van andere overheden of organisaties door schaalvoordeel in kennis, kunde en voorzieningen (zo zijn door RHC's met bestaande deelnemers in de gemeenschappelijke regelingen reeds afspraken gemaakt over het beheer van hun digitale archief). Het vierde en laatste element is, dat de Staat zelf terugtreedt uit de gemeenschappelijke regelingen.

In het wetsvoorstel is hiertoe de mogelijkheid gecreëerd om aan de RHC's bepaalde taken en bevoegdheden te delegeren voor nader te omschrijven rijksarchief. Dit betreft de papieren rijkscollecties die nu reeds in beheer zijn bij de RHC's. De financiële middelen die daarvoor nodig zijn worden middels een specifieke uitkering aan de RHC's uitgekeerd. De rijkscollectie die in de provincie is opgebouwd blijft zo in samenhang met de archieven van andere overheden uit de regio toegankelijk. Deze mogelijkheid biedt een stevige basis voor de RHC's om de organisatie in stand te houden en verder te ontwikkelen, samen met de andere deelnemers.

In de onderhavige wet is bovendien de mogelijkheid gecreëerd dat de Minister van OCW in die provincies, waar door gebrek aan deelnemers geen sprake meer is van een gemeenschappelijke regeling, aan een gemeente of provincie taken delegeert. Of dat laatste gebeurt hangt mede af van het vooruitzicht dat het beheer van de rijksarchiefcollecties op deze wijze duurzaam gewaarborgd wordt. Indien dit vooruitzicht er niet is, dan wordt het desbetreffende rijksarchief opgenomen in het Nationaal Archief.

4.11. Diploma en opleiding

De Archiefwet 1995 bevat in artikel 22 de mogelijkheid om nadere regels te stellen omtrent de opleiding tot en het verkrijgen van diploma's in de archivistiek (deze mogelijkheid is in artikel 15 van het Archiefbesluit 1995 nader uitgewerkt). Op grond van de Archiefwet 1995 heeft de Minister van OCW tevens de bevoegdheid om opleidingen aan te wijzen, waaraan deze diploma's kunnen worden behaald. Opleidingen kunnen worden aangewezen, indien deze de archivistiek in voldoende mate betreffen. In totaal zijn er tot op heden drie opleidingen aangewezen, aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) op wetenschappelijk niveau (archiefdiploma A) en aan de Hogeschool van Amsterdam (HvA) en de Reinwardt Academie voor archivistiek op het niveau van het hoger beroepsonderwijs (archiefdiploma B). Over deze voortzetting van het onderwijs op het terrein van de archivistiek zijn bij de fusie van de toenmalige door OCW gesubsidieerde stichting Archiefschool met de UvA en HvA in 2008 afspraken gemaakt. De Archiefwet 1995 vereist een diploma archivistiek voor het vervullen van de functie van archivaris in de zin van de wet. De diploma-eis komt met deze nieuwe Archiefwet te vervallen. Dit geldt tevens voor de bevoegdheid van de Minister van OCW om opleidingen aan te wijzen.

Sinds jaren leiden de aangewezen opleidingen kleine groepjes studenten en cursisten op tot bekwaamheid in de beginselen van de archivistiek. De opleidingen vloeiden in historisch perspectief sedert de twintiger jaren van de twintigste eeuw voort uit de behoefte aan deskundig personeel bij de overheid om het archiefbeheer in goede banen te leiden. De omstandigheden rond het vak en de opleidingen zijn door de digitalisering inmiddels sterk veranderd, hetgeen heroriëntatie op dit terrein nodig maakt. Informatiebeheer kent inmiddels een sterke ICT-component. Bovendien is de regelgeving sterk uitgebreid en hebben zich rond dit gebied verschillende disciplines ontwikkeld. De archivaris weet zich inmiddels omringd door een keur aan functionarissen op het vlak van gegevensbeheer, ICT, informatiebeveiliging en privacywetgeving (met name de AVG). Nauwe afstemming met deze onderdelen van de organisatie is nodig om goed archiefbeheer in de organisatie te kunnen waarborgen. Kennis is belangrijk, maar de archivaris dient binnen de organisatie ook goed gepositioneerd te zijn, zodat hij of zij invloed kan uitoefenen op de wijze waarop informatie wordt gecreëerd, gedeeld en toegankelijk wordt gehouden. Een behaald archiefdiploma draagt als formele eis maar ten dele bij om dit waar te maken. Kennis op het vlak van informatiebeheer, ICT en regelgeving veroudert bovendien snel en dient continu te worden verversd. Een breed spectrum aan instellingen en dienstverleners biedt inmiddels opleidingsmogelijkheden in diverse soorten en maten, met behulp waarvan medewerkers zich kunnen bekwamen en hun kennis kunnen bijspijkeren. Het vervallen van de aanwijzing betekent dat het potentieel aan opleidingsmogelijkheden wordt vergroot, nu ook andere opleidingen op dit gebied de basis kunnen zijn voor een baanperspectief bij de overheid als archivaris en informatiebeheerder. De mogelijkheden tot maatwerk nemen toe, evenals die van landelijke spreiding van het opleidingsaanbod. Ook is het reëel te verwachten dat met het verruimen van de opleidingsmogelijkheden en het schrappen van de diploma-eis het potentieel aan kandidaten voor de overheidsfunctie van archivaris toeneemt. De bestaande, nu nog aangewezen opleidingen voor de archivistiek kunnen in een breder opleidingsaanbod een betekenisvolle rol blijven spelen. Met name voor gespecialiseerde functies in de sector van archieven en cultureel erfgoed zal behoefte blijven bestaan aan specifieke kennis en opleiding.

Geschiktheidseisen

Het vervallen van de diploma-eis en de aanwijzing betekent niet dat de inhoud van de opleidingen en de gewenste competenties van de archivaris hiermee geheel vrij en willekeurig zijn. In artikel 6.3, vierde lid, van het wetsvoorstel is een aantal aspecten opgenomen aan de hand waarvan de geschiktheid tot aanstelling als archivaris bij de overheid mede dient te worden beoordeeld. Deze criteria dienen bij de aanwijzing van een archivaris in ieder geval te worden meegewogen. Door vertegenwoordigers uit de sector is wel voorgesteld om de diploma-eis te vervangen door een deskundigheidseis die is gekoppeld aan een certificeringseis. Hiervan is in het onderhavige wetsvoorstel bewust afgezien. Op die manier zou immers de ene verplichting worden ingeruild voor de andere en bovendien staat dit haaks op de beoogde verbreding van het potentieel aan opleidingen en mensen voor de functie. Bovendien gaat het, zoals hiervoor gezegd, niet alleen om individuele kennis en kwaliteiten, maar ook om de interne positionering van de archivaris en de wijze waarop het informatiebeheer binnen de organisatie en in de taakuitoefening is geregeld. Net als voorheen hebben branche en professie een belangrijke rol bij het samen met de opleidingswereld en de

professionals bepalen van de inhoud van de opleidingen en de bijbehorende competenties.

Benoemen archivaris voortaan verplicht

Zonder dat exacte cijfers bekend zijn, is te stellen dat niet alle overheden een archivaris hebben benoemd. Op grond van de Archiefwet 1995 kan het beheer van de bewaarplaats van provincie, gemeente of waterschap ook worden uitgeoefend door de secretaris, mocht er geen archivaris zijn benoemd. Met de onderhavige wet komt dit alternatief te vervallen. De benoeming en aanstelling van een archivaris door provincie, gemeente of waterschap is voortaan verplicht. Het opnemen van een verplichte aanstelling is bij de Archiefwet 1995 afgewezen met het argument, dat dit een inbreuk zou vormen op de decentrale autonomie.⁹³ Gelet op het toegenomen belang van informatie voor het functioneren van de overheid en het vertrouwen van burgers is het echter tijd om niet langer terughoudend te zijn ten aanzien van een verplichte aanstelling. Een vergelijking is te maken met de functionaris gegevensbescherming (FG), die organisaties in bepaalde situaties verplicht zijn aan te stellen op grond van de AVG. Het blijft uiteraard mogelijk dat overheden onderling afspraken maken over het gezamenlijk gebruikmaken of delen van de diensten van een archivaris.

Tijdens de consultatie van dit wetsvoorstel is er in sommige reacties aangedrongen op meer waarborgen in de wet voor de positie van de archivaris. Zo werd er in dit verband gesproken van ontslagbescherming en regels voor rechtstreekse toegang tot het bestuur, ook in relatie tot het toezicht (zie voor toezicht ook paragraaf 4.12). Dergelijke nieuwe bepalingen zijn, afgezien van de voortaan verplichte aanstelling, in het onderhavige wetsvoorstel niet opgenomen. Het is de verantwoordelijkheid van het bestuur om aan de archivaris voldoende bewegingsruimte te bieden om zijn rol te kunnen spelen en zijn taken naar behoren uit te voeren, zoals dat ook geldt voor andere functies. In- en extern zijn hiervoor de nodige mogelijkheden voor «checks & balances». Het bestuur of college legt mede op basis van de verslaglegging van de archivaris langs de weg van de horizontale verantwoording rekenschap af aan raad, staten of (algemeen) bestuur.

Afschaffing diploma-eis en erkenning beroepskwalificaties

Het laten vervallen van een bij wet voorgeschreven opleiding voor de archivaris is in overeenstemming met het Europese en nationale beleid voor gereguleerde beroepen. Volgend uit de EU richtlijn 2005/36/EG over erkenning beroepskwalificaties dienen EU lidstaten eisen aan gereguleerde beroepen periodiek te screenen, evalueren en moderniseren. In 2015 is hiertoe een nationaal actieplan opgesteld, dat tevens als doel heeft gereguleerde beroepen in Nederland waar mogelijk te vereenvoudigen of af te schaffen.⁹⁴

Omdat de diploma-eis voor de archivaris vervalt, zal het beroep van archivaris op grond van dit wetsvoorstel geen gereguleerd beroep meer zijn in de zin van de Richtlijn 2005/36/EG⁹⁵ en de Algemene wet

⁹³ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 9.

⁹⁴ Kamerstukken II 2015/16, 24 036, nr. 409.

⁹⁵ Richtlijn nr. 2005/36/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 7 september 2005 betreffende de erkenning van beroepskwalificaties (PbEU L 255). Alleen in Nederland, Slovenië, Roemenië, Hongarije en Kroatië is de archivaris een gereguleerd beroep. Indien dit wetsvoorstel tot wet wordt verheven, zal de Minister van OCW bij de Europese Commissie melden dat de reglementering vervalt.

erkenning beroepskwalificaties. Dit betekent dat Nederland voor wat betreft de archivaris geen rapportage- en evaluatieverplichtingen meer heeft en de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) geen aanvragen meer heeft te behandelen voor de erkenning van een diploma archivistiek behaald in andere EU-landen.⁹⁶

4.12. Toezicht

De Archiefwet 1995 maakte bij het toezicht een onderscheid tussen het beheer van de archiefbescheiden die nog niet zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats en het beheer van de bescheiden die op basis van een selectiebesluit naar het openbaar archief zijn overgebracht. Alleen het beheer van niet-overgebracht archief valt daarbij onder het archiefwet-
telijk toezicht; op overgebrachte archieven in de archiefbewaarplaats wordt geen toezicht uitgeoefend. Wat betreft het overgebracht papieren archief is dit verklaarbaar. Voor het behoud en beheer hiervan lijken de statische toestand, de goed toegeruste archiefbewaarplaats waarin de stukken worden bewaard en de deskundigheid van de archivaris van zichzelf voldoende garanties te bieden. Dit wetsvoorstel brengt een wijziging aan in dit stelsel van toezicht door het toezicht uit te breiden naar de overgebrachte archieven.

Toezicht ook op overgebrachte archieven

De van nature vluchtige digitale data vergen ook na overbrenging naar een archiefdienst een intensieve vorm van beheer, die door zijn aard afwijkt van die voor papieren archiefmateriaal. Dit voortdurende proces is nodig om dit materiaal na overbrenging naar een archiefdienst duurzaam te kunnen bewaren en te ontsluiten. De toegankelijkheid, veiligheid en betrouwbaarheid van de digitaal opgeslagen data dienen immers voor onbepaalde tijd te kunnen worden gegarandeerd. Bovendien dient er rekening mee te worden gehouden, dat archiefdiensten ook in het stadium voor of ter voorbereiding van formele overbrenging al documenten opnemen en beheren voor de archiefvormer (dit wordt in de praktijk ook wel uitplaatsing genoemd). Gelet op deze ontwikkelingen en het belang van duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie lijkt overbrenging als de traditionele scheidslijn voor wel of geen risicotoezicht dan ook niet langer houdbaar. Deze nieuwe Archiefwet betreft dan ook zowel de overgebrachte als de niet-overgebrachte archieven bij het toezicht.

Archieftoezicht centrale overheid

Bij de centrale overheid gaat de verantwoordelijkheid voor de archieven na overbrenging over naar de Minister van OCW. Voor het Rijk betekent het uitbreiden van het toezicht naar de overgebrachte archieven, dat de door de Minister van OCW hiertoe aangewezen ambtenaren tevens toezicht gaan uitoefenen op de documenten die zijn overgebracht naar het Nationaal Archief.

Meldplicht

In het wetsvoorstel is voorzien in een meldplicht voor verantwoordelijke overheidsorganen van het Rijk. Op grond van deze meldplicht moet een verantwoordelijk overheidsorgaan de (dreigende) beschadiging, vermissing, het verlies of het anderszins ontoegankelijk worden van documenten, anders dan ingevolge vernietiging of vervreemding, melden bij de door de Minister aangewezen hoofdinspecteur (de hoofdinspecteur

⁹⁶ In de praktijk zijn zelden aanvragen gedaan: 1 aanvraag in 2017, nihil in 2016.

van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, hierna: de Inspectie). Uiteraard kan en hoeft niet elk geval van beschadiging, vermissing, verlies of ontoegankelijk te worden gemeld. De meldplicht geldt daarom uitsluitend voor de (dreigende) beschadiging, vermissing, het verlies of het ontoegankelijk worden van (a) één of meer documenten van groot belang en (b) een groot aantal documenten ten gevolge van een calamiteit, ook als de betreffende documenten niet van aanmerkelijk belang zijn.

De Inspectie heeft in haar handhaafbaarheidstoets aandacht gevraagd voor invoering van een meldplicht. De Archiefwet 1995 kent geen meldplicht en daardoor komt het geregeld voor dat de Inspectie niet of pas in een laat stadium, bijvoorbeeld via de media, op de hoogte raakt van incidenten omtrent documenten. Doordat de Inspectie niet betrokken raakt of pas in een laat stadium, wordt het toezicht bemoeilijkt. Incidenten kunnen immers duiden op tekortkomingen in het informatiebeheer. Als de Inspectie daar niet (tijdig) van op de hoogte raakt, kan dit haar onderzoek naar de oorzaken van het incident bemoeilijken. Ook kan de Inspectie dan niet aandringen op (nood)maatregelen om documenten te beschermen tegen (bijvoorbeeld) verdere schade of verlies. De meldplicht heeft ten doel om de tijdige betrokkenheid van de Inspectie te waarborgen. De meldplicht biedt de Inspectie ook de mogelijkheid om, wanneer incidenten bij haar gemeld worden, aanbevelingen te doen om soortgelijke incidenten in de toekomst te voorkomen.

In het wetsvoorstel is voor decentrale overheden geen meldplicht geregeld. Dit heeft te maken met het gegeven, dat voor decentrale overheden geen sprake is van een centrale toezichthouder zoals bij het Rijk. Dit laat onverlet dat decentrale overheden zelf invulling kunnen geven aan een meldplicht door deze op te nemen in de verordening over het toezicht die ingevolge artikel 10.4, tweede lid, moet worden vastgesteld. Overigens kennen bijvoorbeeld sommige waterschappen al calamiteitenplannen waarin schade aan documenten reden vormt voor melding. Deze melding vindt dan plaats in het kader van interbestuurlijk toezicht.

Archieftoezicht decentrale overheden

Het archieftoezicht is bij de decentrale overheden onder de Archiefwet 1995 anders ingericht dan bij het Rijk. Dit heeft verschillende oorzaken. Kern is dat het bestuur ook na overbrenging verantwoordelijk blijft voor de documenten. De archivaris heeft bij de decentrale overheden een dubbelrol als beheerder van de archiefdienst en anderzijds als intern toezichthouder op het beheer van de niet-overgebrachte documenten door de gemeentelijke organen of diensten. Deze dubbelrol is te verklaren, aangezien de archivaris er als beheerder belang bij heeft dat de documenten duurzaam toegankelijk zijn. Door vroegtijdig invloed te kunnen uitoefenen op het beheer wordt het eenvoudiger om deze staat te realiseren. Daarnaast kan zeker bij kleinere gemeenten ook de schaal hierbij in het verleden een rol gespeeld hebben.

In de consultatiefase is van verschillende kanten opgemerkt, dat de uitbreiding van het archiefwettelijk toezicht naar de overgebrachte archieven weliswaar een goede zaak is, maar dat het onjuist zou zijn om de archivaris hiermee te belasten. Immers, de archivaris zou hierbij zijn als de slager die het eigen vlees keurt. Hierop valt het volgende te zeggen. Inderdaad maakt de archivaris als beheerder deel uit van de organisatie waarin hij tevens een toezichthoudende rol vervult. Van een dubbelrol van de archivaris als beheerder-toezichthouder was in zekere zin onder de Archiefwet 1995 al sprake, zij

het dat deze door de genoemde uitbreiding meer gewicht krijgt. Een alternatief voor de inrichting van het decentrale archieftoezicht is echter niet zomaar voorhanden. Bovendien zijn er verschillende manieren om aan de wens tot een meer onafhankelijke positionering tegemoet te komen, waaronder het hanteren van de hieronder genoemde Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) van de VNG.

Van verschillende kanten zijn er ook suggesties aangereikt, zoals het splitsen van de rol van de archivaris in die van archivaris-beheerder en archivaris-toezichthouder, nader te verankeren in de organisatie. Een voorschrift tot dergelijke splitsing is in dit wetsvoorstel niet opgenomen. Het is primair aan het decentrale bestuur hoe de eigen organisatie in te richten, waarbij het gebruik kan maken van de handreikingen van de VNG. Wel is mede naar aanleiding van de opmerking van de Afdeling advisering van de Raad van State over de positie van de archivaris de suggestie overgenomen om de archivaris rechtstreeks te laten rapporteren aan het bestuur (specifiek: gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap). Hiermee wordt de kans uitgesloten dat het oorspronkelijk verslag van het toezicht niet of slechts via een omweg de verantwoordelijke bestuurders bereikt. Aan het wetsvoorstel is tevens toegevoegd dat de archivaris het verslag van het toezicht tenminste tweejaarlijks aan het bestuur aanbiedt, dit naar zekere analogie van artikel 10.1, zevende lid, van het wetsvoorstel inzake het toezicht bij de centrale overheid. Het bestuur blijft zelf verantwoordelijk voor het aanbieden van het verslag aan provinciale staten, de gemeenteraad of het waterschapsbestuur. In de krachtens artikel 10.4 van het onderhavige wetsvoorstel op te stellen verordening legt het bestuur de inrichting van toezicht vast.

Voorts kunnen de verslagen en rapportages van de archivaris op verschillende manieren worden getoetst en geëxternaliseerd. Hierbij is te denken aan aanvullende vormen van in- en externe control, intervisie en intercollegiale toetsing. De VNG wijst hier reeds op in haar uitvoerings-toets. Bij de toetsing en het toezicht kan de normering van de Archiefregeling worden betrokken. Al met al lijken er voldoende wegen te bewandelen om het met dit wetsvoorstel uitgebreide toezicht adequaat in te vullen.

Bruikbare normen en interbestuurlijk toezicht

Voor een toetsing van het archiefbeheer bestaan op dit moment afgezien van de wettelijke regels zoals de Archiefwet 1995, het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling diverse afgeleide instrumenten. Voorbeeld hiervan zijn de hierboven genoemde Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's), die zijn ontwikkeld door de VNG in samenspraak met gebruikers ten behoeve van de horizontale verantwoording van de zorg over en het beheer van archieven conform de Archiefwet 1995. Voor het beheer van de overgebrachte digitale archieven zullen in de herziene Archiefregeling normen worden aangereikt die kunnen helpen bij een eenduidige toetsing. Tevens kan van de resultaten uit de toetsing gebruik worden gemaakt bij de horizontale verantwoording aan raad, staten of bestuur en, in tweede instantie, bij het interbestuurlijk toezicht.

Wat betreft dit laatste hebben de evaluaties van de Wet revitalisering generiek toezicht geleid tot een vernieuwde agenda toekomst van het interbestuurlijk toezicht, die dit toezicht in samenspraak tussen Rijk, provincies en gemeenten op onderdelen nog meer stroomlijnt.⁹⁷ Het is niet de bedoeling, dat het generieke, interbestuurlijke toezicht dat wordt uitgeoefend door de provincies de rol invult of overneemt van het lokale

⁹⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 273.

archiefwettelijke toezicht. Het interbestuurlijk toezicht toetst primair en aanvullend of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt, zonder dat toezicht over te nemen. Het is aan de provincies om hierover met de decentrale besturen afspraken te maken.

5. Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen

De Archiefwet is de centrale wet als het gaat om de archiefvorming en het archiefbeheer door de overheid. In dat kader moet de wet zich verhouden tot tal van andere wet- en regelgeving die raakt aan de informatiehuishouding van de overheid en de wijze waarop de overheid met haar informatie omgaat. De wet regelt in het algemeen de wijze waarop de overheid haar documenten moet beheren. Daarnaast regelt de Archiefwet de openbaarheid van documenten die als blijvend te bewaren naar een archiefdienst zijn overgebracht.

Er zijn tal van wettelijke regelingen die bepaalde aspecten van de informatiehuishouding regelen. Daarbij kan men denken aan regels voor toegankelijkheid van de overheid voor burgers.⁹⁸ Ook kan men denken aan regelgeving die betrekking heeft op specifieke informatie, zoals in het kader van het omgevingsrecht en het strafrecht; voor notarissen, de politie en de rechtbanken; de veiligheids- en inlichtingendiensten *et cetera*. Deze wetten regelen voor bepaalde aspecten van de informatie en stellen normen en standaarden vast voor betrokken overheidsorganisaties. Het kan onder meer gaan om de vorm, de openbaarheid, de verstrekking, de beveiliging en de termijn van overbrenging van de documenten. In de regel is het zo dat deze specifieke normen naast de normen van de Archiefwet kunnen bestaan. Zo kan een website zowel voldoen aan de normen van de Archiefwet als aan de normen voor de toegankelijke overheidswebsites. In enkele gevallen wordt een afwijking van de Archiefwet expliciet geregeld. Zo regelt bijvoorbeeld de Wet op het notarisambt, na welke termijn de akten worden overgebracht, in afwijking van de overbrengingstermijn van de Archiefwet. Ook in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten is een afwijking van de overbrengingstermijn geregeld.

De verhouding tussen de Archiefwet en overige regelgeving is zodanig, dat waar in andere regelgeving wordt afgeweken van de Archiefwet, de specifieke bepaling voorgaat op de algemene norm. In zo'n geval derogeert de specifieke wetgeving derhalve aan de Archiefwet. Ook in internationale verdragen komen geregeld bepalingen voor over de vertrouwelijkheid en openbaarheid van de documenten die in het kader van het desbetreffende verdrag worden gevormd. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Verdrag inzake de internationale burgerluchtvaart, naar aanleiding waarvan de International Civil Aviation Organisation (ICAO) werd ingesteld. Voor zover deze documenten bestemd zijn te berusten onder een Nederlands overheidsorgaan, is de Archiefwet op deze documenten van toepassing, met dien verstande dat rechtstreeks werkende verdragsbepalingen – indien zij met de Archiefwet in strijd komen – voorgaan op de Archiefwet.

Hieronder wordt uitgebreider aandacht besteed aan twee wetten waarvan de verhouding tot de Archiefwet bijzonder relevant is, namelijk de Woo en de AVG.

⁹⁸ Bijvoorbeeld de Wet modernisering elektronische bestuurlijk verkeer en de Wet digitale overheid.

5.1. Wet open overheid (Woo)

Openbaarheid

De Woo heeft betrekking op de openbaarheid van overheidsinformatie. De Woo bevat ten eerste een regeling over het *actief* openbaar maken van informatie door bestuursorganen. Ten tweede bevat de wet een regeling voor openbaarheid op verzoek. Kortgezegd kan eenieder – zonder daarbij een belang te hoeven stellen – op basis van de Woo een bestuursorgaan verzoeken om publieke informatie. Publieke informatie is in de Woo gedefinieerd als informatie neergelegd in documenten die berusten bij een orgaan, persoon of college als bedoeld in artikel 2.2 Woo, in termen van de Archiefwet een overheidsorgaan. De verplichting om op verzoek informatie openbaar te maken ziet specifiek op informatie over een aangelegenheid die is neergelegd in *documenten*, waarbij de definitie van «document» gelijkkluidend is aan de definitie die in dit wetsvoorstel is opgenomen (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1). Het documentbegrip wordt ruim en techniekonafhankelijk uitgelegd. Het gaat in de praktijk eigenlijk om alle vastgelegde informatie die verband houdt met de publieke taak van een orgaan, persoon of college waarop de Woo van toepassing is, ongeacht de drager hiervan. De huidige Archiefwet 1995 kent het begrip «archiefbescheiden», dat ook een ruime strekking heeft. Om de aansluiting op de Woo te bevorderen, is in dit wetsvoorstel een op de Woo afgestemd documentbegrip opgenomen (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1).

Net als de Archiefwet heeft de Woo openbaarheid als uitgangspunt. Dit is enkel anders indien informatie niet kan worden verstrekt, gelet op één of meer van de beperkingsgronden die in de Woo worden genoemd. Tussen de werkingssfeer van het openbaarheidsregime van de Woo en dat van het openbaarheidsregime van de Archiefwet kan een duidelijke grens worden getrokken. Bepalend is het moment van overbrenging van documenten naar een archiefdienst. Vóór overbrenging is het Woo-regime van toepassing, na overbrenging geldt in beginsel⁹⁹ het openbaarheidsregime van de Archiefwet.¹⁰⁰

Wel zijn er een aantal verschillen tussen de openbaarheidsregimes van de Woo en de Archiefwet. Zo gaat de Woo uit van het verstrekken van *informatie* die in beginsel voor eenieder openbaar wordt, terwijl de Archiefwet het verlenen van *toegang* tot documenten aan een concrete verzoeker als uitgangspunt neemt (zie nader de toelichting in paragraaf 4.7).¹⁰¹ Hoewel het eenieder ook op grond van de Archiefwet vrijstaat om een verzoek te doen, kan het belang van de verzoeker wel relevant zijn voor de beslissing op een verzoek dat betrekking heeft op beperkt openbare documenten. Dit laat zich goed illustreren aan de hand van documenten die bijzondere categorieën van persoonsgegevens bevatten. Voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens (zoals gegevens met betrekking tot ras, etniciteit of religie van personen) geldt op grond van de AVG dat de verwerking ervan – waaronder het geven van toegang – in beginsel verboden is, tenzij een uitzondering op dat verbod geldt (zie daarover nader paragraaf 5.2). Dit betekent dat een verzoek om inzage onder voorwaarden wel zou kunnen worden toegewezen indien de verzoeker toegang vraagt voor statistisch, historisch of wetenschappelijk

⁹⁹ Dit is enkel anders indien de openbaarheid van de documenten wordt beperkt op grond van (in de Archiefwet 1995) het belang van de Staat of zijn bondgenoten; zie nader paragraaf 2.7.

¹⁰⁰ De Woo is evenmin van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet zijn vernietigd aan de hand van selectiebesluiten, vgl. Kamerstukken I 2020/21, 33 328, N, p. 42.

¹⁰¹ Vgl. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620.

onderzoek, maar niet voor een verzoeker die geen bijzonder belang bij zijn verzoek heeft.

Informatiehuishouding

Een belangrijk verschil tussen de Woo en haar voorganger de Wob, is dat de Woo ook een aantal bepalingen bevat die betrekking hebben op de informatiehuishouding van bestuursorganen. Naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit wetsvoorstel, is in deze paragraaf op dit punt een toelichting opgenomen die specifiek ingaat op de relatie tussen de Woo en de Archiefwet op het punt van de informatiehuishouding.

Artikel 2.4 van de Woo betreft een algemene zorgplicht voor de «goede, geordende en toegankelijke staat» van documenten. Blijkens de toelichting van de Woo is daarmee bedoeld aan te sluiten bij artikel 3 van de Archiefwet 1995. Artikel 6.1 van de Woo voegt daaraan toe dat bestuursorganen maatregelen moeten treffen ten behoeve van «duurzame toegankelijkheid», vergelijkbaar met de formulering van artikel 4.1 van dit wetsvoorstel. De initiatiefnemers achten deze verwijzingen in de Woo noodzakelijk omdat de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie een voorwaarde is voor actieve openbaarmaking en een tijdige afhandeling van informatieverzoeken. Artikel 11.17 van dit wetsvoorstel brengt de formulering van artikel 2.4 van de Woo in lijn met dit wetsvoorstel (zie over de vervanging van het begrip «goede, geordende en toegankelijke staat» door «duurzame toegankelijkheid» nader paragraaf 4.3).

Hoofdstuk 6 van de Woo heeft een tijdelijk karakter. Doel is de totstandkoming van meerjarenplannen om de digitale informatiehuishouding te verbeteren met het oog op passieve en actieve openbaarmaking. Het hoofdstuk vervangt het instrument van een informatieregister uit de oorspronkelijke initiatiefwet. Het gaat er volgens de toelichting om dat *«gearchiveerde informatie vindbaar is en ontsloten kan worden, niet alleen na overdracht aan het archief, maar juist in de fase daarvoor.»* Waar de Archiefwet de zorg voor duurzame toegankelijkheid bij de afzonderlijke verantwoordelijke overheidsorganen legt, verplicht artikel 6.2 van de Woo tot coördinatie en samenwerking. De Minister van BZK moet een (voortschrijdend) meerjarenplan naar de Kamers zenden dat alle overheidsorganen betreft. Vanwege de samenhang met de archiefwetgeving gebeurt dit steeds in overeenstemming met de Minister van OCW. Het meerjarenplan dient maatregelen te beschrijven om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te houden, waarbij de toelichting onderstreept dat daarbij het Archiefbesluit en de Archiefregeling in acht moeten worden genomen. Daarnaast moet in de meerjarenplannen staan via welke stappen wordt bereikt dat eenieder zo veel mogelijk inzicht kan hebben in de aanwezigheid van overheidsinformatie.

Deze tweede opdracht strookt met de doelstelling van de Woo; het betreft hier immers de toegang van burgers tot overheidsinformatie die bij overheidsorganen berust, voor zover deze niet is vernietigd of overgebracht naar een archiefdienst. De Archiefwet bevat enkel een apart regime voor de openbaarheid en de beschikbaarstelling van documenten die voor blijvende bewaring zijn overgebracht naar archiefdiensten. De initiatiefnemers verwachten dat het realiseren van de doelstelling om de informatiehuishouding bij Rijk en decentrale overheden op orde te brengen, ten minste acht jaar gaat duren, waarna het hoofdstuk bij koninklijk besluit kan komen te vervallen.

Hoofdstuk 7 van de Woo betreft de instelling van een adviescollege voor openbaarheid en informatiehuishouding. Dit adviescollege zal de regering en het parlement onder meer adviseren over de prioriteiten en voortgang van de bovengenoemde meerjarenplannen. Het toezicht op naleving van de Archiefwet door de centrale overheid blijft voorbehouden aan de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, van wier rapporten het adviescollege gebruik zal maken. Toezicht wordt verder uitgeoefend door de archivariissen bij decentrale overheden. In het kader van extra investeringen in de informatiehuishouding naar aanleiding van het rapport van Parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslagen (POK) zijn over de rolverdeling afspraken gemaakt.¹⁰²

5.2. Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De AVG is een verordening van de Europese Unie die de belangrijkste regels bevat over (kortgezegd) de rechtmatige en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens.¹⁰³ De verordening is rechtstreeks in Nederland van toepassing. Ter uitwerking van de verordening is in de Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG) een aantal specifieke bepalingen opgenomen die in Nederland van toepassing zijn.

De AVG bevat een aantal algemene beginselen die bij de verwerking van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen. Het gaat dan bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend) om de volgende beginselen.¹⁰⁴ Persoonsgegevens mogen enkel voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden worden verzameld, en mogen vervolgens niet verder worden verwerkt op een wijze die met die doeleinden onverenigbaar is. Daarnaast moeten de persoonsgegevens die worden verwerkt in beginsel juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd of – indien dat niet het geval is – onverwijld worden gewist of gerectificeerd. Ook moeten de persoonsgegevens die worden verwerkt (kortgezegd) worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden en mogen zij in beginsel niet langer dan nodig worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren; dit noemt men «gegevensminimalisatie».

Naast de algemene beginselen is van belang dat een verwerking van persoonsgegevens alleen gerechtvaardigd is, wanneer men zich kan beroepen op één van de verwerkingsgrondslagen die in artikel 6 van de AVG zijn opgenomen. Voor de zogeheten bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard geldt een zwaardere regime. De verwerking van deze persoonsgegevens is in beginsel verboden, tenzij men zich op een specifieke uitzondering kan beroepen. Van belang is ook dat de AVG een aantal rechten bevat voor personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt (betrokkenen). Zo kan een betrokkene verzoeken om informatie over de verwerking van zijn persoonsgegevens¹⁰⁵ en heeft een betrokkene in beginsel recht om de persoonsgegevens die van hem zijn verzameld in te zien.¹⁰⁶ Ook hebben betrokkenen onder bepaalde omstandigheden het recht om te verzoeken om verwijdering van hun persoonsgegevens.¹⁰⁷

¹⁰² Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4, p. 20 e.v.

¹⁰³ Voluit: Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

¹⁰⁴ Zie nader artikel 5 van de AVG.

¹⁰⁵ Vgl. de artikelen 13 en 14 van de AVG.

¹⁰⁶ Vgl. artikel 15 van de AVG.

¹⁰⁷ Vgl. de artikelen 16 en 17 van de AVG.

De AVG geldt onverkort voor de overheidsorganen waarop de Archiefwet van toepassing is. Dit roept de vraag op hoe de AVG en de Archiefwet zich tot elkaar verhouden, met name omdat de AVG en de Archiefwet verschillende belangen dienen. De AVG dient de bescherming van persoonsgegevens, onder meer door gegevensminimalisatie en recht op rectificatie. Het gaat daarbij telkens om gegevens die betrekking hebben op levende personen. De Archiefwet dient publieke verantwoording en onderzoek, onder meer door de blijvende bewaring van authentieke documenten die voor huidige en toekomstige generaties van belang kunnen zijn. Documenten die op grond van de Archiefwet worden bewaard kunnen ook persoonsgegevens bevatten.

De volgende paragraaf beschrijft welke uitzonderingen de AVG en de UAVG bevatten ten behoeve van archivering in het algemeen belang. In paragraaf 6.3 is beschreven op welke wijze dit wetsvoorstel rekening houdt met de bescherming van persoonsgegevens zoals geregeld in de AVG. Dit gebeurt aan de hand van het uitgebrachte advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) over het ontwerp van dit wetsvoorstel.¹⁰⁸

Archiveren in het algemeen belang in de AVG

In de AVG is de bijzondere positie van archivering in het algemeen belang onderkend, hetgeen tot een aantal specifieke uitzonderingen heeft geleid. Zo mogen persoonsgegevens voor langere perioden worden opgeslagen dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang worden verwerkt.¹⁰⁹ Ook wordt de verdere verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang als een met de aanvankelijke doeleinden verenigbare rechtmatige verwerking beschouwd.¹¹⁰ Wanneer persoonsgegevens verder worden verwerkt met het oog op archivering in het algemeen belang, dient rekening te worden gehouden met artikel 89, eerste lid, van de AVG, dat bepaalt dat in dat geval passende technische en organisatorische maatregelen dienen te worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen.

Van belang hierbij is ook dat een uitzondering geldt op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken als het gaat om het beheer van blijvend te bewaren documenten door een archiefdienst.¹¹¹ Die uitzondering geldt echter niet voor het verlenen van toegang tot documenten. Dat voor het geven van inzage in documenten geen specifieke uitzondering in de Archiefwet is opgenomen wil niet zeggen dat archiefdiensten onder geen beding inzage zouden kunnen geven in documenten die bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten. Dit kan namelijk wel als één van de uitzonderingen uit de Uitvoeringswet AVG (UAVG) van toepassing is, namelijk bij uitdrukkelijke toestemming van betrokkene, bij gegevens die kennelijk door betrokkene openbaar zijn gemaakt, bij gegevens die noodzakelijk zijn in gerechtelijke procedures¹¹², om te voldoen aan volkenrechtelijke

¹⁰⁸ Gepubliceerd op <https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/>.

¹⁰⁹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG.

¹¹⁰ Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG.

¹¹¹ Deze uitzondering is in de Archiefwet 1995 neergelegd in artikel 2a en in dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 1.2, tweede lid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ruimte die artikel 9, tweede lid, onderdeel j, van de AVG voor zo'n uitzondering biedt.

¹¹² Artikel 22, lid 2, van de AVG.

verplichtingen¹¹³ of voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden.¹¹⁴

Voor de rechten die betrokkenen hebben zijn in de UAVG enkele uitzonderingen opgenomen die zien op archivering in het algemeen belang. Zo geldt de informatieplicht van de verwerkingsverantwoordelijke jegens de betrokkene bij verwerking van persoonsgegevens die deel uitmaken van archiefbescheiden in archiefbewaarplaatsen niet, indien dit onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning zou vergen.¹¹⁵ In de UAVG is verder opgenomen dat het recht op inzage in de eigen persoonsgegevens ook voor archiefbescheiden in een archiefbewaarplaats geldt, maar dat zulks uitzondering lijdt indien verzoeken om inzage zodanig ongericht zijn dat deze in redelijkheid niet kunnen worden ingewilligd.¹¹⁶ Het recht op rectificatie en het recht op beperking van de verwerking zijn omwille van de integriteit van archieven niet van toepassing als het gaat om archivering in het algemeen belang, maar er bestaat wel de mogelijkheid voor een betrokkene om een eigen lezing aan de desbetreffende archiefbescheiden toe te voegen.¹¹⁷ Ten slotte is het recht op gegevensoverdraagbaarheid buiten toepassing gesteld voor verwerkingen in het kader van archivering in het algemeen belang.¹¹⁸

6. Gevolgen van het wetsvoorstel

6.1. Effecten verkorting overbrengingstermijn

Overgangsperiode

Zoals eerder is toegelicht, geldt de nieuwe overbrengingstermijn van tien jaar niet met terugwerkende kracht, maar alleen voor documenten die na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel zullen worden ontvangen of opgemaakt. Dit is om te voorkomen dat dit wetsvoorstel leidt tot (kostbare) inhaaleffecten in archiefbewerking en overbrenging. Wel zal eenmalig tien jaar «extra» archief moeten worden overgebracht. In theorie zou er sprake kunnen zijn van een hogere belasting in de eerste tien jaren na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, omdat verantwoordelijke overheidsorganen vanaf 2033 – gesteld dat de nieuwe Archiefwet in 2023 in werking treedt – zowel te maken hebben met archief dat nog valt onder de oude overbrengingstermijn van twintig jaar als archief dat valt onder de nieuwe termijn van tien jaar. Hoewel er begrijpelijkerwijs vragen over waren, is in de uitvoeringstoetsen niet van grote belemmeringen gebleken die verbonden zijn aan het gedurende een aantal jaren werken met twee verschillende overbrengingstermijnen.

In de praktijk kunnen organisaties de werkzaamheden spreiden over een langere periode. Ten eerste kunnen zij archief dat is gevormd vóór de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, eerder overbrengen dan binnen de daarvoor geldende twintig jaar. Ten tweede zal het nieuwe Archiefbesluit naar verwachting voor papieren archief een uitloop blijven bieden voor het overbrengen in zogenoemde archiefblokken die een langere periode beslaan. Voor digitale overbrenging is een dergelijke lange uitloop niet logisch en is het juist efficiënt om een kort-cyclisch en routinematig proces in te richten om documenten vanuit bedrijfssystemen over te zetten of te exporteren naar het beheersysteem van de archiefdienst. Tot

¹¹³ Artikel 23, lid 1 van de AVG

¹¹⁴ Artikel 24 van de AVG.

¹¹⁵ Vgl. artikel 14, vijfde lid, onderdeel b, van de AVG.

¹¹⁶ Vgl. artikel 45, tweede lid, van de Uitvoeringswet AVG.

¹¹⁷ Artikel 45, eerste en derde lid, Uitvoeringswet AVG.

¹¹⁸ Artikel 45, eerste lid, Uitvoeringswet AVG.

slot biedt dit wetsvoorstel de mogelijkheid om voor het exacte moment van overbrenging rekening te houden met de looptijd van de dossiers waarvan de documenten deel uitmaken (zie nader de toelichting bij artikel 5.4).

Al met al biedt de systematiek van overbrengen enige flexibiliteit die per verantwoordelijk overheidsorgaan kan worden ingevuld. De mate waarin een archiefvormer op orde is wat betreft het informatiebeheer en het overbrengen van documenten is echter van grote invloed op eventuele overgangseffecten. Die situatie kan tussen overheidsorganen onderling sterk verschillen en heeft mede te maken met de taken, ontwikkelingen in de organisatie en het beleid. Hier komt bij dat digitaal overbrengen voor veel organisaties nog relatief nieuw terrein vormt. Organisaties zullen mede in overleg met de archivaris van de archiefdienst dienen te anticiperen op het nieuwe regime van overbrengen en een planning dienen te maken die aansluit bij hun situatie.

6.2. Regeldruk

Het Adviescollege toetsing regeldruk (ATR) heeft op 20 maart 2020 advies uitgebracht over het wetsvoorstel. Het advies betreft de regeldruk voor het bedrijfsleven, burgers en voor beroepsbeoefenaren in de sectoren zorg, onderwijs, veiligheid en sociale zekerheid.

Het college onderkent de maatschappelijke functie die de Archiefwet vervult en constateert dat nut en noodzaak van het wetsvoorstel voldoende zijn onderbouwd. Om inhaaleffecten te voorkomen is er geen sprake van terugwerkende kracht voor de nieuwe overbrengingstermijn van tien jaar. Het college adviseert te verduidelijken wat dit betekent voor de aanpak en fasering in de uitvoeringspraktijk. Naar aanleiding van dit advies is in paragraaf 6.1 ingegaan op de mogelijkheden die dit wetsvoorstel, in samenhang met het Archiefbesluit, biedt voor een geleidelijke uitvoering van de verkorting van overbrengingstermijn.

Het college adviseert voorts om in beeld te brengen wat de gevolgen zijn voor particuliere organisaties met een overheidstaak (openbaar gezag) en toe te lichten hoe deze organisaties worden betrokken bij de maatregelen die voortvloeien uit dit wetsvoorstel. Particuliere organisaties met een openbaar gezagstaak vallen als overheidsorganen onder dit wetsvoorstel, net als bij de Archiefwet 1995. Het gaat om zeer uiteenlopende kleine en grote organisaties, zoals keuringsdiensten, waarborginstellingen, de op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid ingestelde cultuurfondsen, hogescholen, mbo-instellingen, universiteiten en scholen die in stand worden gehouden door een privaatrechtelijke rechtspersoon, medisch-ethische toetsingscommissies, het notariaat en de gerechtsdeurwaarders, de raad van bestuur van de Nederlandse Publieke Omroep, de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten.

Aan de internetconsultatie en de hierna (onder paragraaf 8) genoemde uitvoeringstoets van de Accountantsdienst Rijk (ADR) heeft een tiental organisaties uit deze categorie overheidsorganen deelgenomen. Daarnaast hebben gereageerd de Koninklijke Beroepsorganisatie van Gerechtsdeurwaarders, de Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie en de PO- en VO-Raad. In het algemeen ondervinden deze organisaties geen grote gevolgen van dit wetsvoorstel, omdat zij alleen de documenten die verband houden met de uitoefening van openbaar gezag krachtens de Archiefwet moeten beheren. Voor organisaties met een omvangrijke overheidstaak, zoals de Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten, is de situatie te vergelijken met overheidsorganen op publiekrechtelijke grondslag. In dat geval wijken de verwachte gevolgen niet af van hetgeen hierna is beschreven op basis van de uitvoeringstoetsen.

Naar aanleiding van de internetconsultatie is in dit wetsvoorstel een bepaling opgenomen die de totstandkoming van een gezamenlijk selectiebesluit voor sommige (kleinere) particuliere organisaties met een openbaar gezagstaak vergemakkelijkt. Deze mogelijkheid kan aantrekkelijk zijn voor bijvoorbeeld mbo- en hbo-instellingen, scholen voor primair of voortgezet onderwijs, notarissen en gerechtsdeurwaarders. Een groepsselectiebesluit bespaart de afzonderlijke organisaties binnen een sector tijd en bevordert uniformiteit en kwaliteit van de selectiebesluiten. Het nieuwe artikel 5.2 van dit wetsvoorstel biedt branche-, beroeps- en andere representatieve sectorale organisaties de mogelijkheid om namens hun achterban een groepsselectiebesluit te ontwerpen en in te dienen voor vaststelling. Het door de Minister van OCW vastgestelde selectiebesluit is dan geldig voor alle organisaties binnen de betreffende sector. Het is dus niet langer noodzakelijk om voor indiening van de ontwerpselectiebesluit een formeel mandaat of handtekeningen te verwerven bij alle afzonderlijke organisaties. Omdat de individuele organisaties zelfstandig verantwoordelijk blijven voor hun archiefbeheer, blijft wel de mogelijkheid bestaan een eigen (afwijkend) selectiebesluit te ontwerpen. Zie nader de toelichting bij artikel 5.2.

Het college adviseert tot slot om toe te lichten wat de effecten zijn voor burgers, ondernemers en professionals van het aangepaste regime voor toegang tot beperkt openbaar archief bij archiefdiensten. In paragraaf 4.7 wordt hierop nader ingegaan.

Naar aanleiding van de handhaafbaarheidstoets door de Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed is een meldplicht in het wetsvoorstel ingevoegd (zie nader paragraaf 4.12, onder «Meldplicht»). Deze meldplicht leidt naar verwachting tot geringe aanvullende administratieve lasten voor verantwoordelijke overheidsorganen. Op grond van het tweede lid, kan de Minister nadere regels stellen over de manier waarop een melding moet worden gedaan. Daarbij is een belangrijk uitgangspunt dat meldingen laagdrempelig en met geringe administratieve lasten kunnen worden gedaan. Zo zal een meldingsformulier voor incidenten worden uitgewerkt dat het maken van een melding gemakkelijker maakt.

6.3. Verwerking van persoonsgegevens

Op 20 december 2019 is het ontwerp-wetsvoorstel vergezeld van een Privacy Impact Assessment (PIA) voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens (AP). Op 19 mei 2020 heeft de AP advies uitgebracht aan de Minister voor BVOM. De AP achtte het voorgelegde wetsvoorstel in het licht van de AVG nog in onvoldoende mate een integraal kader met voldoende passende waarborgen en adviseerde de procedure niet voort te zetten, tenzij het bezwaar was weggenomen. Hieronder zijn eerst de kritiek en de aanbevelingen van de AP weergegeven, gevolgd door een samenvatting van aanpassingen die in dit wetsvoorstel zijn aangebracht om aan de bezwaren van de AP tegemoet te komen. Daarna volgt een meer uitvoerige onderbouwing van de wijze waarop de bescherming van persoonsgegevens in dit wetsvoorstel is geregeld voor elke levensfase van documenten, vanaf het beheer door archiefvormers, tot overbrenging, en tot het moment van beschikbaarstelling door archiefdiensten.

Advies van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP)

De AP heeft haar advies in drie punten onderverdeeld.

1. Belangenafweging tussen bescherming van persoonsgegevens en het blijvend bewaren en openbaar maken van overheidsdocumenten

De AP benadrukt dat de AVG vraagt om minimale gegevensverwerking en om passende technische en organisatorische maatregelen, ook wanneer persoonsgegevens worden verwerkt in het kader van archivering in het algemeen belang. De AP merkt daarbij op dat de complexe afwegingen die in dit verband moeten worden gemaakt naar het oordeel van de AP niet van geval tot geval aan de vele afzonderlijke archiverende overheden kunnen worden overgelaten. Het risico is dat dit leidt tot hoge bestuurlijke lasten terwijl heel verschillende keuzes worden gemaakt, met alle risico's op rechtsonzekerheid van dien. Meer specifiek adviseert de AP om in het wetsvoorstel een delegatiegrondslag op te nemen om in een algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen omtrent archiefvorming en openbaarheid.

2. Openbaarmaking uit eigen beweging door archiefdiensten.

De AP adviseert de nieuwe mogelijkheid voor de archivaris om uit eigen beweging informatie in andere vorm te verstrekken dan door toegang tot het document (artikel 8.4 van het wetsvoorstel) nauwkeurig te clausuleren.

3. Verhouding tussen de Archiefwet en Uitvoeringswet AVG.

Vanwege de rechten van betrokkenen is volgens de AP verduidelijking nodig op het punt van de verhouding tussen de reikwijdte van dit wetsvoorstel, de UAVG en andere niet-overheidsarchieven. Het betreft hier uitzonderingen op het recht van betrokkenen om «eigen» persoonsgegevens op te vragen, te rectificeren en te laten wissen.

Aanpassingen wetsvoorstel naar aanleiding van het AP-advies

Samengevat heeft het AP-advies geleid tot de volgende aanpassingen in het wetsvoorstel:

- Aanscherping – in aansluiting op de aanpassing van het wetsvoorstel aan de Woo – van de beperkingsgrond voor de bescherming van bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (artikel 7.2);
- Opname van grondslagen om in een algemene maatregel van bestuur (het Archiefbesluit) nadere regels te stellen omtrent het verlenen van toegang tot archief door archiefdiensten, om te verzekeren dat archiefdiensten daarbij voldoen aan de UAVG (de artikelen 8.3 en 8.7).

Daarnaast is het voornemen om bij de aanpassing van het Archiefbesluit de bescherming van persoonsgegevens toe te voegen aan de te wegen belangen bij de totstandkoming van selectiebesluiten, en daarnaast te verplichten dat het verantwoordelijke overheidsorgaan een privacydeskundige betreft bij het ontwerp van een selectiebesluit (zie nader hieronder, onder «Selectie en privacy»).

Het advies van de AP om in het Archiefbesluit te bepalen welke persoonsgegevens in principe wel of niet blijvend moeten worden bewaard en vervolgens wel of juist niet openbaar moeten zijn, is niet overgenomen. Net als de AVG moet archiefwetgeving in zeer uiteenlopende organisaties en situaties worden toegepast. Daarom bevat zij vooral open normen en procedurele waarborgen, ook ten behoeve van de privacy. Inhoudelijke aanwijzingen van de wetgever voor waardering en selectie en voor openbaarheid zijn niet goed mogelijk en ook onwenselijk. De belangenafweging kan het beste door de betrokken verantwoordelijke overheidsorganen worden gemaakt. Hooguit zou het Archiefbesluit in algemene

termen een afwegingskader kunnen bieden, maar dit kan nauwelijks iets toevoegen aan de Archiefwet en de AVG zelf. Meer ten principale moet bedacht worden dat archieven er niet alleen voor nu zijn maar ook voor later en dat juist ook persoonsgebonden informatie in archieven bewezen waarde heeft (zie voorbeelden hieronder). Zolang betrokkenen nog leven, biedt een beperking van de openbaarheid waarborgen om de privacy te beschermen. Bij het verlenen van toegang tot beperkt openbaar archief en bij het beschikbaar stellen van openbaar archief zijn archiefdiensten bovendien gehouden aan de AVG en de Uitvoeringswet AVG (UAVG). Een en ander wordt hieronder uitvoeriger toegelicht.

Archiefvorming en privacy

Uitgangspunt voor de Archiefwet is dat overheidsorganisaties persoonsgegevens rechtmatig verzamelen en verwerken voor de primaire doeleinden. Dit wetsvoorstel (en evenmin de hierop te baseren lagere regelgeving) is dan ook niet de geëigende plek om «privacy-by-design» in de fase van archiefvorming af te dwingen, zoals het AP-advies soms lijkt te suggereren. Eerder geldt het omgekeerde: technische en organisatorische maatregelen die archiefvormers treffen om bij hun (primaire) gegevensverzameling en gegevensverwerking te voldoen aan de AVG, zullen ook ten goede komen aan de bescherming van persoonsgegevens bij de (secundaire) bewaring en beschikbaarstelling door archiefdiensten.

Mede in reactie op het AP-advies is in hoofdstuk 4 beschreven dat het wenselijk is dat archiefvormers de maatregelen die zij treffen ten behoeve van duurzame toegankelijkheid van documenten afstemmen op maatregelen die zij treffen voor privacybescherming en informatiebeveiliging. Een integrale risicoanalyse kan hierbij behulpzaam zijn.

Selectie en privacy

Zoals ook de AP erkent, maakt de AVG het mogelijk om – rechtmatig verzamelde – persoonsgegevens blijvend te bewaren en deze over te brengen naar archiefdiensten. Net als onder de Archiefwet 1995 is in dit wetsvoorstel het selectiebesluit het centrale instrument voor waardering en selectie. In een selectiebesluit leggen overheidsorganen bewaartermijnen voor categorieën documenten vast op basis van een belangenafweging en in de vorm van een besluit. Wanneer er sprake is van categorieën documenten die persoonsgegevens bevatten, volgen tijdelijke bewaartermijnen in een selectiebesluit vaak ook uit sectorale wetgeving.¹¹⁹ In elk geval dienen de bewaartermijnen gelijk te zijn aan de bewaartermijnen in een door de AVG verplicht verwerkingsregister of ander kenbaar privacybeleid van de betrokken overheidsorganisatie, waarbij vanzelfsprekend voldaan moet worden aan de eisen die daaraan op grond van de AVG en daarop gebaseerde regelgeving worden gesteld. Het selectiebesluit zelf vormt de legitieme grondslag om persoonsgegevens (die deel uitmaken van blijvend te bewaren documenten) blijvend te bewaren. Soms is de blijvende bewaring van documenten overigens al gereguleerd in sectorale wetgeving, zoals het geval is voor TBS-dossiers en notariële aktes.

¹¹⁹ De AVG is alleen van toepassing wanneer er sprake is van een geheel of gedeeltelijk geautomatiseerde verwerking van persoonsgegevens, of wanneer persoonsgegevens opgenomen zijn in een bestand of daartoe bestemd zijn. Een bestand is een gestructureerde verzameling persoonsgegevens die via een bepaalde logica toegankelijk is. De AVG geldt niet voor papieren archieven die niet op het niveau van persoonsgegevens zijn ontsloten en voor namen en andere gewone persoonsgegevens die incidenteel voorkomen in documenten en hierop niet eenvoudig digitaal kunnen worden doorzocht en ontsloten.

Naar aanleiding van het AP-advies is het voornemen om bij de wijziging van het Archiefbesluit het privacybelang toe te voegen aan de te wegen belangen bij het ontwerpen van een selectiebesluit, naast de belangen van archiveren zoals benoemd in artikel 1.3. Over de weging van deze belangen zal in de toelichting bij het selectiebesluit ook verantwoording moeten worden overgelegd.¹²⁰ Het advies van de AP om te voorzien in een belangrijke rol van de Functionaris Gegevensbescherming (FG) bij de totstandkoming van een selectiebesluit wordt in aangepaste vorm overgenomen. Het huidige Archiefbesluit voorziet al in overleg tussen de functionaris of manager die verantwoordelijk is voor de informatiehuishouding, de beheerder van de archiefdienst en een onafhankelijke deskundige die in het bijzonder het belang van burgers vertegenwoordigt. Het is aan de manager informatiehuishouding om ter voorbereiding van dit overleg binnen de eigen organisatie de benodigde deskundigheid organiseren. Te denken valt bijvoorbeeld aan medewerkers die verantwoordelijkheid dragen voor de betrokken beleidsterreinen en interne processen. Op het gebied van privacy kan de FG een rol spelen, maar in grotere organisaties fungeert deze voornamelijk als interne toezichthouder en is een andere afdeling of medewerker verantwoordelijk voor de vormgeving van het privacybeleid. Het is dan logischer om bij het ontwerpen van het selectiebesluit op deze medewerker een beroep te doen. VNG, IPO en UvW zouden voor hun gezamenlijke selectiebesluiten eventueel externe privacydeskundigheid willen inschakelen, en hetzelfde zou kunnen gelden voor groepsselectiebesluiten van privaatrechtelijke organen met openbaar gezag. Onder het vernieuwde Archiefbesluit zullen al deze opties mogelijk zijn.

De AP adviseert om in het Archiefbesluit op meer uniforme wijze te bepalen welke persoonsgegevens in principe niet blijvend bewaard moeten worden en daarom voor overbrenging uit documenten moeten worden verwijderd of (onherroepelijk) geanonimiseerd. Dit advies is zoals hierboven reeds gesteld niet overgenomen. Ten eerste omdat waardering en selectie afhankelijk is van de organisatorische context, de aard van dossiers en documenten, de technologische mogelijkheden en zelfs de tijdgeest. De afweging kan daarom het beste door de betreffende overheidsorganen worden gemaakt, in samenspraak met de archivaris en een onafhankelijke deskundige. Ten tweede moet in de afweging worden betrokken dat persoonsgegevens vaak een integraal onderdeel zijn van de documenten. Het verwijderen van persoonsgegevens uit documenten zal later onderzoek in de archieven in veel gevallen ernstig kunnen belemmeren of bronnenonderzoek zelfs onmogelijk kunnen maken. Zo vergt de restitutie van eigendommen die Joodse Nederlanders in de Tweede Wereldoorlog zijn ontnomen tot op de dag van vandaag onderzoek in archieven met persoonsgegevens. Andere voorbeelden zijn onderzoek naar het Nederlands optreden in Indonesië, de treinkaping bij De Punt en onderzoek rond het neerschieten van de vlucht MH-17, dat reeds is aangewezen als «hot spot». Persoonsgegevens in overgebrachte archieven zijn ook een onmisbare bron voor burgers die hieraan op een later moment rechten willen ontlenen, bijvoorbeeld bij adoptie, immigratie en voor genealogisch en geschiedkundig onderzoek. Niet voor niets kent de Archiefwet veel waarde toe aan de authenticiteit van documenten.

Vanwege de waarde van overheidsarchieven dienen overheidsorganisaties, kortom, terughoudend te zijn met het verwijderen van persoonsgegevens uit over te brengen documenten. Tegelijkertijd is de verwachting

¹²⁰ Dit is thans op grond van artikel 5, eerste lid, onderdeel d, van het Archiefbesluit 1995 reeds het geval voor de huidige te wegen belangen (opgenomen in artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995).

dat pseudonimisering steeds vaker door overheden wordt toegepast bij de primaire verzameling en verwerking van persoonsgegevens.¹²¹ In dat geval blijven de originele identificerende elementen aanwezig en kunnen zij worden gereconstrueerd. Dergelijke beschermingsmaatregelen kunnen ook worden meegegeven aan de archiefdienst. Op die manier blijven persoonsgegevens behouden en is bij archiefdiensten zowel (re)identificatie als bescherming mogelijk.

Overbrenging en beperkingen aan de openbaarheid vanwege privacy

Juist omdat over te brengen archief persoonsgegevens kan bevatten, is in de Archiefwet 1995 de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer een grond om de openbaarheid nog enige tijd te beperken. In dit wetsvoorstel is de maximumduur van zo'n openbaarheidsbeperking vanwege de hogere levensverwachting verlengd naar 110 jaar. Voor bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard is een aparte en absolute grond voor openbaarheidsbeperking opgenomen; deze bepaling (artikel 7.2. eerste lid) is – nu de beperkingsgronden in overeenstemming zijn gebracht met de Woo – aangescherpt.

De AP adviseert om in het Archiefbesluit nader te regelen welke persoonsgegevens in principe wel of juist niet openbaar moeten zijn. De toepassing van de beperkingsgronden is echter contextgebonden en, net als bewaartermijnen, soms ook in sectorale wetgeving vastgelegd. Uitwerking in lagere regelgeving zou ofwel te abstract blijven ofwel een afgewogen uitvoering van de Archiefwet te zeer beperken.

Niettemin valt in zijn algemeenheid en op basis van de huidige praktijk wel aan te geven wanneer de beperkingsgronden die samenhangen met de bescherming van persoonsgegevens in elk geval dienen te worden toegepast. Dit is het geval wanneer duidelijk is dat in documenten systematisch (al dan niet bijzondere) persoonsgegevens voorkomen en deze hierop te ontsluiten en te doorzoeken (gestructureerd) zijn. Zo worden vanwege de privacy beperkingen gesteld aan de openbaarheid van persoonsdossiers van bijvoorbeeld rechtbanken en justitiële en sociale instellingen. De beperkingen worden ook toegepast bij dossiers die verband houden met benoemingen, toezicht, veiligheids- en integriteitsonderzoek. Er zijn ook categorieën documenten, bijvoorbeeld interne notities of correspondentie, waarin persoonsgegevens *kunnen* voorkomen, maar het ondoenlijk is om dit met zekerheid vast te stellen. In die gevallen dient een afweging gemaakt te worden tussen het belang van openbaarheid en het risico dat de persoonlijke levenssfeer wordt geschaad. Bij documenten die deel uitmaken van beleidsdossiers zal meestal de openbaarheid zwaarder wegen, omdat persoonsgegevens hierin slechts incidenteel voorkomen en bovendien niet als zodanig zijn gestructureerd en ontsloten.¹²² Bij overbrenging van e-mailboxen is daarentegen een nadere beoordeling wenselijk om te bepalen of deze mede vanwege de privacy van daarin voorkomende derden (dus naast andere beperkingsgronden) enige tijd moeten worden beperkt.¹²³

¹²¹ Met pseudonimiseren worden persoonsgegevens getransformeerd in een dataset die niet meer direct herleidbaar is tot een persoon. Om dit te doen worden de direct identificeerbare elementen van een persoonsgegeven weggehaald, zoals de naam, of de dataset wordt omgecodeerd tot een nummer. Vervolgens worden de gepseudonimiseerde dataset en de (sleutel tot de) brondata apart bewaard en zijn er waarborgen aanwezig die re-identificatie voorkomen (bijv. beleid of contracten). Belangrijk is dat de originele identificerende elementen, of de brondata, nog aanwezig zijn. Wanneer deze data vernietigd zijn, of re-identificatie anderszins onmogelijk is, is sprake van anonieme gegevens.

¹²² In de privacy impact assessment van dit wetsvoorstel is gesteld dat in deze gevallen en zeker bij papieren archieven geen sprake is van persoonsgegevens in de zin van de AVG.

¹²³ Zie de *Handreiking Bewaren van e-mail rijksoverheid* van RDDI.

Onvermijdelijk komen in allerlei overheidsdocumenten geregeld namen, zakelijke e-mailadressen en telefoonnummers voor van overheidsfunctionarissen. De AP heeft gevraagd of op deze namen altijd of juist niet een openbaarheidsbeperking zou moeten rusten. In antwoord daarop het volgende: het is niet wenselijk om standaard de openbaarheid van over te brengen documenten te beperken om de privacy te beschermen van ambtenaren die in functie hebben gehandeld. Dit zou onderzoek in archieven om het handelen van de overheid te reconstrueren immers kunnen belemmeren.

Toegang tot de overgebrachte archieven en privacy

Naast de openbaarheidsbeperkingen bij overbrenging, biedt het toegangsregime van dit wetsvoorstel waarborgen voor de bescherming van persoonsgegevens. In dit wetsvoorstel is bepaald dat de archivaris nadere voorwaarden kan stellen, wanneer mensen toegang vragen tot archieven die beperkt openbaar zijn. Wanneer de openbaarheid van documenten is beperkt vanwege de bescherming van persoonsgegevens of de persoonlijke levenssfeer, vergen de toepassing van de AVG en de UAVG immers specifieke aandacht van de archiefdiensten. In het bijzonder dienen zij zich ervan te verzekeren dat verzoeken om inzage voldoen aan uitzonderingen op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard (verder) te verwerken zoals bepaald in de artikelen 22, 23 en 24 van de UAVG.

In de uitvoeringspraktijk van het Nationaal Archief wordt in zulke gevallen vooraf een bewijs van overlijden of toestemming van de betrokkene gevraagd. Indien dit voor de verzoeker een onevenredige inspanning betekent, krijgt men alleen toegang als wordt aangetoond dat een uitzondering op het verbod van toepassing is, bijvoorbeeld omdat men de archieven wil raadplegen vanwege een rechtszaak, voor wetenschappelijk of historisch onderzoek of voor statistische doeleinden. Men moet bovendien aangeven op welke wijze de persoonlijke levenssfeer wordt gewaarborgd, waaronder ook wordt begrepen de waarborgen bij de verwerking van alle persoonsgegevens die in de documenten kunnen voorkomen. Verder is het niet toegestaan om kopieën te maken uit beperkt openbaar archief waarin persoonsgegevens voorkomen, tenzij dit noodzakelijk is voor bewijsvoering in rechtszaken. De geschetste werkwijze wordt inmiddels door de meeste archiefdiensten gevolgd. Naar aanleiding van het AP advies zijn in dit wetsvoorstel in de artikelen 8.3, vierde lid, en 8.7, vijfde lid, grondslagen opgenomen om nadere regels te stellen zodat deze uniforme werkwijze voor alle archiefdiensten kan worden vastgelegd.

Dit wetsvoorstel introduceert de mogelijkheid voor archiefdiensten om mensen die toegang vragen tot beperkt openbaar archief, informatie te verstrekken in andere vorm. Mede naar aanleiding van het AP advies is in de toelichting in hoofdstuk 4 verhelderd dat inzage in gehele documenten in beginsel het standaardregime is en informatieverstrekking in andere vorm aanvullend. Inzage in de gehele dossiers en documenten met persoonsgegevens vindt alleen plaats wanneer dit binnen de kaders van de AVG mogelijk is, zoals hierboven reeds aangegeven. In andere gevallen en mits het geen onevenredige inspanning vergt, verstrekt de archivaris verzoekers kopieën van documenten waarbij persoonsgegevens (en eventueel andere gevoelige gegevens) zijn afgeschermd.

De AP adviseert om de nieuwe mogelijkheid voor de archivaris om uit eigen beweging informatie in andere vorm openbaar te maken uit beperkt openbaar archief nauwkeuriger te clausuleren. Terecht stelt de AP dat aan

breder openbaarmaking via internet veel meer risico's klevan uit oogpunt van bescherming van persoonsgegevens dan aan klassieke toegang tot een document zoals dat gebeurt in een studiezaal. Artikel 8.4, derde lid, is daarom aangescherpt.

De mogelijkheid voor de archivaris om informatie in andere vorm openbaar te maken dient te worden gelezen in de context van een (eerder) verzoek om toegang. Wanneer de archivaris een verzoeker geen inzage geeft in de gehele dossiers en documenten, maar wel informatie verstrekt in de vorm van kopieën waarbij vertrouwelijke delen zijn afgeschermd, dan is het efficiënt dat de archivaris deze procedure niet meer hoeft te herhalen bij eventuele volgende gelijkaardige verzoeken. Hij kan dan in zijn beheersysteem de betreffende kopieën behouden en als openbaar aanmerken. Indien herhaaldelijk om dezelfde informatie is verzocht en de belangenafweging voor volgende verzoekers gelijk zou uitpakken, kan de archivaris niet-vertrouwelijke delen van een dossier of document direct toegankelijk maken via de computer in de studiezaal of de website. Indien de archivaris uit eigen beweging informatie in andere vorm online zet, dient de archivaris vanzelfsprekend de AVG in acht te nemen.

Het komt voor dat documenten die openbaar zijn of waarvan de beperking is verlopen persoonsgegevens bevatten van nog levende personen, zoals bijvoorbeeld het geval is bij oude gezinskaarten en bouwdoosiers in gemeentelijke archieven.¹²⁴ Ook in die gevallen zal de archiefdienst de AVG in acht moeten nemen bij het beschikbaar stellen van de documenten. Passende maatregelen zijn dan noodzakelijk, bijvoorbeeld een besluit om de openbaarheid alsnog te beperken of beleid om dergelijke (openbare) archieven niet vrij online te zetten. Te denken is ook aan maatregelen die ervoor zorgen dat documenten niet op het niveau van persoonsgegevens kunnen worden doorzocht en aan het slechts geautoriseerd en tijdelijk online of op locatie toegang verlenen tot dergelijke documenten.

De wijze waarop archiefdiensten bij het beschikbaar stellen van openbare en beperkt openbare archieven invulling geven aan hun verplichtingen onder de AVG is volop in ontwikkeling. Ook geldt dat overheidsorganisaties al in de fase van archiefvorming onder invloed van de AVG zorgvuldiger omgaan met persoonsgegevens en technische maatregelen treffen. Hiervoor is al pseudonimisering genoemd als een mogelijke beschermingsmaatregel. Afgezien hiervan kunnen bijvoorbeeld in digitale standaardsjablonen of databases speciale velden worden gereserveerd voor persoonsgegevens, die zo nodig geautomatiseerd kunnen worden afgeschermd, bijvoorbeeld vóór overbrenging bij een Woo-verzoek en na overbrenging bij beschikbaarstelling door archiefdiensten. Zoals de AP opmerkt in haar advies, is het ontstaan van een evenwichtige praktijk ook een kwestie van tijd en verdere ontwikkeling van technische hulpmiddelen. Om archiefvormers en archiefdiensten daarbij te ondersteunen, worden door de branche- en beroepsgroep handreikingen opgesteld en werkbijeenkomsten georganiseerd.¹²⁵

¹²⁴ Zie het advies van het bestuur van KVAN/BRAIN van 8 februari 2018 aan de aangesloten archiefinstellingen over beperken openbaarheid van gezinskaarten. Dit advies is te vinden op de website van KVAN/BRAIN.

¹²⁵ Zoals de *Handreiking Weten of vergeten?* van KVAN/BRAIN van 16 april 2020. Deze brengt voor informatiemanagers en beheerders bij de overheid in beeld hoe in de praktijk van alledag om te gaan met AVG in samenhang met de Archiefwet. Ook de AP en de IOE geven voorlichting op hun websites over de samenhang tussen de beide wetten.

De AP heeft tot slot wetstechnisch commentaar. De AP zou de uitzonderingen die nu in de UAVG staan en enkel gelden voor overheidsarchiefdiensten bij voorkeur opgenomen zien in de Archiefwet zelf, terwijl de UAVG de meer algemene voorzieningen zou kunnen treffen die (ook) nodig zijn voor andere, particuliere archiefinstellingen. Het betreft hier uitzonderingen op het recht van mensen om «eigen» persoonsgegevens op te vragen, te rectificeren en te laten wissen. De regering volgt deze redenering niet en is van plan om in het wetsvoorstel voor de Verzamelmwet gegevensverwerking de betreffende uitzonderingen te verruimen naar archiefcollecties van blijvende waarde voor het algemeen belang, die beheerd worden door voor het publiek toegankelijke instellingen die geen winstoogmerk hebben, en die merendeels publiek worden gefinancierd.¹²⁶ Daarmee vallen behalve overheidsarchiefdiensten zoals bedoeld in dit wetsvoorstel ook particuliere instellingen onder de uitzonderingen.

7. Financiële gevolgen

Rijksoverheid

Uit de Uitvoeringstoets Rijk (zie ook hoofdstuk 8) komt de algemene verwachting naar voren dat de kosten van het archiefbeheer bij het Rijk mogelijk zullen toenemen, maar dat deze tegelijkertijd nog niet of nauwelijks zijn te kwantificeren. Dit hangt nauw samen met de grote verschillen tussen organisaties naar de aard, de taken en de stand en inrichting van het informatiebeheer. Organisaties wijzen in dit verband op een aantal uitwerkingen dat nog gaat plaatsvinden in onder meer het Archiefbesluit en de Archiefregeling (zie ook hoofdstuk 8).

In zijn algemeenheid gaat het bij de modernisering van de Archiefwet om aanpassing van de regelgeving aan de ontwikkelingen in het moderne informatiebeheer die bij menig verantwoordelijk overheidsorgaan reeds plaatsvinden. Zo kennen nagenoeg alle overheidsorganen reeds informatiebeheerregels en sluit de geïntroduceerde risicobenadering aan bij het bredere informatiebeleid en de cyclus van planning en control. Te wijzen is ook op het bestaande voorschrift van risicoanalyse in de AVG en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (vgl. paragraaf 4.3). Een dergelijke benadering waar het onderhavige wetsvoorstel nu om vraagt behoeft dus geenszins kostenverhogend te zijn. Voorts is naar aanleiding van de vragen in de uitvoeringstoets over de uitwerkingen in dit wetsconcept een nadere beschrijving opgenomen van de belangrijkste wijzigingen die zijn voorgenomen in het Archiefbesluit en de Archiefregeling (vgl. met name de paragrafen 4.3 en 4.4).

Zo is te wijzen op de nieuw beschreven kwaliteitsniveaus van duurzame toegankelijkheid. Hierbij zal zoveel als mogelijk worden geput uit reeds bestaande en beschikbare normen voor duurzaam beheer en recordmanagement. Ten aanzien van selectiebesluiten (voorheen: selectielijsten) zijn de voorgenomen maatregelen juist erop gericht om het administratieve proces hieromtrent te vereenvoudigen. Zo mag bij kleinere wijzigingen voortaan van het selectiebesluit worden afgeweken zonder dat de gehele vaststellingsprocedure opnieuw behoeft te worden doorlopen. Wat betreft de nieuw gecreëerde mogelijkheid van ontheffing van overbrengingsverplichting (ofwel bewaren bij de bron, vgl. paragraaf 4.6) is in ogenschouw te nemen, dat het niet alleen gaat om specifieke gegevensverzamelingen, maar ten principale om een keuze die het overheidsorgaan zelf maakt. Indien niet voor deze mogelijkheid gekozen wordt (of

¹²⁶ Vgl. <https://www.internetconsultatie.nl/verzamelwetgegevensbescherming>.

indien niet aan de criteria wordt voldaan), blijft er altijd net als nu de mogelijkheid van overbrenging naar de archiefdienst.

Tot slot is bij dit alles het uitgangspunt in de eerder genoemde brief van 13 juni 2018 te betrekken, dat inhaaleffecten en extra (eenmalige) uitvoeringskosten dienen te worden voorkomen. Mede hierom is gekozen voor een ruime overgangstermijn, zonder dat sprake is van een terugwerkende kracht. Dit geeft archiefvormers de tijd om de te nemen maatregelen zoveel mogelijk in te bedden in hun reguliere bedrijfsvoering.¹²⁷ Voor deze bedrijfsvoering zijn de verantwoordelijke overheidsorganen zelf verantwoordelijk. De financiële gevolgen hiervan komen voor rekening van de archiefvormers.

Inmiddels heeft het kabinet een reactie¹²⁸ op het rapport van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) «Ongekend onrecht»¹²⁹ aan de Kamer aangeboden. Uitvloeisel hiervan is een generiek actieplan ter verbetering van de informatiehuishouding, onder de titel «Open op Orde».¹³⁰ Hieraan ging een analyse vooraf van knelpunten bij de capaciteit en beschikbare expertise van informatieprofessionals en de rol van medewerkers in het primaire proces, de grote hoeveelheid en aard van informatie, de veelheid en kwaliteit van de informatiesystemen en de sturing en naleving op dit gebied. In dit generieke actieplan staat hoe de benodigde verbetering vanaf het jaar 2021 verder wordt uitgevoerd. Het plan stelt kaders en kwaliteitseisen voor de informatiehuishouding voor het hele Rijk, inclusief de zelfstandige bestuursorganen en Hoge Colleges van Staat. Binnen de kaders van het generieke actieplan maken de organisaties binnen het Rijk eigen actieplannen. Voortgang wordt met de Kamer gedeeld.

Het programma «Open op Orde» zal binnen het Rijk bijdragen aan een betere naleving van de archiefwettelijke eisen. Zo zijn duurzame toegankelijkheid, eisen aan informatiesystemen, investeren in ambtelijk vakmanschap en versterking van het nalevingstoezicht nadrukkelijk onderdeel van het plan. Voor het plan geldt een budgettair kader dat van 2021 tot het jaar 2026 bijna € 800 miljoen belooft voor informatiehuishouding en actieve openbaarmaking.

Impactanalyse

In de in paragraaf 4.7 vermelde impactanalyse is in 2019 nader onderzoek gedaan naar mogelijke effecten voor de openbaarheid bij een kortere overbrengingstermijn. Conclusie van het rapport was dat de instroom van (jonger) archief vermoedelijk leidt tot enigszins hogere kosten, die verschillend uitpakken voor archiefvormers en archiefdiensten. De inschattingen en berekeningen gaan uit van een verschuiving van kosten door enerzijds een afname van kosten voor Woo-verzoeken (m.b.t. documenten van tien tot twintig jaar) en anderzijds een toename van kosten die zijn verbonden aan besluitvorming omtrent openbaarheid, terugleningen en inzage. Redenen zijn onder meer dat de besluitvorming over eventuele beperkingen aan de openbaarheid van jonger archief complexer is, het aantal te beoordelen dossiers groter zal zijn en dat het publiek naar verwachting ook meer belangstelling zal hebben voor jonger archief.

¹²⁷ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 272.

¹²⁸ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 4.

¹²⁹ Kamerstukken II 2020/21, 35 510, nr. 2.

¹³⁰ Kamerstukken II 2020/21, 29 362, nr. 291.

Voor archiefvormers van zowel de centrale als decentrale overheid schatte het rapport de financiële gevolgen zeer gering (een toename van jaarlijks € 130.000 respectievelijk een afname van € 5.000). Voor de archiefdiensten lag dit iets anders. Met name voor het Nationaal Archief werden structureel hogere kosten verwacht vanwege de toenemende advisering over openbaarheid en de toename in beschikbaarstelling van (jonger, eventueel beperkt openbaar) archief van € 1.3 mln. per jaar. Voor het totaal van de decentrale overheden (inclusief RHC's) was dit aanzienlijk minder, een jaarlijkse € 355.000. De hogere kosten voor het Rijk liggen vooral aan grotere aantallen en tevens meer complexe openbaarheidskwesties.

Op basis van voornoemde impactanalyse en de effecten die het Nationaal Archief in het kader van uitvoeringstoets door de Accountantsdienst Rijk (zie hoofdstuk 8) in kaart heeft gebracht, zijn naderhand door het Nationaal Archief in meerjarenperspectief eigen kosten geprognoseerd in een langzaam oplopende reeks tot het jaar 2031. Dit betreft kosten waar in het eerder genoemde rapport van APE geen rekening was gehouden. Dit heeft binnen het Ministerie van OCW geleid tot een herprioritering van middelen voor het Nationaal Archief. Deze gaat ervan uit dat de dienstverlening van het Nationaal Archief al ruim voor het in werking treden van de kortere overbrengingstermijn zal worden geïntensiveerd, mede door de verwachting die zal bestaan bij zowel algemene belangstellenden als onderzoekers. Deze kosten van het Nationaal Archief betreffen naast inzage voorts advisering over selectie en ontheffing van de overbrengingsplicht, het verwerven van archieven bij verkorting overbrengingstermijn en capaciteit voor motivering van openbaarheidsbesluiten.

Gemeenten

De VNG heeft in haar uitvoeringstoets gesteld dat de maatregel om de aanwijzing van een archivaris verplicht te stellen voor gemeenten en gemeenschappelijke regelingen samen leidt tot structureel € 4 miljoen aan meerkosten. De Archiefwet 1995 bood nog de mogelijkheid om in plaats van het aanstellen van een (wettelijk gediplomeerde) archivaris deze verantwoordelijkheid neer te leggen bij de secretaris. Bij deze stellingname dient echter in ogenschouw te worden genomen, dat het bieden van dit alternatief voornamelijk was gelegen in de terughoudendheid om van bovenaf in te grijpen in de lokale bestuursverantwoordelijkheid, maar niet in een vermeende gelijkwaardigheid van de taakuitoefening door de secretaris aan die door de geschoolde archivaris (zie ook paragraaf 4.12). Een meerderheid van gemeenten, de provincies en waterschappen hebben dan ook een archivaris aangesteld. Indien nog geen gemeentearchivaris is aangesteld, kan een gemeente andere mogelijkheden benutten. De secretaris kan de taak mandateren, maar de gemeente kan zich bijvoorbeeld ook aansluiten bij een regionaal archief met een archivaris die door meerdere gemeenten is aangewezen en deze als archivaris aanwijzen. Het is ook mogelijk archivarisdiensten te delen met een andere gemeente.¹³¹ Personeelskosten zijn voorts relatief gering, omdat het in veel gevallen minder dan een en – in de berekening van VNG Realisatie – soms zelfs een fractie van een formatieplaats betreft. Bovendien wordt het door het wegvallen van de diploma-eis eenvoudiger om de taak in de organisatie te beleggen en kan geconcentreerd worden op (potentiële) geschiktheid, bekwaamheid en kennis.

¹³¹ Vgl. de Handreiking Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) van de VNG (derde geactualiseerde versie april 2020), te raadplegen via: <https://vng.nl/publicaties/horizontale-verantwoording-archiefwet-1995-via-kritische-prestatie-indicatoren-kpis>.

Effectiever dan de gevraagde compensatie lijkt het dan ook om voor de vergroting van kennis en kunde te investeren in opleidingen waarmee de (mogelijk aan te wijzen) archivaris binnen de gemeentelijke overheid zijn of haar bekwaamheden kan uitbreiden. OCW is dan ook bereid om voor een aantal jaren gedurende de digitale transitie middelen te reserveren voor een opleidingsfonds met dit oogmerk. Tevens zal OCW in reactie op de door VNG gevraagde implementatiemiddelen een bedrag hiertoe vrijmaken in de orde van grootte van € 2 miljoen voor een periode van vier tot vijf jaar.

Voorts schat de VNG in haar uitvoeringstoets in dat circa € 0,36 mln. aan jaarlijkse kosten die zijn verbonden aan de verkorting van de overbrengingstermijn. Dit bedrag is ontleend aan de inschatting van de bovengenoemde impactanalyse uit 2019 wat betreft advisering en inzageverlening met betrekking tot (beperkt) openbaar archief. Omgeslagen over alle gemeenten is dit een zeer geringe kostenpost. Mede gelet op de onzekerheden die de praktijk nog in zich bergt en de kennisuitwisseling die tussen archiefdiensten op dit gebied nog zal plaatsvinden lijkt het in ieder geval goed om, zoals ook de VNG voorstelt, de nieuwe praktijk te monitoren.

Wat betreft uitbreiding van het toezicht naar overgedragen archief berekent de VNG een bedrag van € 147.120 ten behoeve van het door haar opstellen van een handreiking en het herijken van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) voor gemeenten. Het is positief te duiden dat VNG de gemeenten hierin wil bijstaan. In deze bijdrage aan de VNG zal OCW dan ook voorzien. Als algemene ondersteuning van de sector bij implementatie is voorts te wijzen op het reeds bestaande sectorbrede Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA) dat OCW ondersteunt zolang het nodig is.

8. Advies en consultatie

Van eind november 2019 tot eind januari 2020 is een internetconsultatie gehouden over een ontwerp van het wetsvoorstel. Tevens heeft in die fase zowel bij het Rijk als de decentrale overheden een aantal toetsen plaatsgevonden voor de uitvoering en de handhaving, waarop in deze paragraaf nader wordt ingegaan.

Internetconsultatie

Hierop zijn 76 reacties binnengekomen, waarvan 63 openbare reacties. Van de reacties kwamen er 20 van decentrale overheden, 19 uit het archiefwezen (instellingen en professionals), 17 van particuliere personen, 10 van Rijksorganen, 3 van adviseurs en leveranciers en 7 van overige organisaties, al dan niet met een publieke taak. Daarmee was er een goede spreiding van belanghebbenden bij de Archiefwet. De reacties en een uitgebreidere samenvatting hiervan zijn gepubliceerd op de website van de rijksoverheid.

Over het algemeen werd het ontwerp wetsvoorstel gezien als een verbetering wat betreft de leesbaarheid en toepasbaarheid in het digitale tijdperk. Veel voorgestelde wijzigingen kregen brede steun, zoals het opnemen van de publieke belangen van archivering, een risicobenadering voor duurzame toegankelijkheid, de verkorting van de overbrengingstermijn, de mogelijkheid voor ontheffing van overbrenging en de aanpassing van het openbaarheids- en toegangsregime voor overgebracht archief. Wel waren er vragen en suggesties over de uitwerking en over de terminologie; deze zijn in het wetsvoorstel verwerkt. Verder zijn

mede naar aanleiding van de internetconsultatie enkele artikelen toegevoegd, zie ook hierna.

Uitvoeringstoets Rijk

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft in opdracht van OCW de uitvoerbaarheid van het voorstel van wet onderzocht bij de organisaties die onder toezicht staan van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. Dit betrof zowel de centrale overheid als uitvoeringsorganisaties en Regionale Historische Centra. Het complete rapport van 20 mei 2020 is met een samenvatting gepubliceerd.¹³² Uit het onderzoek kwam naar voren dat, zoals ook enigermate te verwachten was, de effecten die organisaties van de wijzigingen verwachten uiteenlopen en nauw samenhangen met de structuur en omvang van de organisatie en het archief, het soort archief, de stand van het informatiebeheer, het type organisatie en de rol die archieven daarbij spelen. In veel reacties kwam terug dat men behoefte heeft aan meer duidelijkheid omtrent de uitwerkingen van met name het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Onduidelijkheid in de uitwerking maakt het immers moeilijk om de impact te bepalen. Zoals hierboven onder hoofdstuk 7 uiteengezet, is daarom deze reden dan ook in dit wetsvoorstel hierop een aangepaste en sterk uitgebreide toelichting over deze uitwerking opgenomen (zie met name hoofdstuk 4). Over het ontwerp voor de vernieuwde lagere regelgeving volgt nog een aparte internetconsultatie, alsmede een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets. De nieuwe Archiefwet, het nieuwe Archiefbesluit en de Archiefregeling zullen uiteindelijk gelijktijdig (als totaalpakket) in werking treden.

Tevens is de verhouding tussen de Archiefwet en andere, specifieke wet- en regelgeving van met name de Woo en de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) in dit wetsvoorstel opnieuw en uitgebreider beschreven (zie hoofdstuk 5). Naar aanleiding van onder meer deze toets is tevens een nieuw artikel toegevoegd dat zich richt op samenwerkingsverbanden, hetgeen in het onderzoek ook wel wordt aangeduid met ketenzorgdragerschap of ketenoverdracht (zie nader paragraaf 4.8).

Over het algemeen was de verwachting dat dit wetsvoorstel de transparantie zal doen toenemen, maar dat er een zeker risico is dat er meer beperkingen aan de openbaarheid zullen worden gesteld vanwege de relatief hogere actualiteitswaarde van de archieven. Om deze reden is de herziening van het openbaarheidsregime in dit wetsvoorstel opnieuw en tevens uitgebreider beschreven (zie nader paragraaf 4.7). De procedure en mogelijkheden van inzage zijn nader toegelicht alsmede informatieverstrekking in andere vorm, hetgeen mogelijk aan de orde is bij beperkingen aan de openbaarheid. Hiermee is beoogd om aan zowel de archiefvormer als de archivaris van de archiefdienst meer inzicht te geven in de te maken afwegingen rond de openbaarheid en tevens meer procedurele houvast te geven bij verzoeken om inzage.

Handhaafbaarheidstoets Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (I-OE)

Hoewel de wet een geheel nieuwe en geactualiseerde toelichting heeft en meer is toegespitst op digitale informatie, stelt de Inspectie dat voor verbetering van de naleving meer nodig is dan een eenvoudig toe te passen wetstekst. De mate van naleving van een wet wordt bepaald door meerdere factoren. De Inspectie noemt naast de duidelijkheid en bekendheid van regelgeving onder meer risicobewustzijn, intrinsieke motivatie en inspanningsbereidheid, de mate waarin moeite moet worden

¹³² <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/archieven/documenten/rapporten/2020/07/02/onderzoeksrapport-uitvoerbaarheidstoets-gemoderniseerde-archiefwet>.

gedaan om de regel na te leven, de kans op ontdekking van de overtreding en de ingeschatte kans op een sanctie of beloning na controle.

De Inspectie heeft uit oogpunt van het bevorderen van de naleving voorgesteld om aan het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen, waarin geregeld wordt dat de Inspectie zelf ook de beschikking krijgt over bevoegdheden (aanwijzing, opleggen last onder dwangsom) die nu alleen aan de Minister van OCW zijn toegekend. Dit voorstel is niet overgenomen in het wetsvoorstel. Maatregelen in dit verband dienen doorgaans op politiek en bestuurlijk niveau afgewogen te worden. De bevindingen en de adviezen van de Inspectie spelen hierbij vanzelfsprekend een belangrijke rol.

De Inspectie stelt tevens voor dat in de wet een artikel wordt opgenomen over het melden van incidenten. Het is belangrijk dat incidenten met betrekking tot documenten bij de Inspectie worden gemeld, zodat zij tijdig onderzoek kan doen en eventueel kan aandringen op maatregelen ter verbetering van de informatiehuishouding. Het komt nu voor dat de Inspectie pas laat, soms pas via de media, van incidenten op de hoogte raakt. Bij incidenten kan worden gedacht aan diefstal, vermissing, verlies, beschadiging of onrechtmatige vernietiging van documenten. De toezichthouder vraagt derhalve dat in de wet een meldplicht wordt opgenomen voor overheidsorganen van de centrale overheid bij incidenten. Aan dit verzoek van de Inspectie is in dit wetsvoorstel tegemoet gekomen door het opnemen van een dergelijke meldplicht (zie hiertoe de toelichting onder paragraaf 4.11).

Gemeenten

Afgezien van bovenstaande financiële gevolgen merkt de VNG op, dat wat voorheen archivering achteraf was, nu is gekanteld naar informatiebeheer vanaf het begin van een werkproces, met duurzame toegankelijkheid van informatie als doel. Zij vindt dat het onderhavige wetsvoorstel nog te weinig uitgaat van een dergelijke, gekantelde situatie. Ook beschikte zij nog niet over het hernieuwde Archiefbesluit en de aangepaste Archiefregeling, zodat zij nog niet uitwerkingen van de wet en nader gestelde eisen kan beoordelen, zoals voor duurzame toegankelijkheid en digitale documenten («e-depots»). Dit laatste voorbehoud is ook in veel andere reacties op het wetsvoorstel gemaakt. Om deze reden zijn de voornemens ten aanzien van de belangrijkste wijzigingen van besluit en regeling nu uitgebreider in dit wetsvoorstel beschreven.

Over de door de VNG gevraagde kanteling is te zeggen, dat bewust een aantal basisprincipes van de Archiefwet 1995 in dit nieuwe wetsvoorstel onverkort is gehandhaafd, waaronder goede, geordende en toegankelijke staat (nu aangeduid als «duurzame toegankelijkheid», zie nader paragraaf 4.3), waardering en selectie en de overbrengingsplicht. Dit heeft niet alleen te maken met het gegeven, dat dit wetsvoorstel nog jaren moet kunnen functioneren in een periode, waarin sprake zal zijn van zowel analoog als digitaal informatiebeheer. Ook in een digitale beheeromgeving zijn deze basisprincipes nog steeds functioneel.

Om de nieuwe wet beter te laten aansluiten bij het digitale informatiebeheer is een aantal wijzigingen aangebracht ten opzichte van de Archiefwet 1995, waaronder de introductie van een risicobenadering en de mogelijkheid van ontheffing van de overbrengingsplicht voor specifieke overheidsorganisaties of dataverzamelingen. Dit laatste gaat bewust niet zo ver als het in reacties soms genoemde principe van Common Ground, waarin het bewaren van informatie bij de bron een

uitgangspunt is. Wel biedt het onderhavige wetsvoorstel mogelijkheden die hierbij aansluiten, zonder de bovengenoemde en beproefde basisprincipes los te laten. Het gaat dan specifiek om de ontheffing van overbrenging (vgl. paragraaf 4.6), en de mogelijkheid om documenten over te brengen (en dus onder beheer bij een archiefdienst te brengen) zonder dat evenwel fysieke verplaatsing van de documenten plaatsvindt (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1, bij het begrip «overbrenging»).

Wat betreft de goede, geordende en toegankelijke staat is de kritiek van onder meer VNG ter harte genomen in die zin, dat dit begrip is vervangen door het begrip duurzame toegankelijkheid, dat nauwer aansluit op digitaal informatiebeheer. In dit wetsvoorstel is dit begrip samen met de risicobenadering vervolgens nader uitgewerkt. Voor alle verdere uitwerkingen (in het bijzonder in het Archiefbesluit en de Archiefregeling) geldt dat de vertegenwoordigers van de koepels hierbij betrokken worden.

Provincies en waterschappen

De uitvoeringstoets voor de provincies en waterschappen is uitgevoerd in opdracht van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). IPO en UvW concluderen dat de provincies en waterschappen de gewijzigde Archiefwet in grote lijnen kunnen uitvoeren. De wijziging veroorzaakt geen grote veranderingen aan de werkprocessen. Ook de veranderingen van uitvoeringskosten zijn beperkt, omdat de belangrijkste materiële wijziging in de wet, de verkorting van de overbrengingstermijn, geen grote veranderingen teweegbrengt in de uitvoeringspraktijk van provincies en waterschappen. Bovendien worden veel van deze wijzigingen pas over tien jaar merkbaar, omdat de wet niet met terugwerkende kracht in gaat.

Daarbij wijzen zij op enkele randvoorwaarden. Om de wet goed te kunnen uitvoeren moet de transitie naar een digitale archiefsector worden voortgezet. Dat betekent archiefvormers die papierloos werken en archiefdiensten die adequate e-depots beschikbaar hebben. Ook een goede inrichting van «archivering by design», oftewel het bij de inrichting van werkprocessen en informatiesystemen al werken aan de archivering, is randvoorwaardelijk voor een goede uitvoering. Deze ontwikkelingen zijn volgens IPO en UvW geen rechtstreeks gevolg van de gewijzigde wet, maar worden wel dringender.

Voorts vragen zij aandacht voor de nieuwe taak voor provincies om ontheffing te verlenen voor bewaren bij de bron. In potentie kan dit een substantiële inzet van provincies vragen. Er dient genoeg tijd te zijn voor een goede voorbereiding op deze taak. Zij bevelen aan om de uitvoeringslast na de inwerkingtreding van de wet goed te monitoren, met name ten aanzien van de ontheffingsmogelijkheid. Deze laatste aanbeveling is zeker ter harte te nemen. De provincies kunnen hier zelf een belangrijke rol in spelen. Eerder in paragraaf 4.6 is reeds gewezen op het uitgangspunt om bij het uitwerken van regels in dit verband eventuele uitvoeringslasten zoveel mogelijk te beperken.

Een Informatiewet

In de consultatiefase hebben sommigen gepleit voor een Informatiewet. De gedachte is dat regels voor archiveren in een wet samen genomen moeten worden met regels ten behoeve van openbaarheid en open data, privacy en informatiebeveiliging. Een dergelijke wet zou door het overzicht de uitvoerbaarheid bevorderen.

Er bestaat echter een veelheid aan wet- en regelgeving die raakt aan de verschillende onderdelen van het informatiebeheer bij overheden, zoals genoemd in hoofdstuk 5. Daar komt bij dat de huidige wetten die openbaarheid, privacy en informatiebeveiliging regelen, van zeer verschillende aard en opbouw zijn. Integratie van deze wetgeving zou langdurig en complex zijn en vanwege de samenhang met Europese wetgeving niet zonder meer mogelijk. Informatiebeheer vraagt hoe dan ook om een interdisciplinaire aanpak, waarbij verschillende wetten en invalshoeken gecombineerd moeten worden.

De bescherming van persoonsgegevens is goeddeels geregeld in de Europese Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) – die een rechtstreekse werking heeft – en in de Nederlandse Uitvoeringswet Algemene Verordening Gegevensbescherming (UAVG). De Europese richtlijnen met betrekking tot open overheidsdata zijn geïmplementeerd middels de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who).¹³³ Op ander niveau is vanaf 1 januari 2019 de Baseline Informatiebeveiliging Overheid (BIO) van kracht, die als gezamenlijk normenkader voor informatiebeveiliging voor de gehele overheid door de verschillende overheidslagen zelf wordt geïmplementeerd. Voor openbaarheid van bestuur geldt de Wet open overheid.

Dit wetsvoorstel houdt rekening met de genoemde wet- en regelgeving. Zo is voor het documentbegrip en het openbaarheidsregime afstemming gerealiseerd met de Woo. Naar aanleiding van het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens is de toelichting uitgebreid en zijn enkele artikelen aangepast.

9. Werkingsgebied

Dit wetsvoorstel geldt niet voor de openbare lichamen Saba, Bonaire en Sint Eustatius, die samen Caribisch Nederland vormen. De openbare lichamen zijn daarom niet betrokken bij de consultatie over dit wetsvoorstel. Voor Caribisch Nederland is sinds het opheffen van de Nederlandse Antillen met ingang van 10 oktober 2010 de Archiefwet BES van toepassing. Die wet is een technische omzetting van de tot dat moment geldende Landsverordening tot regeling van het Archiefwezen in de Nederlandse Antillen (P.B. 2008, no. 7), die weer in belangrijke mate was geënt op de Archiefwet 1995. Bij de omzetting is de bestaande landsverordening zo veel als mogelijk ongewijzigd gelaten.

De praktijk van het archief- en informatiebeheer in Caribisch Nederland is nog sterk in ontwikkeling.¹³⁴ Zo is er bijvoorbeeld nog gebrek aan geschikte depots voor het bewaren van documenten. Deze problematiek dient eerst te worden opgelost, alvorens een herziening van het wettelijk regime en een eventuele verkorting van de overbrengingstermijn aan de orde kunnen zijn. In de kabinetsreactie van 12 mei 2016 op het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland heeft het Kabinet eerder aangegeven dat wat betreft het treffen van (wettelijke) maatregelen ook in de komende jaren rekening zal worden gehouden met het absorptievermogen van de eilanden en dat terughoudendheid op zijn plaats is. De eilanden hebben tijd nodig de reeds ingevoerde wetgeving te implemen-

¹³³ De omzetting van de Richtlijn (EU) 2019/1024 van het Europees Parlement en de Raad van 20 juni 2019 inzake open data en het hergebruik van overheidsinformatie is op het moment van schrijven nog niet voltooid.

¹³⁴ Kamerstukken II 2018/19, 29 362, nr.280, rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed over de naleving van de Archiefwet BES.

teren.¹³⁵ Het is dan ook beter om eerst de bestaande knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de eilanden weg te nemen.

II. Artikelsgewijs deel

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Oud: artikel 1 Aw 1995

Wijziging: aanpassing diverse begrippen

Artikel 1.1 bevat de begripsbepalingen. Een groot deel van de begrippen is in het algemeen deel van de toelichting reeds toegelicht en wordt hieronder niet afzonderlijk toegelicht. Dit geldt bijvoorbeeld voor het begrip «overbrenging» (zie paragraaf 2.6), «overheidsorgaan» (zie paragraaf 2.2) en «verantwoordelijk overheidsorgaan» (zie eveneens paragraaf 2.2). Hieronder wordt nog wel aanvullend aandacht besteed aan het koepelbegrip «archiefdienst», aan het begrip «document», en ten slotte aan het begrip «vervreemding».

Archiefdienst

In dit wetsvoorstel wordt voor archiefdiensten onderscheid gemaakt tussen het Nationaal Archief (de archiefdienst die kortgezegd is bestemd voor de blijvende bewaring van documenten van de centrale overheid) en de decentrale archiefdiensten (de archiefdiensten die zijn bestemd voor de blijvende bewaring van documenten van een gemeente, provincie of waterschap). Het begrip archiefdienst is een verzamelbegrip, dat duidt op zowel het Nationaal Archief als op de decentrale archiefdiensten. Voor het begrip «archiefdienst» geldt kortom dat het geen zelfstandige betekenis heeft. Het begrip is uitsluitend opgenomen om wetstechnische redenen, opdat de artikelen waarin naar de archiefdiensten in het algemeen moet worden verwezen overzichtelijk kunnen worden gehouden.

Document

Het begrip «document» in dit wetsvoorstel vervangt het begrip «archiefbescheiden» dat is opgenomen in de Archiefwet 1995. De Archiefwet 1995 definieert het begrip «archiefbescheiden» als «*bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd om daaronder te berusten*».¹³⁶ Uit de zinsnede «bescheiden, ongeacht hun vorm» blijkt dat het niet uitmaakt in welke vorm de overheidsinformatie precies is vastgelegd. Het kan gaan om brieven en besluiten, cijfers en rapporten, tekeningen en kaarten, interne nota's en e-mails, websites, foto's, video's, geluidsopnames en zelfs computerprogrammatuur. In alle gevallen is sprake van archiefbescheiden in de zin van de Archiefwet 1995.

De zinsnede «naar hun aard bestemd daaronder te berusten» houdt in dat het bij archiefbescheiden moet gaan om bescheiden die naar hun aard «thuishoren» bij het overheidsorgaan en dus als zodanig bestemd zijn om deel uit te maken van het archief van dat overheidsorgaan. Daarvan is sprake wanneer de archiefbescheiden verband houden met de publieke taken van het overheidsorgaan. Anderzijds kunnen archiefbescheiden die ten onrechte door een overheidsorgaan zijn ontvangen – bijvoorbeeld omdat zij verkeerd zijn geadresseerd – voor de Archiefwet 1995 niet als archiefbescheiden van dat overheidsorgaan worden aangemerkt.

¹³⁵ Kamerstukken I 2015/16, 34 300 IV nr. K, p. 4.

¹³⁶ Vgl. artikel 1, onderdeel c, onder 1°, van de Archiefwet 1995.

Als gezegd wordt in dit wetsvoorstel wordt in plaats van het begrip «archiefbescheiden» het begrip «document» gehanteerd. De definitie van het begrip, opgenomen in de aanhef, juncto onderdeel a, van artikel 1.1, is daarbij afgestemd op de definitie van het begrip «document» zoals dat is opgenomen in de novelle bij de Woo.¹³⁷ Daarmee is beoogd de aansluiting tussen de Woo en de Archiefwet te verbeteren, door duidelijk te maken dat zij wat betreft het documentbegrip in wezen hetzelfde toepassingsbereik hebben.

Ten opzichte van het begrip «archiefbescheiden» heeft dat tot een tweetal belangrijke wijzigingen geleid. Ten eerste wordt niet langer gesproken van «*bescheiden, ongeacht hun vorm*», maar van «*een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens*». Een inhoudelijke wijziging is daarmee niet beoogd. Voor beide zinsneden geldt namelijk dat sprake moet zijn van een ruime en techniekneutrale uitleg, waarbij de precieze drager waarop de gegevens zijn vastgelegd in niet van belang is voor de vraag of van documenten kan worden gesproken. Een document hoeft dan ook niet de vorm te hebben van een papieren tekstdocument (zoals brieven, vergunningaanvragen, subsidiebeschikkingen, adviesnota's of rapporten) om onder de documentdefinitie te vallen. Ook andere verschijningsvormen, zoals foto's, video- en audio-opnames, e-mails, websites, databases of algoritmes kunnen als documenten worden aangemerkt. Bij digitale documenten kan het aggregatieniveau van het geheel van gegevens dat als document wordt aangemerkt overigens verschillen. Afhankelijk van de context waarin de informatie wordt gebruikt en beheerd kan dat aggregatieniveau hoger (bijvoorbeeld een zaakdossier) of lager zijn (bijvoorbeeld afzonderlijke webpagina's of aparte sets databasegegevens). In een digitale context is een document is kortom een verzameling van aan elkaar gerelateerde vastgelegde gegevens die voor de gebruiker als logische eenheid wordt gepresenteerd. Qua reikwijdte komt de betekenis van het begrip «document» daarmee grotendeels overeen met de term «informatie-object», zoals die wordt gehanteerd binnen de context van ICT en informatiebeheer.

Ten tweede is aan de definitie toegevoegd dat het document naar zijn aard verband dient te houden met de publieke taak van het overheidsorgaan. Daarmee is bedoeld de definitie van het documentbegrip concreter en begrijpelijker te maken. Dit element maakt bij het begrip «archiefbescheiden» impliciet deel uit van het «*naar hun aard bestemd daaronder te berusten*». Een document kan immers enkel bestemd zijn om onder een overheidsorgaan te berusten als hij het heeft opgemaakt of ontvangen en indien het op een bepaalde wijze met zijn taak verband houdt. Zoals in de memorie van toelichting bij de novelle van de Woo is toegelicht, moet het «naar zijn aard verband houden met de publieke taak» ruim worden uitgelegd. Het gaat niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid).¹³⁸ Gegevens die geen verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan, vallen niet onder het documentbegrip. Bijvoorbeeld: indien medewerkers van overheidsorganen bedrijfsmiddelen zoals werktelefoons en computers gebruiken voor persoonlijke communicatie, vallen de aldus vastgelegde gegevens niet onder het documentbegrip.

¹³⁷ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 2.

¹³⁸ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 11.

Ten opzichte van de definitie van «archiefbescheiden» uit de Archiefwet 1995 is vervallen dat een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens naar zijn aard bestemd moet zijn om onder dat overheidsorgaan te berusten. Dit element is mede naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State op dit wetsvoorstel uit de documentdefinitie geschrapt. Door de toevoeging van het criterium, dat het document «naar zijn aard verband dient te houden met de publieke taak van het overheidsorgaan», is de praktische betekenis van het «bestemd te berusten» beperkt geworden. Hoewel uit dit laatste criterium volgt dat een overheidsorgaan niet verantwoordelijk is voor die exemplaren van documenten, die het heeft opgemaakt om aan een ander toe te zenden, is de praktische betekenis daarvan uiterst beperkt. In de eerste plaats omdat een overheidsorgaan van uitgaande post kopieën bewaart, die *wel* bestemd zijn om van het eigen archief deel uit te maken. Daarbij komt dat in de moderne, digitale informatiehuishouding (anders dan bij papier) het onderscheid tussen het originele, uitgaande exemplaar en de kopie in wezen louter theoretisch is. In het licht daarvan is ervoor gekozen het criterium uit de documentdefinitie te schrappen. Dit alles laat vanzelfsprekend onverlet dat een overheidsorgaan op basis van een redelijke wetsuitleg niet verantwoordelijk is voor die documenten die (hoewel zij strikt genomen binnen de documentdefinitie vallen) naar hun aard niet bij het overheidsorgaan thuishoren, bijvoorbeeld bij documenten die het overheidsorgaan aan een ander heeft gezonden.

De onderdelen b en c van het documentbegrip zijn gebaseerd op de huidige onderdelen 1° en 2° van de definitie van «archiefbescheiden» uit de Archiefwet 1995. Onderdeel b van het documentbegrip brengt tot uitdrukking dat ook van een document sprake is als een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens is opgemaakt of ontvangen door instellingen of personen, waarvan of van wie de rechten of functies op een overheidsorgaan zijn overgegaan. Hoewel deze documenten in oorsprong niet zijn opgemaakt of ontvangen door een overheidsorgaan, op basis van de documentdefinitie, opgenomen in onderdeel a, buiten de werking van de Archiefwet zouden vallen, moeten ook deze stukken worden beschouwd als documenten in de zin van de Archiefwet. Een recent voorbeeld van de overgang van rechten en functies op de Staat is de Remigratiewet (Stb. 1999, 232), waarvan artikel 15 bepaalt dat de archiefbescheiden van het opgeheven Emigratiebestuur overgedragen worden aan de Staat. Ook kan worden gewezen op het wetsvoorstel voor de Wet publiekrechtelijke omvorming ProRail, die op het moment van schrijven bij de Tweede Kamer in behandeling is.

Onderdeel c regelt dat de documenten van natuurlijke personen en rechtspersonen – particuliere archieven – die worden verworven door een archiefdienst de status krijgen van documenten in de zin van de Archiefwet. Dat leidt er onder andere toe dat het verantwoordelijk overheidsorgaan verplicht is de betreffende documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Ook andere bepalingen van de wet, met name die inzake de toegang tot deze documenten, zijn dan van toepassing.

Overbrenging

Aan het wetsvoorstel is ten opzichte van de definities van de Archiefwet 1995 een begripsbepaling voor «overbrenging» toegevoegd. Overbrenging is daarbij gedefinieerd als het «voor blijvende bewaring onder beheer brengen van documenten bij een archiefdienst». Met deze definitie wordt duidelijk gemaakt dat de kern van overbrenging eruit bestaat dat de archiefdienst verantwoordelijk wordt voor het beheer en de beschikbaarstelling van de blijvend te bewaren documenten. Het

wetsvoorstel verbindt aan de overbrenging een aantal belangrijke gevolgen. Zo geldt voor de documenten die naar het Nationaal Archief worden overgebracht, dat Onze Minister daarvoor het na overbrenging het verantwoordelijke overheidsorgaan wordt (vgl. artikel 2.6, eerste lid). Bovendien is het moment van overbrenging het startpunt voor de toepassing van het openbaarheidsregime van de Archiefwet (vgl. artikel 7.1).

De fysieke locatie waar documenten berusten is geen onderdeel van de definitie gemaakt. Het is in bepaalde gevallen namelijk denkbaar dat documenten worden overgebracht, maar fysiek niet naar de archiefdienst worden verplaatst (bijvoorbeeld bij digitale documenten die in één bepaald informatiebeheersysteem zijn opgeslagen). Vanzelfsprekend zal zo'n overbrenging wel aan de voornoemde wettelijke kaders moeten kunnen voldoen. De archivaris zal in zo'n geval kortom in staat moeten worden gesteld om zijn verantwoordelijkheid voor het beheer van de documenten waar te maken. Bovendien zal het openbaarheidsregime van de Archiefwet moeten worden gevolgd, alsmede de (aanvullende) beheersregels zoals die voortvloeien uit het Archiefbesluit en de Archiefregeling (zie nader paragraaf 4.3, «Voornemens Archiefbesluit en Archiefregeling»).

Vervreemding

Aan het wetsvoorstel is ten opzichte van de Archiefwet 1995 een begrip «vervreemding» toegevoegd. Daarmee is bedoeld meer duidelijkheid te geven over de betekenis van de «vervreemding», opgenomen in artikel 4.4 van dit wetsvoorstel. Vervreemding is in de Archiefwet 1995 opgenomen in artikel 8, maar een inhoudelijke duiding van het begrip ontbreekt daarbij. Naar de definitie die in dit wetsvoorstel is opgenomen, is enkel sprake van vervreemding, indien sprake is van *eigendomsoverdracht*. Te denken valt aan het geval waarin een verantwoordelijk overheidsorgaan van de Staat documenten overdraagt aan een overheidsorgaan van een andere rechtspersoon of aan een natuurlijk persoon. Het overdragen van documenten tussen overheidsorganen die van één en dezelfde rechtspersoon uitmaken (zoals tussen twee Ministers) wordt evenwel niet als vervreemding aangemerkt, en daarvoor is derhalve ook geen machtiging vereist. In zo'n geval is wel artikel 3.5, eerste lid, van toepassing, dat bepaalt dat bij een overdracht van taken een voorziening moet worden getroffen ten aanzien van de daarmee verband houdende documenten.

Artikel 1.2 Afbakening met andere wetten

Oud: artikelen 2a en 2b van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 1.2 bevat een aantal bepalingen die betrekking hebben op de relatie van het wetsvoorstel tot andere wetten en is inhoudelijk merendeels gelijk aan de artikelen 2a en 2b van de Archiefwet 1995. Nieuw is de in het eerste lid opgenomen (expliciete) afbakening tussen de Woo en het wetsvoorstel: de Woo is niet van toepassing op overgebrachte documenten, tenzij bij deze wet anders is bepaald. Een dergelijke bepaling ontbrak in de Archiefwet 1995. De bepaling maakt expliciet dat ten aanzien van de openbaarheid van overgebrachte documenten uitsluitend het openbaarheidsregime van deze wet van toepassing is. Deze bepaling is in lijn met de onderlinge verhouding tussen het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 en de Woo.

Artikel 1.3 Belang van documenten

Nieuw (deels afgeleid van artikel 2 van het Archiefbesluit 1995)

Artikel 1.3 is nieuw. Het artikel benoemt de waarde van overheidsdocumenten voor een viertal publieke belangen, waarmee een overheidsorgaan rekening moet houden bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden op basis van deze wet. Deze belangen zijn gebaseerd op artikel 2, onderdelen c en d, van het Archiefbesluit 1995. Artikel 2 van het Archiefbesluit 1995 bevat een aantal factoren waarmee zorgdragers rekening moeten houden, maar het artikel is in reikwijdte beperkt tot het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten en de vervanging en vervreemding van documenten. Het nieuwe artikel 1.3 heeft een ruimere reikwijdte, en ziet op alle taken en bevoegdheden die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet. Het artikel geeft daarmee kleur aan de wet als geheel.

De waarden zijn onder andere van groot belang bij het nemen van passende maatregelen om documenten in duurzaam toegankelijke staat te brengen en te houden. De mate waarin documenten van waarde zijn kan bijvoorbeeld een grote rol spelen bij het niveau van beheer dat «passend» moet worden geacht (de zogeheten risicobenadering, zie nader paragraaf 4.3).

Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen

In hoofdstuk 2 zijn de bepalingen opgenomen die voor de wet de verantwoordelijke overheidsorganen aanwijzen. Dit zijn dezelfde overheidsorganen die in de Archiefwet 1995 met het begrip «zorgdrager» werden aangeduid (zie nader paragraaf 2.2 van deze memorie van toelichting).

Artikel 2.1 Verantwoordelijke overheidsorganen van de Staat

Oud: artikelen 23, eerste en tweede lid, en 41 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel; toevoeging aantal nieuwe verantwoordelijke overheidsorganen

In artikel 2.1 zijn de verantwoordelijke overheidsorganen opgenomen die deel uitmaken van de Staat als publiekrechtelijke rechtspersoon. Het artikel is de pendant van artikel 23 van de Archiefwet 1995, dat ziet op de archiefbescheiden van het Rijk, en ook (ten dele) van artikel 41 van de Archiefwet 1995, dat ziet op de archiefbescheiden van «overige overheidsorganen». Voor de toepassing van de Archiefwet 1995 is de verhouding tussen de artikelen 23 en 41 niet volledig duidelijk, en in de praktijk is daardoor niet altijd eenvoudig antwoord te geven op de vraag of een overheidsorgaan als orgaan van het Rijk valt onder artikel 23 van de Archiefwet 1995, of dat het overheidsorgaan moet worden aangemerkt als een «overig overheidsorgaan» in de zin van artikel 41 van de Archiefwet 1995.

In dit wetsvoorstel is getracht aan die onduidelijkheid een einde te maken. Daartoe is gekozen voor een indeling van artikelen waarbij de verantwoordelijke overheidsorganen zoveel mogelijk per rechtspersoon worden benoemd. Artikel 2.1 ziet daarbij op de verantwoordelijke overheidsorganen van de rechtspersoon «Staat». Artikel 2.2 ziet vervolgens op de verantwoordelijke overheidsorganen van de provincies, gemeenten en waterschappen als publiekrechtelijke rechtspersonen, en artikel 2.3 ziet op de verantwoordelijke overheidsorganen van de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties, of gemeenschappelijke organen. De artikelen 2.4 en 2.5 zien op de verantwoordelijke overheidsorganen van andere publiekrechtelijke

rechtspersonen, onderscheidenlijk privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen met enig openbaar gezag bekleed. Al deze artikelen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Artikel 2.1 is inhoudelijk merendeels ongewijzigd ten opzichte van artikel 23 van de Archiefwet 1995. Anders dan in artikel 23 van de Archiefwet 1995 zijn de Hoge Colleges van Staat in artikel 2.1 zoveel mogelijk uitgeschreven. Daarnaast is een aantal verantwoordelijke overheidsorganen toegevoegd dat nu niet expliciet wordt benoemd, maar waarvoor in de praktijk al wel werd aangenomen dat van zorgdragers sprake was. Dit geldt voor de Hoge Raad van Adel, de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kapittel voor de Civiele Orden en het Kapittel der Militaire Willems-Orde, de kabinetten van de gouverneurs van Aruba, Curaçao en Sint Maarten, en ook voor de onafhankelijke bij wet ingestelde organen die met de rechtspraak zijn belast, de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden.

De toevoeging van de zelfstandige bestuursorganen en de vaste colleges van advies is nieuw. Bij de toepassing van de Archiefwet 1995 wordt aangenomen dat zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid op grond van artikel 41 van de wet zelfstandig zorgdrager zijn. Voor zelfstandige bestuursorganen die geen rechtspersoonlijkheid hebben, wordt aangenomen dat zij vallen onder een Minister als zorgdrager. Zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid zijn – net als zelfstandige bestuursorganen *met* rechtspersoonlijkheid – niet hiërarchisch ondergeschikt aan een Minister, en dat maakt het onderscheid in verantwoordelijkheid voor de Archiefwet moeilijk te rechtvaardigen. Ook zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid functioneren in belangrijke mate onafhankelijk van een Minister, en het ligt daarom in de rede dat deze zelfstandige bestuursorganen ook zelf kunnen beslissen over de zorg voor hun documenten (bijvoorbeeld over de vraag of bij de overbrenging van die documenten een openbaarsbeperking moet worden gesteld). Met de toevoeging van de zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van de Staat aan artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, worden ook deze zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid zelf verantwoordelijk overheidsorgaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Autoriteit Consument en Markt. Vanuit dezelfde gedachte zijn ook de vaste colleges van advies als verantwoordelijke overheidsorganen opgenomen. Deze aanpassing laat evenwel onverlet – als het om selectie gaat – dat zelfstandige bestuursorganen die dat willen (door het departement daarvoor een machtiging te geven) kunnen deelnemen aan een overkoepelend ontwerpselectiebesluit dat door het desbetreffende departement wordt opgesteld.

De toevoeging heeft geen betrekking op colleges of commissies die niet als vaste colleges van advies kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld omdat sprake is van colleges of commissies die eenmalig (of slechts gedurende een bepaalde periode) adviseren, die adviseren over de uitvoering van beleid, of die een evaluatieonderzoek verrichten. Gelet op de veelvormigheid en de veelal tijdelijke aard van deze colleges en commissies, is het om praktische redenen niet wenselijk hen de status van verantwoordelijk overheidsorgaan toe te kennen. Zulks laat vanzelfsprekend onverlet dat tussen een commissie en de Minister, die het verantwoordelijke overheidsorgaan is, afspraken kunnen worden gemaakt over de inrichting van het archief, alsmede over de interne vertrouwelijkheid ervan. Bij tijdelijke colleges en commissies is daarbij ook artikel 3.5, tweede lid, van het wetsvoorstel van belang. Dat artikellid houdt de verplichting in om bij de instelling van een tijdelijk overheidsorgaan een voorziening te treffen voor de bewaring van zijn documenten na zijn opheffing.

In het tweede lid is bepaald dat de Ministers met portefeuille wie het aangaat verantwoordelijk zijn voor de documenten van andere overheidsorganen van de Staat dan in het eerste lid genoemd. Dit is een explicitering van hetgeen bij toepassing van de Archiefwet 1995 werd aangenomen. Zo is een Minister met portefeuille eveneens verantwoordelijk voor de archieven van een Minister zonder portefeuille, die bij zijn departement werkzaam is.

Artikel 2.2 Verantwoordelijke overheidsorganen van een provincie, gemeente of waterschap

Oud: artikelen 27, 30 en 35 van de Aw 1995

Wijziging: artikelen samengevoegd; subsidiegrondslag vervallen

Artikel 2.2 benoemt de verantwoordelijke overheidsorganen van de provincies, gemeenten en waterschappen. Het artikel is daarmee een samenvoeging van de artikelen 27, 30 en 35 van de Archiefwet 1995.

De bepalingen waaruit volgt dat de kosten voor de zorg voor de archiefbescheiden van de provinciale, gemeentelijke en waterschapsorganen ten laste komen van de provincie, de gemeente, onderscheidenlijk het waterschap (de artikelen 27, tweede lid, 30, tweede lid, en 35, tweede lid) zijn daarbij niet overgenomen, omdat het bepaalde vanzelfsprekend is. Het feit dat de kosten voor de zorg ten laste komen van de provincie, gemeente of het waterschap moet inherent worden geacht aan de verantwoordelijkheid waarmee gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap ingevolge de wet is belast. De subsidiegrondslagen, opgenomen in de artikelen 27, derde en vierde lid, 30, derde en vierde lid, en 35, derde en vierde lid, van de Archiefwet 1995, zijn eveneens niet overgenomen, nu daaraan in de praktijk geen behoefte meer bestaat.

In artikel 2.2 is ten opzichte van de Archiefwet 1995 geschrapt dat een door de gemeenteraad, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap vastgestelde verordening aan gedeputeerde staten wordt gezonden. Gelet op het feit dat dergelijke verordeningen in het Gemeentebblad, onderscheidenlijk het Waterschapsblad worden gepubliceerd¹³⁹ en eenvoudig online raadpleegbaar zijn, is deze verplichting niet noodzakelijk om te waarborgen dat gedeputeerde staten van de vastgestelde verordeningen kennis kunnen nemen.

Artikel 2.3 Verantwoordelijke overheidsorganen bij gemeenschappelijke regelingen

Oud: artikel 40 van de Aw 1995

Wijziging: verantwoordelijkheid bij gemeenschappelijke regelingen nader uitgewerkt

Artikel 2.3 bevat een regeling voor de aanwijzing van de verantwoordelijke overheidsorganen van de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichaam, bedrijfsvoeringsorganisaties, of gemeenschappelijke organen. Het is de pendant van artikel 40 van de Archiefwet 1995. Dat artikel bevat evenwel geen uitgewerkte regeling voor de aanwijzing van een zorgdrager. Artikel 40, eerste lid, bepaalt dat in de gemeenschappelijke regeling over de zorg voor de archiefbescheiden «een voorziening» moet worden getroffen. De aanwijzing van de zorgdrager is daarmee afhankelijk van hetgeen daaromtrent in de gemeenschappelijke regeling wordt opgenomen. In artikel 2.3 is in plaats daarvan een uitgewerkte regeling opgenomen. Voor het openbaar lichaam

¹³⁹ Zulks ingevolge artikel 139 van de Gemeentewet, onderscheidenlijk artikel 73 van de Waterschapswet.

en de bedrijfsvoeringsorganisatie (beide publiekrechtelijke rechtspersonen), is daarbij het dagelijks bestuur, onderscheidenlijk het bestuur als verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen. Voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld gemeenschappelijk orgaan zijn de verantwoordelijke overheidsorganen van de deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk.

Van belang is dat bij de overheidsorganen van de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichaam, bedrijfsvoeringsorganisaties, of gemeenschappelijke organen bij de overbrenging een overgang van verantwoordelijkheid plaatsvindt. Voor gemeenschappelijke regelingen wordt namelijk geen zelfstandige archiefdienst aangewezen en de blijvend te bewaren documenten van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, komen na overbrenging te berusten in een archiefdienst die daarvoor door een provincie, gemeente, waterschap of de Minister van OCW is aangewezen. In artikel 2.6 is hiervoor een regeling opgenomen (zie nader de toelichting bij artikel 2.6).

Artikel 2.4 Verantwoordelijke overheidsorganen van andere publiekrechtelijke rechtspersonen

Oud: Artikel 41 van de Aw 1995

Wijziging: nader uitgewerkt en uitgesplitst (artikel 2.4 en 2.5)

Artikel 2.4 wijst voor publiekrechtelijke rechtspersonen (anders dan genoemd in de artikelen 2.1 tot en met 2.3) de verantwoordelijke overheidsorganen aan. Dat is telkens het orgaan dat met het dagelijks bestuur van de rechtspersoon is belast. Het artikel komt voort uit artikel 41 van de Archiefwet 1995, dat is gesplitst in artikel 2.4 (dat op publiekrechtelijke rechtspersonen betrekking heeft) en artikel 2.5 (dat betrekking heeft op andere personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed). Artikel 41, derde lid, is niet overgenomen omdat dat overbodig wordt geacht (zie nader de toelichting bij artikel 2.2).

Artikel 2.5 Privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen

Oud: artikel 41 van de Aw 1995

Wijziging: nader uitgewerkt en uitgesplitst (artikel 2.4 en 2.5)

Artikel 2.5 wijst de verantwoordelijke overheidsorganen aan voor andere personen of colleges dan bedoeld in de artikelen 2.1 tot en met 2.4, met enig openbaar gezag bekleed. Daarbij is die persoon of dat college als verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen. Zie ook de toelichting bij artikel 2.4.

Artikel 2.6 Verantwoordelijkheid na overbrenging

Oud: artikel 23, derde lid, van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel, toevoeging regeling voor gemeenschappelijke regelingen

Artikel 2.6 bevat een paar bijzondere regels omtrent de verantwoordelijkheid voor documenten na hun overbrenging. Artikel 2.6, eerste lid, is een omzetting van artikel 23, derde lid, van de Archiefwet 1995.

Artikel 2.6, tweede lid, bevat een regeling voor de verantwoordelijkheid voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor deze documenten dient in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan te worden aangewezen dat na overbrenging van de documenten verantwoordelijk

wordt. Alleen gedeputeerde staten, een college van burgemeester en wethouders, een dagelijks bestuur van een waterschap, of de Minister van OCW kunnen als verantwoordelijk overheidsorgaan worden aangewezen. Dit zijn namelijk de verantwoordelijke overheidsorganen die beschikken over een archiefdienst die met de blijvende bewaring van documenten is belast. Het aan te wijzen verantwoordelijke overheidsorgaan dient bovendien verantwoordelijk te zijn voor de documenten van ten minste één van de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling. Deze regel voorkomt dat een verantwoordelijk overheidsorgaan zou worden aangewezen dat niet bij de gemeenschappelijke regeling betrokken is. Dat voor de overgebrachte documenten één verantwoordelijk overheidsorgaan moet worden aangewezen, laat onverlet dat de deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling onderling afspraken kunnen maken over de financiering (en onderlinge kostenverdeling) van het beheer van de overgebrachte documenten.

Hoofdstuk 3. Bijzondere bepalingen verantwoordelijkheid

Hoofdstuk 3 bevat een aantal bijzondere artikelen met betrekking tot de verantwoordelijkheid voor documenten. Het gaat achtereenvolgens om (i) een regeling die Onze Minister de mogelijkheid toekent zijn verantwoordelijkheid voor overgedragen documenten van de centrale overheid over te dragen aan een openbaar lichaam, een bedrijfsvoeringsorganisatie, een provincie of een gemeente (de artikelen 3.1 tot en met 3.3), (ii) een artikel met betrekking tot de documenten die in het kader van een samenwerkingsverband worden opgemaakt of ontvangen (artikel 3.4), en een artikel met betrekking tot organisatorische wijzigingen van overheidsorganen (artikel 3.5). Deze artikelen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

Artikel 3.1 Overdracht verantwoordelijkheid Onze Minister

Nieuw

Artikel 3.1, eerste lid, geeft de Minister van OCW de mogelijkheid om zijn verantwoordelijkheid voor bepaalde documenten over te dragen aan (i) het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, (ii) het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen, (iii) gedeputeerde staten van een provincie, of (iv) het college van burgemeester en wethouders van een gemeente. Artikel 3.1, eerste lid, ziet uitsluitend op de documenten waarvoor de Minister verantwoordelijk is op grond van artikel 2.6, eerste lid, van het wetsvoorstel, dat wil zeggen documenten die voor blijvende bewaring naar het Nationaal Archief zijn overgebracht (het Nationaal Archief is de opvolger van de elf rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie en de algemene rijksarchiefbewaarplaats; zie nader paragraaf 4.10 van het algemene deel van deze toelichting).

Artikel 3.1, eerste lid, is primair bedoeld om een grondslag te bieden voor het onderbrengen van de papieren documenten van de oude rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie bij de RHC's (zie nader paragraaf 4.10 van het algemeen deel van deze toelichting). De RHC's zijn alle openbare lichamen, ingesteld op basis van gemeenschappelijke regelingen. Omwille van de toekomstbestendigheid is artikel 3.1, eerste lid, daartoe echter niet beperkt: het is immers mogelijk dat een RHC in de toekomst wordt omgevormd tot bedrijfsvoeringsorganisatie, of ophoudt te bestaan bij gebrek aan deelnemers aan de gemeenschappelijke regeling. Gelet daarop biedt het artikellid de Minister ook de mogelijkheid om zijn verantwoordelijkheid over te dragen aan het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie, gedeputeerde staten van een provincie, of het college van burgemeester en wethouders van een gemeente. In dit kader wordt volledigheidshalve vermeld dat artikel 3.1, eerste lid, een bevoegdheid en

geen verplichting tot verantwoordelijkheidsoverdracht inhoudt. De Minister kan er in voorkomend geval kortom ook voor kiezen om zijn bevoegdheid niet (opnieuw) over te dragen en de desbetreffende documenten in plaats daarvan bij het Nationaal Archief onder beheer te brengen.

De overdracht van verantwoordelijkheid kan zien op alle taken en bevoegdheden die de Minister heeft uit hoofde van zijn hoedanigheid als verantwoordelijk overheidsorgaan. Daarbij is de verplichting om zorg te dragen voor de duurzame toegankelijkheid van de documenten (artikel 4.1 van het wetsvoorstel) het meest fundamenteel. In de wettekst wordt bewust de ruime term «overdragen» gehanteerd (in plaats van «delegatie»), omdat de mogelijk over te dragen bevoegdheden in veel gevallen feitelijk handelen betreffen. De artikelen uit de Algemene wet bestuursrecht met betrekking tot delegatie zijn evenwel van overeenkomstige toepassing (vgl. artikel 10:21 van de Algemene wet bestuursrecht). Dit betekent dat de Minister voor het geheel aan overgedragen taken en bevoegdheden beleidsregels kan vaststellen (vgl. artikel 10:16, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht).

De bevoegdheden met betrekking tot de openbaarheid en beschikbaarstelling van documenten zijn in het wetsvoorstel rechtstreeks aan de rijksarchivaris (als beheerder van het Nationaal Archief) geattribueerd. Indien de Minister zijn verantwoordelijkheid voor documenten bijvoorbeeld aan een RHC overdraagt, kan het echter wenselijk zijn dat bij het RHC onder eigen verantwoordelijkheid documenten ter inzage kunnen worden gegeven of dat daaruit informatie in andere vorm kan worden verstrekt. Het tweede lid van artikel 3.1 maakt daarom mogelijk dat de Minister bepaalt dat bepaalde taken en bevoegdheden die de rijksarchivaris ten aanzien van de documenten heeft, worden overgedragen aan een persoon die werkzaam is onder de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan waaraan de Minister zijn verantwoordelijkheid overdraagt. Voor zover het gaat om de bevoegdheid besluiten te nemen, is sprake van allodelegatie (vgl. artikel 10:20, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht). De rijksarchivaris kan voor de uitoefening van zijn door de Minister overgedragen taken en bevoegdheden beleidsregels vaststellen (vgl. artikel 10:20, tweede lid, juncto 10:21 van de Algemene wet bestuursrecht). Het derde lid van artikel 3.1 bepaalt dat artikel 6.3, vierde lid, van het wetsvoorstel van overeenkomstige toepassing is voor de persoon aan wie de taken en bevoegdheden van de rijksarchivaris worden overgedragen. Dit betekent dat deze persoon (net als elke archivaris) wordt aangewezen op basis van zijn kennis en deskundigheid inzake de archivistiek.

In het vierde lid van artikel 3.1 is om verwarring te voorkomen vermeld dat de Minister niet zijn bevoegdheid kan overdragen om bij of krachtens ministeriële regeling nadere regels te stellen. Het vijfde lid van artikel 3.1 bepaalt ten slotte dat een besluit tot verantwoordelijkheidsoverdracht voor onbepaalde tijd is. Een besluit kan enkel worden ingetrokken onder toepassing van artikel 3.3 van het wetsvoorstel. Deze regeling is strikter dan artikel 10:19 van de Algemene wet bestuursrecht, dat immers vermeldt dat een bestuursorgaan een delegatiebesluit «te allen tijde» kan intrekken. Deze striktere regeling is opgenomen om de bestuursorganen waaraan de Minister zijn verantwoordelijkheid overdraagt, meer zekerheid te bieden over de bestendigheid daarvan. Zie nader de toelichting bij artikel 3.3 hieronder.

Artikel 3.2 Specifieke uitkering

Nieuw

Artikel 3.2, eerste lid, bepaalt dat de Minister van OCW voor de uitoefening van de overgedragen taken en bevoegdheden een specifieke uitkering verstrekt aan het desbetreffende openbaar lichaam of de desbetreffende bedrijfsvoeringsorganisatie, provincie of gemeente. Ingevolge het tweede lid van artikel 3.2 stelt de Minister bij ministeriële regeling nadere regels over de specifieke uitkering. In de ministeriële regeling zullen onder andere nadere regels worden gesteld omtrent de hoogte, de uitbetaling en de verantwoording van de specifieke uitkering.

Artikel 3.3 Intrekking besluit verantwoordelijkheidsoverdracht

Nieuw

Artikel 3.3 heeft betrekking op de intrekking van een besluit tot verantwoordelijkheidsoverdracht (zie nader de toelichting bij artikel 3.1 hierboven) door de Minister van OCW. De Minister kan zo'n besluit ten eerste intrekken op verzoek van het bestuursorgaan, aan wie de verantwoordelijkheid is overgedragen. Daarnaast kan de Minister het besluit intrekken, indien de duurzame toegankelijkheid van de documenten door gebrekkig beheer in gevaar komt of indien het desbetreffende bestuursorgaan anderszins aanmerkelijk tekortschiet in de uitoefening van de aan hem overgedragen taken en verplichtingen.

Ten derde kan de Minister het besluit intrekken, indien een beleidsmatige heroverweging daartoe aanleiding geeft. Het kan hier bijvoorbeeld gaan om een herinrichting van het rijksarchief (bijvoorbeeld naar aanleiding van de voortschrijdende digitalisering). Omdat de intrekking van een besluit een ingrijpende verandering betekent, zal de Minister daar niet lichtvaardig toe kunnen besluiten. Artikel 3.3, tweede lid, voorziet daarom in een wettelijke overgangstermijn: een besluit tot intrekking op grond van een beleidsmatige heroverweging kan niet eerder in werking treden dan vijf jaar na de dagtekening van dat besluit. Deze termijn is gekozen omdat zij aansluit bij de termijn die in de jurisprudentie redelijk wordt geacht als overgangstermijn bij uittreden van een deelnemer uit een gemeenschappelijke regeling.¹⁴⁰

Artikel 3.4 Samenwerkingsverbanden

Nieuw

Artikel 3.4 heeft betrekking op documenten die binnen een samenwerkingsverband worden opgemaakt of ontvangen, en het verplicht de verantwoordelijke overheidsorganen die bij een samenwerkingsverband betrokken zijn voor deze documenten een regeling te treffen. Voor de toepassing van het artikel is van een samenwerkingsverband sprake indien (i) sprake is van duurzame onderlinge samenwerking tussen meerdere overheidsorganen (al dan niet samen met een of meer andere partijen), waarbij (ii) onder de verantwoordelijkheid van meerdere verantwoordelijke overheidsorganen documenten worden opgemaakt of ontvangen. Het eerste criterium maakt duidelijk dat sprake moet zijn van een meer dan incidentele onderlinge samenwerking, om van een samenwerkingsverband te kunnen spreken.

Het criterium dat binnen een samenwerkingsverband documenten worden opgemaakt of ontvangen, waarbij meerdere verantwoordelijke overheidsorganen betrokken zijn, is bepalend voor de problematiek die bij samenwerkingsverbanden speelt ten aanzien van het documentenbeheer

¹⁴⁰ ABRvS 15 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1198.

(zie over deze problematiek nader paragraaf 4.8 van het algemene deel van deze memorie van toelichting), en is eveneens van groot belang om te bepalen of sprake is van een samenwerkingsverband in de zin van dit artikel. Zo kunnen een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie voor de toepassing van dit artikel niet als samenwerkingsverband worden aangemerkt, nu in beide gevallen sprake is van afzonderlijke rechtspersonen, waarbij het beheer van documenten onder de verantwoordelijkheid van één verantwoordelijk overheidsorgaan plaatsvindt (specifiek: het dagelijks bestuur van het openbaar lichaam, onderscheidenlijk het bestuur van de bedrijfsvoeringsorganisatie).

Ook organisaties zoals de VNG, het IPO, of de UvW voldoen niet aan dit criterium en kunnen daarom niet als samenwerkingsverband in de zin van het artikel worden aangemerkt. Voor deze organisaties geldt dat sprake is van afzonderlijke rechtspersonen, waarvan de organen bovendien in beginsel geen overheidsorganen zijn. De documenten die binnen deze organisaties worden opgemaakt of ontvangen, vallen in beginsel (voor zover niet sprake is van taken die in mandaat of krachtens machtiging ten behoeve van een overheidsorgaan worden uitgevoerd) onder de verantwoordelijkheid van de besturen van de onderscheiden rechtspersonen, en niet onder de verantwoordelijkheid van een verantwoordelijk overheidsorgaan.

Bij een samenwerkingsverband kunnen de verantwoordelijkheden van de verschillende overheidsorganen in de praktijk zo verweven zijn, dat praktisch niet goed is uit te maken welk overheidsorgaan precies voor welke documenten verantwoordelijk is. Voor de toepassing van de regels van de Archiefwet leidt dat tot problemen. Zonder nadere afspraken is onduidelijk welk verantwoordelijk overheidsorgaan precies voor het beheer van de documenten verantwoordelijk is. Ook kan onduidelijk zijn naar welke archiefdienst de blijvend te bewaren documenten precies moeten worden overgebracht, of wie met het toezicht op het beheer is belast.

Bij samenwerkingsverbanden is het kortom van belang dat de partners goede afspraken maken over de documenten die binnen het samenwerkingsverband worden gevormd. Het vierde lid van het artikel biedt de deelnemers aan een samenwerkingsverband daarbij de ruimte om het reguliere kader van het wetsvoorstel te doorbreken. De betrokken verantwoordelijke overheidsorganen kunnen op grond van dat lid namelijk bepalen dat hun gezamenlijke taken en bevoegdheden ten aanzien van de documenten bij één van hen worden belegd. In dat geval is het aangewezen verantwoordelijke overheidsorgaan verantwoordelijk voor het beheer van de documenten, worden blijvend te bewaren documenten naar de archiefdienst van het aangewezen verantwoordelijke overheidsorgaan overgebracht, en is het de toezichthouder van het verantwoordelijke overheidsorgaan die met het toezicht is belast.

Artikel 3.5 Organisatorische wijzigingen

Oud: artikel 4 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 3.5 bevat een aantal bepalingen omtrent organisatorische wijzigingen en de daarbij voor documenten te treffen voorzieningen. De bepaling is overgenomen van artikel 4 van de Archiefwet 1995 en is enkel redactioneel gewijzigd.

Hoofdstuk 4. Duurzame toegankelijkheid en beheerhandelingen

Hoofdstuk 4 bevat de algemene bepalingen met betrekking tot het beheer van documenten door overheidsorganen. De bepalingen zijn zowel van toepassing voor documenten in de fase vóór overbrenging, als voor documenten die voor blijvende bewaring naar een archiefdienst zijn overgebracht. Hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel bevat in aanvulling op hoofdstuk 4 nog een drietal bijzondere beheerbepalingen, die specifiek van belang zijn voor documenten die naar een archiefdienst zijn overgebracht, alsmede een grondslag voor het opnemen van particulier archief door een archiefdienst (zie nader de toelichting bij hoofdstuk 9 hieronder).

Artikel 4.1 Duurzame toegankelijkheid

Oud: artikelen 3, 10 en 21 van de Aw 1995

Wijziging: toevoeging risicobenadering, afsplitsing vernietiging (artikel 4.2)

Artikel 4.1, eerste lid, bevat de verplichting voor overheidsorganen om hun documenten duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Het begrip «duurzaam toegankelijk» vervangt de drieslag «goede, geordende en toegankelijke staat» van artikel 3 van de Archiefwet 1995 (zie nader paragraaf 4.3).

Ten opzichte van de Archiefwet 1995 is toegevoegd dat overheidsorganen «passende maatregelen» moeten nemen. Dit biedt ruimte voor een risicobenadering, dat wil zeggen differentiatie in de mate waarin documenten die omgaan in verschillende applicaties worden beheerd (zie nader paragraaf 4.3 van deze memorie). Overheidsorganen dienen die afweging te maken aan de hand van de belangen die met de documenten worden gediend (uitgewerkt in artikel 1.3 van het wetsvoorstel). Zoals toegelicht in paragraaf 4.3 speelt de risicobenadering vooral een rol in de fase dat archief wordt gevormd, dus bij de inrichting van het beheer van niet-overgebrachte documenten.

Een overheidsorgaan moet evenwel in staat zijn om te verantwoorden op welke wijze het invulling geeft aan de ruimte die de wet biedt. Overheidsorganen zijn onderhevig aan toezicht door de daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren (voor overheidsorganen op het niveau van de centrale overheid), of de archivaris die daartoe is aangewezen door gedeputeerde staten (voor overheidsorganen van een provincie), het college van burgemeester en wethouders (voor overheidsorganen van een gemeente) of het dagelijks bestuur (voor overheidsorganen van een waterschap). Zie over het toezicht nader de toelichting bij de artikelen van hoofdstuk 10 van het wetsvoorstel.

In het derde lid van artikel 4.1 is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over het op passende wijze duurzaam toegankelijk maken en houden van documenten. Deze grondslag is bedoeld als vervanging van de grondslagen in artikel 21 van de Archiefwet 1995. De formulering van de grondslag is vereenvoudigd, en de specificering van de nadere regels uit artikel 21, eerste lid, is daarbij vervallen. Met deze vereenvoudiging is geen beperking in reikwijdte beoogd. De gedachte is namelijk dat de verschillende onderwerpen die in artikel 21, eerste lid, worden benoemd (*de duurzaamheid van door overheidsorganen op te maken archiefbescheiden, de bouw, verbouwing, inrichting en verandering van inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen, en de ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefruimte of archiefbewaarplaats*) in wezen allemaal onderdeel uitmaken van het duurzaam toegankelijk maken en houden van documenten.

Artikel 4.2 Beheerregels

Oud: artikel 23, vierde lid, en 41, tweede lid, van de Aw 1995, en artikel 14 van het Archiefbesluit 1995

Wijziging: regeling in de wet opgenomen, inhoud nader uitgewerkt

In artikel 4.2 is de verplichting voor verantwoordelijke overheidsorganen opgenomen om voor hun documenten beheerregels vast te stellen. Het artikel is gebaseerd op artikel 14 van het Archiefbesluit 1995, dat berust op grondslagen in artikel 23, vierde lid, en 41, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Artikel 14 van het Archiefbesluit 1995 heeft enkel betrekking op de zorgdragers van het rijk en de zorgdragers van andere overheidsorganen. Met artikel 4.2 is de verplichting in dit wetsvoorstel op wettelijk niveau geregeld, en bovendien voor alle verantwoordelijke overheidsorganen. Net als in het Archiefbesluit geldt de verplichting voor het beheer van niet-overgebrachte documenten, dus in de fase dat archief wordt gevormd, en niet voor het beheer van overgebrachte documenten die door archiefdiensten blijvend worden bewaard en beschikbaar gesteld.

In het tweede lid is bepaald dat beheerregels ten minste moeten omschrijven welke overheidsorganen of dienstonderdelen zijn belast met het feitelijke beheer van de documenten en op welke wijze periodieke evaluatie van het archiefbeheer plaatsvindt. Sinds 2009 verplichtte artikel 16 van de Archiefregeling overheidsorganen reeds om «een kwaliteitssysteem» te hebben, maar dit ziet strikt genomen enkel op de geordende en toegankelijke staat van *blijvend te bewaren* documenten.

Artikel 4.3 Vervanging

Oud: artikelen 1, 7 en 9, eerste lid, van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 4.3 heeft betrekking op de vervanging van documenten door reproducties. Het eerste lid is enkel redactioneel aangepast en inhoudelijk gelijk aan artikel 7 van de Archiefwet 1995. In het tweede lid is opgenomen dat de reproducties van vervangen documenten na de vervanging als de originele documenten worden aangemerkt en dus als het ware in de plaats treden van de vervangen documenten. In de Archiefwet 1995 was die consequentie nog een onderdeel van de definitie van het begrip «archiefbescheiden» (opgenomen in artikel 1). In dit wetsvoorstel is deze bepaling samengevoegd met de bepaling over de vervanging, omdat op die manier het effect van vervanging inzichtelijker wordt.

Bij vervanging kan men denken aan het vervangen van papieren originelen door papieren reproducties, of aan het vervangen van papieren originelen door digitale bestanden. Ook is van vervanging sprake als digitale bestanden worden omgezet in een ander bestandsformaat (conversie). Dit laat onverlet dat – net als thans in de Archiefregeling het geval is¹⁴¹ – voor de nadere regels die op grond van het derde lid van het artikel omtrent vervanging kunnen worden gesteld (vgl. hieronder), kan worden gedifferentieerd tussen de vervanging van papieren documenten en digitale vormen van vervanging, zoals conversie.

In het derde lid van artikel 4.3 is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de vervanging van documenten. Deze grondslag is ontleend aan artikel 9, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

¹⁴¹ Vgl. artikel 26a van de Archiefregeling.

Artikel 4.4 Vervreemding

Oud: artikel 8 en 9, eerste lid, van de Aw 1995

Wijziging: onderscheid tussen Hoge Colleges van Staat en andere overheidsorganen geschrapt

Artikel 4.4 ziet op de vervreemding van documenten. In de Archiefwet 1995 ontbreekt een definitie van wat precies onder vervreemding wordt verstaan. Om dit te verduidelijken is aan artikel 1.1 van deze wet een begripsbepaling toegevoegd (zie nader de toelichting bij artikel 1.1 hierboven).

Net als bij artikel 8 van de Archiefwet 1995 is op grond van artikel 4.4 van dit wetsvoorstel voor de vervreemding door een verantwoordelijk overheidsorgaan een machtiging vereist. De procedure omtrent de machtiging is echter vereenvoudigd ten opzichte van het bepaalde in artikel 8 van de Archiefwet 1995. In artikel 8 wordt een onderscheid gemaakt tussen de verlening van een machtiging voor de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning (waarbij de machtiging wordt verleend bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister van OCW), en de verlening van een machtiging voor andere overheidsorganen (waarbij de machtiging door de Minister van OCW wordt verleend).

Voor alle gevallen van vervreemding een machtiging van de Minister van OCW vereist. Daarvoor is gekozen om de procedure voor het verlenen van een machtiging eenduidig te maken en te vereenvoudigen. Hoewel de machtiging voor de vervreemding van documenten van een Hoog College van Staat niet langer krachtens koninklijk besluit plaatsvindt, gaat dit praktisch niet ten koste van de onafhankelijke positie van de Hoge Colleges van Staat ten opzichte van de Minister van OCW. Het initiatief tot vervreemding van documenten blijft immers uitsluitend berusten bij het verantwoordelijke overheidsorgaan en ligt niet bij de Minister.

Dit artikel heeft betrekking op de vervreemding van documenten van alle verantwoordelijke overheidsorganen, ongeacht of het gaat om documenten die zijn overgebracht naar een archiefdienst of nog niet. Uitsluitend voor de vervreemding van documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht – en waarvoor de Minister uit dien hoofde het verantwoordelijke overheidsorgaan is – is in artikel 9.1 een afwijkende regeling opgenomen, conform het oude artikel 8 van de Archiefwet 1995 (zie nader de toelichting bij artikel 9.1).

In het derde lid van artikel 4.3 is een grondslag opgenomen om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de vervreemding van documenten. Deze grondslag is ontleend aan artikel 9, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

Artikel 4.5 Tijdelijke invordering

Oud: artikel 11 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 4.5 regelt de mogelijkheid voor een verantwoordelijk overheidsorgaan om zijn documenten die bij een ander terecht zijn gekomen (bijvoorbeeld een particulier) op te vragen, zodat hij daarvan een reproductie kan maken. Ten opzichte van artikel 11 van de Archiefwet 1995 is het artikel enkel redactioneel aangepast.

Als blijkt dat documenten van een verantwoordelijk overheidsorgaan bij een particulier terecht zijn gekomen, kan het voor het verantwoordelijk overheidsorgaan moeilijk zijn die documenten terug te vorderen met gebruikmaking van de reguliere mogelijkheden die het recht biedt (zoals

revindicatie ex artikel 2 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek). Dit kan er bijvoorbeeld mee te maken hebben dat het verantwoordelijke overheidsorgaan in een procedure niet aan de bewijslast kan voldoen of dat zijn rechtsvordering is verjaard.

Artikel 4.5, eerste lid, biedt het verantwoordelijke overheidsorgaan in een dergelijk geval de mogelijkheid om de documenten op te vragen zodat voor het archief in ieder geval reproducties kunnen worden gemaakt. Het tweede lid bevat de verplichting voor het verantwoordelijke overheidsorgaan om de documenten binnen vier weken na ontvangst weer terug te geven aan degene die ze heeft afgestaan, zulks ongeacht de eventuele andere rechten die het verantwoordelijke overheidsorgaan op die documenten kan doen gelden. Daarmee is beoogd te voorkomen dat de bevoegdheid om documenten tijdelijk terug te vorderen door een verantwoordelijk overheidsorgaan zou kunnen worden misbruikt om eventuele andere rechten jegens de documenten te doen gelden.

Hoofdstuk 5. Selectie, vernietiging en overbrenging

Artikel 5.1 Selectiebesluiten

Oud: artikel 5 van de Aw 1995

Wijziging: concretisering inhoud selectiebesluit, vereenvoudiging vaststellingsbepaling

Artikel 5.1 heeft betrekking op de selectiebesluiten en is gebaseerd op artikel 5 van de Archiefwet 1995. Ten opzichte van artikel 5 van de Archiefwet 1995 is een aantal zaken aangepast. Ten eerste wordt in dit wetsvoorstel in plaats van «selectielijsten» van «selectiebesluiten» gesproken (zie daarover nader paragraaf 4.4).

Ten tweede is in het eerste lid duidelijkheidshalve toegevoegd dat een verantwoordelijk overheidsorgaan niet alleen is belast met het (doen) ontwerpen van selectiebesluiten, maar ook met het toepassen van de reeds vastgestelde selectiebesluiten voor de documenten waarvoor hij verantwoordelijk is. Daaruit volgt dat een vastgesteld selectiebesluit – bijvoorbeeld ook bij een reorganisatie waarbij taken (en de daarbij behorende documenten) overgaan op een ander overheidsorgaan – op die documenten van toepassing blijft. Zulks laat uiteraard onverlet dat het verantwoordelijke overheidsorgaan vervolgens een nieuw selectiebesluit kan doen ontwerpen. De toevoeging maakt bovendien duidelijker dat voor één verantwoordelijk overheidsorgaan, bijvoorbeeld een Minister, meerdere selectiebesluiten van toepassing kunnen zijn. Zo kan het nuttig zijn om een apart selectiebesluit te ontwerpen voor uitvoeringsorganisaties die zich soms minder goed herkennen in een bepaald model of ontwerp, zoals het Generiek Waarderingsmodel Rijk dat vooral voor de beleidsdepartementen is ontwikkeld. Deze verduidelijking laat overigens onverlet dat de huidige praktijk van machtiging door gemeenten van een centrale vertegenwoordiger (VNG) ten behoeve van het ontwerpen van een gezamenlijke selectiebesluit mogelijk blijft.

Bovendien is in het tweede lid de inhoud van het selectiebesluit nader uitgewerkt. Anders dan artikel 5 van de Archiefwet 1995 – waar de nadruk vooral ligt op het aanmerken van de archiefbescheiden die op enig moment voor vernietiging in aanmerking komen – is ook expliciet benoemd dat in een selectiebesluit wordt opgenomen welke categorieën documenten blijvend zullen worden bewaard. De nadruk komt daarmee meer op het bewaren van documenten te liggen. Er moet ook op worden gewezen dat in het tweede lid, onderdelen a en b, van «categorieën documenten» wordt gesproken. Dit sluit aan bij de praktijk van het vormgeven van selectiebesluiten, waarin de bewaartermijnen over het

algemeen worden gekoppeld aan categorieën documenten. In paragraaf 4.4 van het algemeen deel is toegelicht dat categorieën meestal zijn gebaseerd op de werkprocessen, waarin documenten worden opgemaakt of ontvangen, maar dat ook een andere categorisering mogelijk is.

Het derde lid van artikel 5.1 bevat een vereenvoudiging van de vaststellingsprocedure. Artikel 5 van de Archiefwet 1995 kent een gedifferentieerde vaststellingsprocedure, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen selectielijsten die betrekking hebben op documenten van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning (waarbij de vaststelling bij koninklijk besluit plaatsvindt, op voordracht van de Minister van OCW), selectielijsten die betrekking hebben op documenten van de ministeries (waarbij de vaststelling plaatsvindt bij besluit van de Minister van OCW en de Minister wie het mede aangaat) en overige selectielijsten (waarbij de vaststelling door de Minister van OCW plaatsvindt). Voorgesteld wordt dit te vervangen door één wijze van vaststelling, namelijk bij besluit van de Minister van OCW, in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan dat het selectiebesluit ontworpen heeft (zie nader paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting).

De VNG heeft kenbaar gemaakt, dat zij graag voor de deelnemers in een gemeenschappelijke regeling de verplichting opgenomen ziet worden om de selectielijst van één deelnemende overheid te hanteren. Op dit moment stelt de VNG, daartoe gemachtigd door (het merendeel van) de Nederlandse gemeenten, een ontwerpselectielijst op. Het onderhavige wetsvoorstel zou betekenen, dat de VNG bij alle gemeenschappelijke regelingen opnieuw een machtiging zou moeten ophalen voor een ontwerpselectielijst, hetgeen een onevenredige administratieve belasting zou betekenen. Het voorstel van de VNG is niet overgenomen. De voorgestelde verplichting zou immers – indien het gaat om een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie – op gespannen voet staan met het feit dat het dagelijks bestuur, onderscheidenlijk het bestuur als verantwoordelijk overheidsorgaan wordt aangemerkt. Los daarvan zou het ook wenselijk kunnen zijn om voor een openbaar lichaam of bedrijfsvoeringsorganisatie een selectiebesluit te ontwerpen dat specifiek is toegesneden op de informatiehuishouding van de organisatie. De verplichting om een selectielijst van een deelnemer te hanteren, zou zulks onmogelijk maken. Dit alles laat natuurlijk onverlet dat mogelijk blijft dat het dagelijks bestuur van een openbaar lichaam of het bestuur van een bedrijfsvoeringsorganisatie aansluiting zoekt bij een bestaande selectielijst van een deelnemende overheid.

Het vierde lid van artikel 5.1 biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de inhoud en de procedure van het ontwerpen van selectielijsten, alsook over de gevallen waarin en de voorwaarden waaronder tijdelijk te bewaren documenten in afwijking van een selectiebesluit langer kunnen worden bewaard of – in uitzonderlijke gevallen – eerder kunnen worden vernietigd (hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan nadere regels over de zogeheten hotspots; zie nader paragraaf 4.4).

Artikel 5.2 Groepsselectiebesluiten

Nieuw

Artikel 5.2 biedt de Minister de mogelijkheid om een groepsselectiebesluit vast te stellen dat geldt voor een specifieke groep privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen. De bepaling heeft ten doel de totstandkoming van een selectiebesluit voor groepen (kleinere) organisaties met een openbaar gezagstaak te vergemakkelijken en de adminis-

tratieve lasten voor deze organisaties zoveel mogelijk te beperken. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan instellingen voor primair of voortgezet onderwijs, of notarissen en gerechtsdeurwaarders (zie ook de toelichting bij paragraaf 6.2).

Uit het tweede lid van artikel 5.2 volgt dat de Minister een groepsselectiebesluit enkel vaststelt op basis van een ontwerp dat daartoe door een representatieve organisatie bij hem is ingediend. Het vierde lid maakt mogelijk om voor deze vaststellingsprocedure bij algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Het derde lid bepaalt dat een vastgesteld groepsselectiebesluit wordt toegepast door alle verantwoordelijke overheidsorganen waarop het betrekking heeft, voor zover voor deze verantwoordelijke overheidsorganen geen «reguliere» selectiebesluiten zijn vastgesteld. Daarmee is bedoeld te verduidelijken dat een verantwoordelijk overheidsorgaan altijd de mogelijkheid heeft om – indien hij daaraan behoefte heeft – een afwijkend selectiebesluit te ontwerpen en dat door de Minister te doen vaststellen.

Artikel 5.3 Vernietiging

Oud: artikelen 3 en 9, tweede lid, van de Aw 1995

Wijziging: toevoeging risicobenadering, nieuwe grondslag nadere regels omtrent wijze van vernietiging

Artikel 5.3, eerste lid, betreft de plicht voor verantwoordelijke overheidsorganen om de documenten die op grond van een selectiebesluit voor vernietiging in aanmerking komen, te vernietigen. Het artikel is gebaseerd op artikel 3 van de Archiefwet 1995, zij het dat er in dit wetsvoorstel voor is gekozen om het vernietigen van documenten een verplichting van het verantwoordelijke overheidsorgaan te maken. Net als bij artikel 4.1 is toegevoegd dat het verantwoordelijke overheidsorgaan bij het vernietigen van documenten «passende maatregelen» dient te nemen, hetgeen ruimte biedt voor een risicobenadering. Zie daarover nader de toelichting bij artikel 3.1 en paragraaf 4.4 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het tweede lid van artikel 5.3 biedt een expliciete grondslag voor het stellen van nadere regels bij ministeriële regeling over de door het verantwoordelijke overheidsorgaan op te maken verklaring van de vernietiging. In artikel 8 van het Archiefbesluit 1995 is daarover ook een regeling opgenomen die lijkt te zijn gebaseerd op de algemene delegatiegrondslag, opgenomen in artikel 21, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Ten behoeve van de duidelijkheid is in dit wetsvoorstel een explicietere delegatiegrondslag opgenomen.

Het derde lid is nieuw en biedt de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de wijze waarop vernietiging plaatsvindt. De grondslag is met name bedoeld voor eventuele nadere regels over de vernietiging van digitale documenten.

Het vierde lid van artikel 5.3 bevat een grondslag die mogelijk maakt dat Onze Minister-President regels stelt op grond waarvan in buitengewone omstandigheden kan worden afgeweken van hetgeen in deze wet is bepaald over de vernietiging van documenten. Het artikellid is inhoudelijk gelijkloidend aan artikel 9, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Het artikellid is bedoeld om in buitengewone omstandigheden – zoals in geval van oorlog of oorlogsgevaar¹⁴² – de noodvernietiging van documenten mogelijk te maken, bijvoorbeeld om te voorkomen dat geheime informatie in de verkeerde handen valt.

¹⁴² Vgl. Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 24.

Artikel 5.4 Overbrenging en overbrengingstermijn

Oud: artikel 12 van de Aw 1995

Wijziging: verkorting overbrengingstermijn

Artikel 5.4 ziet op de overbrengingstermijn. Ten opzichte van artikel 12 van de Archiefwet 1995 is de verkorting van de overbrengingstermijn (van twintig jaar naar tien jaar) de essentiële wijziging. Zie daarover nader paragraaf 4.5. In het tweede lid is de mogelijkheid vervallen om krachtens algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de overbrenging, nu daarvan geen gebruik wordt gemaakt. Voor het overige is de tekst niet inhoudelijk aangepast.

In de consultatiefase is gevraagd naar het moment dat de teller van de termijn van tien jaar voor overbrenging gaat lopen. De overbrengingstermijn telt vanaf het moment van creatie of ontvangst van een document. Tegelijkertijd biedt het wetsvoorstel de ruimte om bij de overbrenging rekening te houden met het moment van sluiting van dossiers en zaken. Documenten van zaken of dossiers met een korte looptijd zullen binnen de overbrengingstermijn worden overgebracht. Voor langer lopende zaken of dossiers zijn de uitzonderingen op de overbrengingstermijn (de opschorting van de overbrenging, vgl. artikel 5.5) bedoeld. In die gevallen zal in overleg tussen het verantwoordelijke overheidsorgaan en de desbetreffende archivaris een moment moeten worden bepaald, dat recht doet aan de bedrijfsvoering van het betrokken overheidsorgaan en de goede werking van de Archiefwet. Daarbij zij opgemerkt dat de wet de mogelijkheid biedt dat het overheidsorgaan ook na overbrenging nog de «eigen» documenten kan raadplegen, indien dit noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering.

Artikel 5.5 Afwijking overbrengingstermijn

Oud: artikel 13 van de Aw 1995

Wijziging: toevoeging grondslag nadere regels

Artikel 5.5 is gebaseerd op artikel 13 van de Archiefwet 1995. In artikel 5.5 is de verkorting van de overbrengingstermijn verwerkt. De eerste vier leden van het artikel zijn voor het overige enkel redactioneel aangepast. Het eerste lid biedt een mogelijkheid om documenten die daarvoor in aanmerking komen reeds eerder dan na tien jaar over te brengen. Het tweede tot en met vierde lid hebben betrekking op de mogelijkheid om de overbrenging op te schorten indien sprake is van documenten die nog veelvuldig door een overheidsorgaan worden geraadpleegd of gebruikt. Voor zo'n opschorting is een machtiging nodig van (i) gedeputeerde staten, hetzij (ii) de Minister van OCW, indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief of een daartoe door gedeputeerde staten aangewezen decentrale archiefdienst worden overgebracht.

Als voornoemd moet bij opschorting sprake zijn van documenten die nog veelvuldig worden gebruikt of geraadpleegd. Bij documenten die nog veelvuldig worden gebruikt zal het in de regel gaan om archief dat nog «dynamisch» is. Met andere woorden: om documenten die deel uitmaken van een dossier dat simpelweg nog niet is afgesloten. Bij veelvuldige raadpleging zal het daarentegen gaan om afgesloten (statisch) archief. Indien de raadpleging van afgesloten statisch archief door ambtenaren nog zo veelvuldig is, dat sprake zou zijn van een grote belasting voor de archiefvormer indien het archief zou worden overgebracht, kan ook opschorting worden aangevraagd.

Nieuw is het vijfde lid, dat een grondslag bevat om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over (i) de procedure voor het aanvragen van een machtiging en (ii) de voorwaarden die in ieder geval aan een machtiging verbonden zijn.

Artikel 5.6 Ontheffing overbrengingstermijn

Nieuw

Artikel 5.6 is nieuw en voorziet in de mogelijkheid voor gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de Minister van OCW (indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht of waarvoor gedeputeerde staten het verantwoordelijke overheidsorgaan is) om in bepaalde bijzondere gevallen een ontheffing van de overbrengingsverplichting te verlenen (het zogeheten «bewaren bij de bron»). Zie hierover nader paragraaf 4.6.

In het derde lid is opgenomen dat – bij een ontheffing voor decentrale overheden – de desbetreffende archivaris moet worden betrokken bij de aanvraag om ontheffing. Daarmee wordt voorkomen dat zo’n aanvraag – die, indien zij zou worden toegewezen, immers betekent dat de desbetreffende documenten niet naar een archiefdienst worden overgebracht – buiten de archivaris om zou plaatsvinden. Een soortgelijke verplichting is niet opgenomen voor de centrale overheid. In dat geval moet een aanvraag om ontheffing immers worden ingediend bij de Minister van OCW, onder wie het Nationaal Archief en de rijksarchivaris ressorteren.

Het vierde lid biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de procedure voor het aanvragen van een ontheffing. Zo is het voornemen om in het Archiefbesluit op te nemen dat de archivaris van het verantwoordelijke overheidsorgaan dat een ontheffing aanvraagt, moet worden betrokken bij de aanvraag van het verantwoordelijke overheidsorgaan. Het vijfde lid biedt ten slotte de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de door het verantwoordelijk overheidsorgaan te treffen adequate voorzieningen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten (dit is ingevolge het tweede lid, onderdeel c, één van de voorwaarden voor kunnen het verlenen van een ontheffing).

Hoofdstuk 6. Archiefdiensten en archivarissen

Artikel 6.1 Het Nationaal Archief

Oud: artikelen 25 en 26 van de Aw 1995

Wijziging: rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie vervallen, samenvoeging rijksarchiefdienst en algemene rijksarchiefbewaarplaats

Artikel 6.1 gaat over het Nationaal Archief, de archiefdienst voor documenten van de centrale overheid. Het artikel is de pendant van de artikelen 25 en 26 van de Archiefwet 1995. Ten opzichte van die artikelen is de wettelijke regeling sterk vereenvoudigd. Dit hangt samen met het uitgangspunt in dit wetsvoorstel, dat de organisatie wordt aangewezen die met het blijvend beheer van documenten is belast, en niet de fysieke locatie (zie nader paragraaf 4.9). Artikel 6.1 voorziet in één Nationaal Archief dat ressorteert onder de Minister van OCW en dat is belast met de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van documenten van (kortgezegd) de centrale overheid. Het artikel is daarmee in wezen een voortzetting van artikel 25 van de Archiefwet 1995, met dien verstande dat de in de Archiefwet 1995 bedoeld «rijksarchiefdienst» nu – in overeenstemming met de praktijk – als Nationaal Archief is aangeduid.

Het onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats en de verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie is daarbij vervallen, hetgeen ook maakt dat artikel 26 van de Archiefwet niet hoeft te worden overgenomen. In plaats van een rijksarchiefdienst, een algemene rijksarchiefbewaarplaats, en onderscheiden rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies, kent artikel 6.1 één Nationaal Archief dat is belast met de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van documenten van de centrale overheid. Dit maakt dat de in artikel 26 van de Archiefwet 1995 opgenomen bepalingen over de verdeling van archiefbescheiden over de verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen niet meer in dit wetsvoorstel hoeven te worden opgenomen.

Het tweede lid, onderdeel c, is nieuw, en houdt verband met de in artikel 2.3 en 2.6, tweede lid, opgenomen regeling over de verantwoordelijkheid voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Ingevolge artikel 6.1, tweede lid, onderdeel c, is het Nationaal Archief belast met de blijvende bewaring van documenten van zo'n orgaan of organisatie, indien de Minister van OCW in de gemeenschappelijke regeling als het verantwoordelijke overheidsorgaan voor de overgebrachte documenten van het orgaan of organisatie is aangemerkt (zie ook de toelichting bij artikel 6.2). Het tweede lid, onderdeel e, is eveneens nieuw, en is bedoeld om een expliciet te maken dat het Nationaal Archief ook tot taak heeft om de documenten te bewaren die ingevolge vervreemding, door opname van particulier archief, of uit anderen hoofde voor blijvende bewaring onder het Nationaal Archief zijn komen te berusten.

Het derde lid van artikel 6.1 bepaalt dat het Nationaal Archief een rijksarchivaris heeft die verantwoordelijk is voor het beheer van de documenten die blijvend door het Nationaal Archief worden bewaard. In dit kader is het van belang erop te wijzen dat – omdat de verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie zijn vervallen – ook de functie van (niet-algemene) rijksarchivaris in de provincie is vervallen. Dit laat uiteraard onverlet dat in het Nationaal Archief archivarissen werkzaam kunnen zijn, die voor de daar berustende documenten krachtens mandaat van de rijksarchivaris het beheer kunnen uitoefenen.

Artikel 6.2 Decentrale archiefdiensten

Oud: artikelen 28, 31 en 36 van de Aw 1995

Wijziging: samenvoeging, schrappen onderscheid provinciale, gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen

Artikel 6.2 bevat een regeling voor de zogeheten decentrale archiefdiensten. Het artikel is daarmee de vervanger van de artikelen 27, 31 en 36 van de Archiefwet 1995. Net als bij het Nationaal Archief wordt met een decentrale archiefdienst een organisatie of organisatieonderdeel bedoeld en niet zozeer de plek waar documenten daadwerkelijk worden bewaard.

Nieuw is het eerste lid, onderdeel b, dat verband houdt met de in artikel 2.3 en 2.6, tweede lid, opgenomen regeling over de verantwoordelijkheid voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Op grond van artikel 2.6, tweede lid, wordt in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen voor overgebrachte documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Het is de archiefdienst die door dit verantwoordelijke overheidsorgaan is aangewezen, die is belast met de blijvende bewaring van die documenten.

Eveneens nieuw is het eerste lid, onderdeel c. Dit is de pendant van het nieuwe artikel 6.1, tweede lid, onderdeel e (zie nader de toelichting hierboven).

De keuze voor de term «archiefdienst» is nader toegelicht in paragraaf 4.9 van deze memorie van toelichting. Van belang is dat ook het onderscheid tussen provinciale, gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen is vervallen. In dit wetsvoorstel wordt steeds van «decentrale archiefdiensten» gesproken. Daarvoor is gekozen omdat het onderscheid het wetsvoorstel onnodig complex zou maken, terwijl het onderscheid inhoudelijk niet nodig is. De taak van een archiefdienst volgt het verantwoordelijk overheidsorgaan, dat de archiefdienst heeft aangewezen. Zo is een archiefdienst die door gedeputeerde staten is aangewezen, belast met de bewaring van de documenten van de provincie. De wettekst laat de mogelijkheid open, dat één archiefdienst door meerdere verantwoorde-lijke overheidsorganen wordt aangewezen.

Artikel 6.3 Aanwijzing rijksarchivaris en archivaris decentrale archiefdienst

Oud: artikelen 22, 29, derde lid, 32, derde lid, en 37, derde lid, van de Aw 1995

Wijziging: diplomavereiste vervallen, nieuwe vereiste kennis en vaardigheid archivariissen, nieuwe regeling benoeming rijksarchivaris

Artikel 6.3 regelt de aanwijzing van de rijksarchivaris en de archivariissen van de decentrale archiefdiensten. De regeling is in belangrijke mate gebaseerd op de artikelen 29, derde lid, 32, derde lid, en 37, derde lid, van de Archiefwet 1995. Omdat voor de aanwijzing van de algemene rijksarchivaris geen regeling in de Archiefwet 1995 was opgenomen, is daarvoor in dit artikel een nieuwe bepaling (het eerste lid) toegevoegd. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is toegelicht, wordt de «algemene rijksarchivaris» in dit wetsvoorstel – nu dat met het samenvoegen van de rijksarchiefbewaarplaatsen de enige rijksarchivaris is – eenvoudigweg aangeduid als de rijksarchivaris (zie nader paragraaf 4.10).

In artikel 6.3 zijn ten opzichte van de voornoemde artikelen van de Archiefwet 1995 een aantal inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste is de diplomaeis vervallen. Een persoon hoeft kortom niet langer in het bezit te zijn van een door de Minister van OCW voorgeschreven diploma archivistiek om als archivaris te worden benoemd. In plaats daarvan bepaalt artikel 6.3, vierde lid, dat een archivaris wordt aangewezen op grond van zijn professionele kwaliteiten. De mogelijkheid voor gedeputeerde staten, een college van burgemeester en wethouders, of een dagelijks bestuur van een waterschap om *geen* archivaris aan te wijzen is evenwel vervallen. In alle gevallen dienen kortom een archiefdienst en een archivaris te worden aangewezen (zie over het vervallen van de diplomaeis en de verplichting tot het aanwijzen van een archivaris voor decentrale overheden nader paragraaf 4.11). Het onderscheid tussen provinciearchivariissen, gemeentearchivariissen en waterschapsarchivariissen is vervallen, in lijn met het vervallen onderscheid tussen provinciale, gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen (zie nader de toelichting bij artikel 6.2).

Hoofdstuk 7. Openbaarheid en beperkt openbaar archief

Artikel 7.1 Openbaarheid

Oud: artikelen 14 en 19 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel, toevoeging vijfde lid

Artikel 7.1 bevat het beginsel, dat documenten na overbrenging openbaar zijn. Dit betekent dat het in beginsel eenieder is toegestaan om overgebrachte documenten kosteloos te raadplegen en daarvan kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen te maken (zie voor uitzonderingen op dit beginsel echter de toelichting bij met name de artikelen 7.2, 7.3, 8.2 en 8.3). Het artikel is afgeleid van artikel 14 van de Archiefwet 1995 en redactioneel aangepast. Het vierde lid van artikel 7.1 is afgeleid van artikel 19 van de Archiefwet 1995.

Het vijfde lid is nieuw, en expliciteert dat een archivaris of de rijksarchivaris de mogelijkheid heeft om uit eigen beweging kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen te publiceren van de openbare documenten die blijvend door de dienst worden bewaard. Dit is staande praktijk en een belangrijke manier waarop de bekendheid van een archief en de toegankelijkheid van het archief voor het publiek kan worden bevorderd.

Artikel 7.2 Openbaarheidsbeperking

Oud: artikelen 15, eerste en vijfde tot en met zevende lid, en 15a van de Aw 1995

Wijziging: aansluiting openbaarheidsregime op de Woo

Artikel 7.2 heeft betrekking op openbaarheidsbeperking bij de overbrenging. Het artikel is daarmee een pendant van artikel 15, eerste en vijfde tot en met zevende lid, en 15a van de Archiefwet 1995. Deze artikelen uit de Archiefwet 1995 zijn volledig herzien en vervangen door een artikel waarbij zoveel mogelijk aansluiting is gezocht bij de beperkingsgronden van de Woo. De drie beperkingsgronden uit de Archiefwet 1995 zijn daarom vervallen en vervangen door vijftien beperkingsgronden die min of meer gelijklopend zijn aan de beperkingsgronden die in 5.1 van de Woo zijn opgenomen.

Met het overnemen van de beperkingsgronden uit de Woo is beoogd de aansluiting tussen de Woo en de Archiefwet te verbeteren. Voor archiefvormers die vanuit de dagelijkse praktijk bekend zijn met de Woo kan het zo eenvoudiger worden om bij de overbrenging van documenten een beperkingsbesluit op grond van de Archiefwet op te stellen. Daarmee is beoogd om verwarring, zoals die in het verleden vaak ontstond door de onderlinge verschillen tussen de beperkingsgronden van de Archiefwet en de Wob, te verminderen. Daarbij zou door eensluitende beperkingsgronden de ontwikkeling van systemen waarbij van meet af aan met de openbaarheid rekening wordt gehouden (*open by design*) kunnen vereenvoudigen (zie nader paragraaf 4.8).

Hoewel de toename van het aantal beperkingsgronden suggereert dat ook sprake is van een afname van openbaarheid onder de Archiefwet, is dat uitdrukkelijk niet het geval. Daarbij is van belang dat de huidige beperkingsgronden van de Archiefwet – met name de beperkingsgrond «onevenredige bevoordeling en benadeling» – een erg ruime reikwijdte kennen, waarbij veel van de afzonderlijke beperkingsgronden van de Woo (eerder de Wob) onder één van de beperkingsgronden van de Archiefwet 1995 konden worden gevoegd. De wijziging moet daarom vooral worden gezien als een nadere specificering van de gronden voor openbaarheidsbeperking.

In artikel 7.2 is ook het onderscheid tussen absolute en relatieve beperkingsgronden van de Woo overgenomen. Dit betekent concreet dat een verantwoordelijk overheidsorgaan de openbaarheid in ieder geval beperkt als één van de gronden, opgenomen in artikel 7.2, eerste lid, van toepassing is. Voor de gronden die zijn opgenomen in het tweede en derde lid geldt dat zij alleen worden toegepast om de openbaarheid van documenten te beperken indien het belang dat door de openbaarheidsbeperking wordt beschermd zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid van de opgenomen informatie. Het verantwoordelijke overheidsorgaan moet – net als onder de Archiefwet 1995 het geval is – een gemotiveerd besluit tot openbaarheidsbeperking nemen, gehoord het advies van de archivaris of rijksarchivaris. Een besluit tot beperking van de openbaarheid van over te brengen archief wordt gepubliceerd en staat open voor bezwaar en beroep. In het besluit moet daarom voor burgers duidelijk zijn voor welke documenten of dossiers binnen het over te brengen archief een openbaarheidsbeperking zal gelden, waarom dat gebeurt, en tot wanneer deze beperking geldt.

Artikel 7.3 Advisering en motivering openbaarheidsbeperkingen

Oud: artikel 15, eerste lid, van de Aw 1995

Wijziging: toevoeging regeling motivering openbaarheidsbeperkingen

Artikel 7.3, eerste lid, heeft betrekking op de advisering over een besluit tot openbaarheidsbeperking. Ingevolge het eerste lid vraagt het verantwoordelijke overheidsorgaan over een voorgenomen besluit tot openbaarheidsbeperking advies aan de archivaris van de decentrale archiefdienst, waarnaar de documenten worden overgebracht, hetzij aan de rijksarchivaris (indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht). Het eerste lid is gebaseerd op artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995, waarin is opgenomen dat slechts na advies van de beheerder van de archiefbewaarpplaats de zorgdrager beperkingen aan de openbaarheid kan stellen. Het artikellid is enkel technisch herzien.

Het tweede lid van artikel 7.3 is nieuw en houdt verband met de herziene beperkingsgronden, opgenomen in artikel 7.2. Onder de Archiefwet 1995 wordt in de praktijk veelal besloten tot openbaarheidsbeperking op basis van één van de drie in de wet opgenomen beperkingsgronden. De archivaris beoordeelt vervolgens aan de hand van die beperkingsgrond of een verzoeker al dan niet inzage kan krijgen. Onder toepassing van artikel 7.2 van dit wetsvoorstel is het zeer wel mogelijk dat de openbaarheid van documenten wordt beperkt omdat daar meerdere beperkingsgronden van toepassing zijn. Anders dan op grond van de Archiefwet 1995 het geval is, heeft de archivaris dan geen houvast aan één bepaalde beperkingsgrond. Om ervoor te zorgen dat het beperkingsbesluit voor de archivaris toepasbaar blijft als vertrekpunt voor zijn beoordeling, bepaalt artikel 7.3, tweede lid, dat het verantwoordelijke overheidsorgaan in het beperkingsbesluit een motivering opneemt aan de hand van de verschillende beperkingsgronden, die zich ondanks het tijdsverloop tegen openbaarmaking verzetten.

Artikel 7.4 Beperkingstermijnen

Oud: artikel 15, vierde lid, van de Aw 1995

Wijziging: langere beperkingstermijn bescherming persoonlijke levenssfeer, nieuwe beperkingstermijnen voor aan Woo ontleende beperkingsgronden

Artikel 7.4 bevat drie verschillende beperkingstermijnen, die zijn gekoppeld aan de beperkingsgronden, opgenomen in artikel 7.2. In de Archiefwet 1995 is daarentegen één algemene beperkingstermijn opgenomen: artikel 15, vierde lid, bepaalt dat aan de openbaarheid

gestelde beperkingen geen betrekking hebben op archiefbescheiden die ouder zijn dan 75 jaar, zulks voor zover niet anders is beslist door de Minister van OCW of – indien het archiefbescheiden betreft die niet naar een rijksarchiefbewaarplaats of een provinciale archiefbewaarplaats worden overgebracht – door gedeputeerde staten.

In de praktijk is deze termijn te kort gebleken als het gaat om de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Gelet op de gemiddelde levensverwachting is het namelijk goed mogelijk dat documenten die 75 jaar oud zijn nog persoonsgegevens bevatten. In dit wetsvoorstel is daarom een langere beperkingstermijn van 110 jaar opgenomen voor de beperkingsgronden die zijn gerelateerd aan de bescherming van persoonsgegevens en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer.

Voor een aantal beperkingsgronden is vastgehouden aan de huidige 75 jaar. Dit geldt voor de beperkingsgronden die onder de Archiefwet 1995 onder de beperkingsgrond «Staat en bondgenoten» zouden worden verstaan (artikel 6.2, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder a, van dit wetsvoorstel), alsmede voor de beperkingsgrond ter bescherming van de eenheid van de Kroon.

Voor de overige beperkingsgronden – waarvoor onder de Archiefwet 1995 de beperkingsgrond «onevenredige bevoordeling of benadeling» zou moeten worden toegepast – is voorzien in een kortere beperkingstermijn van twintig jaar. Dit biedt met de verkorte overbrengingstermijn de mogelijkheid om de openbaarheid van documenten in beginsel nog gedurende tien jaar na overbrenging te beperken. In de meeste gevallen is er na twintig jaar geen noodzaak meer om de openbaarheid op één van deze gronden te beperken. In gevallen waarin toch een langere beperkingstermijn noodzakelijk is, biedt artikel 7.4, vierde lid, daarvoor een mogelijkheid. Een dergelijk besluit vereist de instemming van de Minister van OCW (voor documenten die naar het Nationaal Archief worden overgebracht), of van gedeputeerde staten (voor andere documenten).

Artikel 7.5 Openbaarheidsbeperking na overbrenging

Oud: artikel 15, tweede lid, van de Aw 1995

Wijziging: verruiming mogelijkheid alsnog stellen openbaarheidsbeperking

Artikel 7.5 is gebaseerd op artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995, en regelt de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen. Artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995 is daarin erg restrictief: een zorgdrager kan na de overbrenging niet alsnog een openbaarheidsbeperking stellen, «*tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid [...] zouden hebben geleid*». Er moet kortom sprake zijn van nieuwe omstandigheden die het stellen van een openbaarheidsbeperking kunnen rechtvaardigen. In de praktijk is dit artikel problematisch gebleken voor het herstellen van vergissingen bij de overbrenging (kortgezegd: gevallen waarin bij de overbrenging per abuis geen openbaarheidsbeperking is gesteld).

Door de Rechtbank Gelderland werd in haar uitspraak van 8 september 2015 geoordeeld dat de Archiefwet 1995 voor zulke gevallen geen mogelijkheid biedt om alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen.¹⁴³ Dit is problematisch, omdat vergissingen bij de overbrenging in de praktijk niet volledig zijn uit te sluiten. Dat hangt samen met de

¹⁴³ ECLI:NL:RBGEL:2015:5656, r.o. 7–8.

hoeveelheid documenten en de wijze waarop de documenten zijn geordend. Bij overbrenging gaat het niet zelden om archiefblokken die een periode van minimaal 10 jaar beslaan. Ondanks alle inspanningen om bij de overbrenging de juiste openbaarheidsbeperkingen te stellen, kan simpelweg niet altijd worden voorkomen dat voor bepaalde documenten per abuis geen beperking is gesteld (bijvoorbeeld omdat documenten in een verkeerd dossier terecht zijn gekomen).

Hoewel buiten kijf staat dat de overbrenging zorgvuldig moet plaatsvinden en daarbij ook zorgvuldig moet worden beoordeeld of de noodzaak bestaat de openbaarheid van documenten te beperken, is in de praktijk niet volledig uit te sluiten dat toch per abuis documenten worden overgebracht waarbij geen openbaarheidsbeperking is gesteld, terwijl daar wel alle aanleiding toe bestaat (bijvoorbeeld omdat de documenten bijzondere categorieën van persoonsgegevens bevatten). In zo'n geval dient de wet er niet aan in de weg te staan dat zo'n vergissing wordt hersteld. Artikel 7.5 biedt daarom een ruimere mogelijkheid om na de overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen: dat is mogelijk als de voortdurende openbaarheid van de documenten onaanvaardbaar zou zijn, gelet op een of meer van de beperkingsgronden, zoals opgenomen in artikel 7.2, eerste tot en met derde lid.

Artikel 7.6 Opheffing openbaarheidsbeperking

Oud: artikel 15, derde lid, van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 7.6 regelt de mogelijkheid om een openbaarheidsbeperking op te heffen indien de beperkingsgronden, opgenomen in artikel 7.2, zich daar niet langer tegen verzetten. Het artikel is daarmee de pendant van de mogelijkheid tot opheffing van een openbaarheidsbeperking, opgenomen in artikel 15, derde lid, van de Archiefwet 1995. Inhoudelijk is het artikel niet aangepast. In het artikel is daarom ook behouden dat de Minister van OCW als het verantwoordelijke overheidsorgaan van documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht, uitsluitend tot opheffing van een openbaarheidsbeperking kan besluiten, nadat hij het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht heeft gehoord.

Hoofdstuk 8. Toegang tot overgebracht archief

Artikel 8.1 Begripsbepaling

Nieuw

Artikel 8.1 bevat een begripsbepaling voor «archivaris», die afwijkt van de begripsbepaling in artikel 1.1 van het wetsvoorstel. In hoofdstuk 8 wordt onder archivaris namelijk ook de rijksarchivaris verstaan. De begripsbepaling dient er met name toe om de leesbaarheid van het hoofdstuk te bevorderen, nu het voorkomt dat in elk artikel afzonderlijk de archivaris en de rijksarchivaris moeten worden genoemd.

Artikel 8.2 Toegang openbare documenten

Oud: artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 8.2 regelt het verlenen van toegang door de archivaris in openbare documenten. Het artikel is afgeleid van artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, van de Archiefwet 1995, en is voor het merendeel niet inhoudelijk aangepast. Wel is van belang dat artikel 8.2 – anders dan artikel 17 – uitsluitend betrekking heeft op documenten waarvoor *geen* openbaarheidsbeperking is gesteld.

Artikel 8.3 Toegang beperkt openbare documenten

Oud: artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, van de Aw 1995

Wijziging: inhoudelijk gewijzigd

Artikel 8.3 regelt het verlenen van toegang door de archivaris in beperkt openbare documenten. Het artikel is daarmee – net als artikel 8.2 – gebaseerd op artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, van de Archiefwet 1995. Ten opzichte van de Archiefwet 1995 is er een aantal belangrijke verschillen.

Het eerste lid van artikel 8.3 bepaalt dat de archivaris toegang verleent voor zover de *beperkingsgronden* zich daartegen niet verzetten. Dit is anders dan in artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet 1995, waarin is bepaald dat de beheerder met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde *beperkingen* inzage verleent. Anders dan op grond van de Archiefwet 1995 het geval is kan de archivaris een verzoek dat op beperkt openbare documenten betrekking heeft (net zoals vóór overbrenging het geval zou zijn bij een verzoek om informatie op grond van de Woo) aan *alle* beperkingsgronden toetsen. Dit geeft de archivaris bijvoorbeeld de mogelijkheid om (in lijn met de AVG) toe te zien op de bescherming van persoonsgegevens die in de documenten zijn opgenomen, ook als de gestelde openbaarheidsbeperking op andere beperkingsgronden is gestoeld.

Dat de archivaris niet langer is gebonden aan de beperkingsgronden die in het beperkingsbesluit zijn opgenomen, doet niet af aan het feit dat het beperkingsbesluit in de praktijk het uitgangspunt blijft voor diens beoordeling van verzoeken met betrekking tot beperkt openbare documenten. Het is daarom van groot belang dat het beperkingsbesluit goed wordt gemotiveerd, ook omdat in het besluit voldoende moet worden gerechtvaardigd dat de openbaarheid van de desbetreffende documenten nog gedurende een bepaalde termijn wordt beperkt (zie nader de toelichting bij artikel 7.4).

Van belang is dat het bij het verlenen van toegang (net als bij het verstrekken van informatie in andere vorm, zie nader de toelichting bij artikel 8.4 hieronder) gaat om het verlenen van toegang aan een individuele verzoeker. Daarbij is het onderscheid tussen absolute en relatieve beperkingsgronden – anders dan bij het stellen van een openbaarheidsbeperking (zie nader de toelichting bij artikel 7.2 hierboven) – niet van doorslaggevend belang. Het is kortom niet zo dat een verzoeker onder geen beding toegang zou kunnen krijgen tot documenten die bijvoorbeeld bijzondere persoonsgegevens of vertrouwelijke medegedeelde bedrijfs- en fabricagegegevens bevatten. De archivaris dient per geval te beoordelen of de beperkingsgronden zich verzetten tegen het verlenen van toegang aan de desbetreffende verzoeker. Daarbij is denkbaar dat in bepaalde gevallen aan de ene verzoeker wel, maar aan een andere verzoeker geen toegang kan worden verleend. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij documenten die bijzondere categorieën persoonsgegevens bevatten, waarbij voor het verlenen van toegang in beginsel bepalend zal zijn of één van de uitzonderingen van artikel 9, tweede lid, van de AVG van toepassing is.

Het tweede lid bevat een verwijzing naar eventuele openbaarheidsbeperkingen die zijn gesteld bij het opnemen van (kortgezegd) particulier archief door een archiefdienst. Zie daarover nader de toelichting bij artikel 9.4. Het derde lid verklaart artikel 8.2, tweede tot en met vijfde lid, van overeenkomstige toepassing op het geven van toegang tot beperkt openbaar archief. Het vierde lid bepaalt dat de archivaris aan het verlenen van toegang tot beperkt openbare documenten voorwaarden kan

verbinden. Men moet daarbij met name denken aan voorwaarden die erop zijn gericht de gevoelige informatie die in de documenten is opgenomen te beschermen. In de praktijk is op grond van de Archiefwet 1995 bijvoorbeeld gebruikelijk dat een beheerder bepaalt dat bij toegang tot beperkt openbaar archief geen kopieën mogen worden gemaakt. Ook is een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur opgenomen, die het mogelijk maakt om voor te schrijven dat bepaalde voorwaarden in ieder geval door de archivaris aan het verlenen van toegang worden verbonden (zie nader paragraaf 6.3 van deze memorie, onder «Selectie en privacy»).

Het vijfde lid van artikel 8.3 heeft betrekking op documenten waarvan de openbaarheid is beperkt op basis van of mede op basis van de beperkingsgrond ter bescherming van de eenheid van de Kroon (artikel 7.2, eerste lid, onderdeel a), ter bescherming van de nationale veiligheid (artikel 7.2, eerste lid, onderdeel b), of ter bescherming van de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties (artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a). Voor deze documenten geldt dat op een verzoek om inzage wordt beslist door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht. Bovendien is niet het openbaarheidsregime van dit wetsvoorstel van toepassing, maar het openbaarheidsregime dat van toepassing zou zijn geweest indien de documenten niet zouden zijn overgebracht. Deze regeling is gebaseerd op artikel 15, zevende lid, van de Archiefwet 1995. Anders dan op grond van de Archiefwet 1995 het geval is, valt ook de beperkingsgrond «eenheid van de Kroon» binnen de reikwijdte van deze uitzondering.

Artikel 8.4 Verstrekken of openbaar maken van informatie in andere vorm

Nieuw

Artikel 8.4 is nieuw, en behelst een afwijking van het documentenstelsel dat in de Archiefwet 1995 centraal staat. Het artikel verplicht de archivaris om een verzoeker in andere vorm dan door het verlenen van toegang informatie te verstrekken uit documenten, indien (i) de verzoeker geen toegang kan worden verleend tot de desbetreffende documenten en (ii) de verstrekking van informatie in andere vorm van de archivaris een niet-onevenredige inspanning vergt in verhouding tot het belang van de verzoeker. Bij het verstrekken van informatie in andere vorm is de archivaris niet beperkt tot het al dan niet geven van inzage in een document als *geheel*. In plaats daarvan kan bepaalde informatie uit documenten worden verstrekt, bijvoorbeeld door gelakte kopieën te verstrekken.

De verplichting om informatie in andere vorm te verstrekken, is bewust beperkt gehouden. Het verlenen van inzage blijft de reguliere manier waarop het archief voor verzoekers wordt ontsloten. Dit betekent ook dat een archivaris – behalve als geen inzage kan worden gegeven – niet gehouden is op verzoek informatie in andere vorm te verstrekken. Dit laat onverlet dat de archivaris op grond van het tweede lid wel de *mogelijkheid* heeft om in andere gevallen informatie in andere vorm te verstrekken.

Het artikel is toegevoegd in verband met de verkorting van de overbrengingstermijn en om te voorkomen dat door de overbrenging een achteruitgang in openbaarheid zou kunnen optreden (zie nader paragraaf 4.7). De archivaris moet daarom in ieder geval onderzoeken of in andere vorm informatie uit documenten kan worden verstrekt, als hij onder toepassing van artikel 8.2 of 8.3 geen toegang kan verlenen tot de desbetreffende documenten. In zo'n geval kan hij enkel weigeren om

informatie in andere vorm te verstrekken indien dat van hem een onevenredige inspanning zou vergen (vgl. het eerste lid). Daarbij moet men denken aan gevallen waarin een verzoek betrekking heeft op een archief, waarbij het door de omvang van het archief of de wijze waarop het toegankelijk is gemaakt uitzonderlijk bewerkelijk zou zijn om daarin de informatie te vinden, waarnaar de verzoeker op zoek is.

Artikel 8.4, derde lid, geeft de archivaris de mogelijkheid om uit eigen beweging informatie uit beperkt openbare documenten openbaar te maken. Over deze bepaling zijn in de consultatiefase vragen gesteld. De tekst van het artikellid is naar aanleiding van de gestelde vragen aangescherpt, waarbij de mogelijkheid om actief informatie uit beperkt openbare documenten openbaar te maken is beperkt. De archivaris kan dat nu uitsluitend doen naar aanleiding van een of meerdere verzoeken. Wanneer de archivaris een verzoeker geen inzage geeft in de gehele dossiers en documenten, maar wel informatie verstrekt in de vorm van kopieën waarbij vertrouwelijke delen zijn afgeschermd, is het efficiënt en in ieders belang dat de archivaris deze procedure niet meer hoeft te herhalen bij eventuele volgende gelijkaardige verzoeken. Hij kan dan in zijn beheersysteem de betreffende kopieën behouden en als openbaar aanmerken en in sommige gevallen ook de niet-vertrouwelijke delen van een dossier of document direct toegankelijk maken via de computer in de studiezaal of de website. Uiteraard dient de archivaris daarbij de AVG in acht te nemen.

Artikel 8.5 Uitlening

Oud: artikel 18 van de Aw 1995

Wijziging: artikel 18 is gesplitst in de artikelen 8.5 en 8.6

Artikel 8.5 heeft betrekking op de uitlening van documenten. Het artikel is gebaseerd op artikel 18 van de Archiefwet 1995. Anders dan in de Archiefwet 1995 het geval is, is in dit wetsvoorstel voorzien in twee artikelen met betrekking tot uitlening. Artikel 8.5 heeft betrekking op uitlening aan een verzoeker, terwijl artikel 8.6 betrekking heeft op het verlenen van toegang tot documenten aan of het uitlenen van documenten aan het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht.

Ingevolge het eerste lid kan de archivaris documenten voor een bepaalde tijd uitlenen aan een verzoeker, mits deskundig beheer en veilige bewaring naar zijn oordeel voldoende zijn gewaarborgd. Ingevolge het tweede lid zijn de artikelen 8.2, tweede lid, en 8.3, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing. Dit betekent ten eerste dat mogelijk is een verzoek om uitlening te weigeren indien de toestand van de documenten zich daartegen verzet of indien de documenten niet veilig aan de verzoeker kunnen worden toevertrouwd. Daarbij zal – als het verzoek op beperkt openbare documenten betrekking heeft – moeten worden getoetst of de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 7.2, zich tegen de uitlening verzetten.

Het derde lid heeft betrekking op de kosten van de uitlening, die de verzoeker in rekening kunnen worden gebracht. Net als bij artikel 18 van de Archiefwet 1995 is daarop artikel 9, eerste en vierde lid, van de Who van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.6 Toegang of uitlening verantwoordelijke overheidsorgaan

Oud: artikel 18 van de Archiefwet 1995, deels nieuw

Wijziging: artikel 18 is gesplitst in de artikelen 8.5 en 8.6

Artikel 8.6 bevat een tweetal bepalingen voor het verlenen van toegang tot of het uitlenen van documenten aan het verantwoordelijk overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht. Artikel 18 van de Archiefwet 1995 bevat de verplichting voor de beheerder om archiefbe-scheiden op verzoek uit te lenen aan de zorgdrager die de archiefbe-scheiden heeft overgebracht. Die verplichting is ongewijzigd overge-nomen in artikel 8.6, eerste lid. In de Archiefwet 1995 ontbreekt een soortgelijke regeling voor het verlenen van toegang aan het verantwoor-delijke overheidsorgaan. Omdat het verlenen van toegang een minder ingrijpende handeling is dan het uitlenen van documenten, is die aan artikel 8.6, eerste lid, toegevoegd. Bij het verlenen van toegang op grond artikel 8.6 is artikel 7.1, tweede tot en met vierde lid, onverkort van toepassing. Dit betekent onder andere dat de archivaris de kosten van het doen maken van kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen van de desbetreffende documenten bij het verantwoordelijke overheidsorgaan in rekening kan brengen.

Het tweede lid van artikel 8.6 biedt de archivaris de mogelijkheid om een verzoek te weigeren indien de toestand van de documenten zich tegen uitlening of het verlenen van toegang verzet. In dat geval stelt de archivaris het verantwoordelijke overheidsorgaan zo mogelijk kopieën van de documenten ter beschikking.

Artikel 8.7 Verzoek om toegang of uitlening

Oud: artikel 17, derde lid, van de Aw 1995

Wijziging: uitgebreid

Artikel 8.7 bevat regels over een verzoek om toegang of uitlening. Het artikel is uitgebreid ten opzichte van artikel 17, derde lid, van de Archiefwet 1995. Het eerste lid van artikel 8.7 bepaalt dat een verzoek dat betrekking heeft op openbare documenten mondeling of schriftelijk kan geschieden. Een verzoek dat betrekking heeft op beperkt openbare documenten of een verzoek om uitlening dient ingevolge het tweede lid schriftelijk te geschieden.

Het derde lid bepaalt dat de verzoeker in zijn verzoek moet aangeven op welke documenten zijn verzoek betrekking heeft. Dit is een belangrijk verschil met het openbaarheidsregime van de Woo: op grond van dit wetsvoorstel is het niet mogelijk om bij een archiefdienst informatie te vragen over een bepaald onderwerp. Omdat het wetsvoorstel het verlenen van toegang in archief centraal stelt, is het archief waartoe men toegang wenst te hebben (en niet de informatie waarnaar men precies op zoek is) de kern van het verzoek.

Het vierde lid bevat een tweetal bijzondere bepalingen voor verzoeken met betrekking tot beperkt openbaar archief. Onderdeel a bepaalt dat de archivaris nadere eisen kan stellen aan het verzoek om te beoordelen of de verzoeker toegang kan worden verleend. Men kan hierbij denken aan een verzoek dat betrekking heeft op documenten die persoonsgegevens bevatten, waarbij de archivaris – om na te gaan of de verzoeker weten-schappelijk onderzoek doet, en of het gelet daarop toelaatbaar is om hem inzage te verlenen – de verzoeker om een onderzoeksopzet vraagt. Onderdeel b bepaalt dat de archivaris de verzoeker om nadere specifi-cering kan vragen van het onderwerp waarover hij informatie wenst te ontvangen, teneinde te kunnen beoordelen of een verzoeker in andere

vorm informatie uit beperkt openbare documenten kan worden verstrekt. Indien de archivaris informatie in andere vorm wil verstrekken, dient hij immers te weten naar welke informatie de verzoeker precies op zoek is.

In het vijfde lid is een grondslag opgenomen voor nadere regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur ten aanzien van (i) een verzoek met betrekking tot beperkt openbare documenten en (ii) de wijze waarop de archivaris een verzoek met betrekking tot beperkt openbare documenten beoordeelt (zie nader paragraaf 6.3 van deze memorie, onder «Selectie en privacy»).

Hoofdstuk 9. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief

Artikel 9.1 Vervreemding door Onze Minister na overbrenging

Oud: artikel 8, derde lid, van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 9.1 bevat een regeling over de vervreemding door de Minister van OCW van documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht. Het artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 8, derde lid, van de Archiefwet 1995.

Artikel 9.2 Vernietiging door Onze Minister

Oud: artikel 6 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 9.2 betreft de vernietiging door de Minister van OCW van documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht. Het artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 6 van de Archiefwet 1995.

Artikel 9.3 Afschriften van een authentieke akte

Oud: artikel 20 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 9.3 gaat over de mogelijkheid voor de archivaris van een archiefdienst om afschriften te verstrekken van bij de archiefdienst berustende authentieke akten. Het artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 20 van de Archiefwet 1995.

Artikel 9.4 Het opnemen van bescheiden door een archiefdienst

Nieuw

Artikel 9.4 regelt een bevoegdheid voor een verantwoordelijk overheidsorgaan om bescheiden van niet-overheidsorganen, bijvoorbeeld van particulieren of bedrijven, door de archiefdienst te doen opnemen (hierna kortheidshalve: particulier archief). De bevoegdheid is in de wettekst logischerwijs alleen toegekend aan de verantwoordelijke overheidsorganen die ook beschikken over een archiefdienst. Het gaat concreet om de Minister van OCW, gedeputeerde staten, de colleges van burgemeester en wethouders, en de dagelijkse besturen van de waterschappen. Uit de huidige Archiefwet 1995 blijkt impliciet van de mogelijkheid om (kortgezegd) particulier archief in een archiefbewaarplaats op te nemen.¹⁴⁴ Voor dit wetsvoorstel is wenselijk geacht het opnemen van particulier archief van een expliciete wettelijke regeling te voorzien.

Het opnemen van particulier archief door een verantwoordelijk overheidsorgaan veronderstelt de eigendomsoverdracht krachtens overeenkomst van de documenten door de particulier aan de rechtspersoon waarvan het

¹⁴⁴ Vgl. artikel 1, onderdeel c, onder 3°, van de Archiefwet 1995.

verantwoordelijk overheidsorgaan deel uitmaakt. Daarom is in artikel 9.4, eerste lid, expliciet gemaakt dat het verantwoordelijk overheidsorgaan met de vervreemder een overeenkomst kan sluiten. In de overeenkomst kunnen ook andere afspraken worden gemaakt ten aanzien van de over te dragen documenten.

Van belang is met name dat kan worden overeengekomen dat de openbaarheid van de documenten die door de archiefdienst worden opgenomen nog gedurende enige tijd wordt beperkt (zulks in afwijking van het tweede lid, waaruit volgt dat ook particuliere documenten die in een archiefdienst zijn opgenomen in beginsel openbaar zijn). In dat geval zal het verantwoordelijke overheidsorgaan bij het opnemen van de documenten door de archiefdienst op grond van het tweede lid – net als bij overbrenging van documenten van overheidsorganen het geval is – ook een besluit moeten nemen tot openbaarheidsbeperking van de documenten.

Hoofdstuk 7 van dit wetsvoorstel is op dat besluit niet van toepassing en de precieze gronden op basis waarvan de openbaarheid van particulier archief kan worden beperkt en de condities waaronder in die documenten inzage kan worden gegeven, zijn in dit wetsvoorstel niet nader uitgewerkt. Daar is bewust voor gekozen. Van belang daarbij is dat het hier niet gaat om overheidsinformatie, maar om informatie van een particulier die dat op vrijwillige basis aan de archiefdienst wenst af te staan. Ook particuliere archieven kunnen een grote waarde vertegenwoordigen voor onderzoek of als cultureel erfgoed en het verantwoordelijke overheidsorgaan moet de ruimte worden gelaten om met een particulier of een particuliere instantie tot overeenstemming te kunnen komen. Daarbij moet worden voorkomen dat het hanteren van dezelfde (hoge) maatstaf die geldt voor de openbaarheid van overheidsinformatie particulieren ervan zou weerhouden om hun bescheiden aan een archiefdienst over te dragen. Uit het derde lid volgt echter dat ook een openbaarheidsbeperking van particulier archief altijd voor bepaalde tijd zal moeten zijn, zodat de documenten op termijn voor eenieder toegankelijk worden.

Hoofdstuk 10. Toezicht en handhaving

Artikel 10.1 Toezicht centrale overheid

Oud: artikel 25a en 25b van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel, vervallen onderscheid zorg en beheer, uitbreiding reikwijdte toezicht naar overgebrachte documenten, schrappen 1 juli

Artikel 10.1 heeft betrekking op het toezicht voor de centrale overheid. Het artikel is een samenvoeging van de artikelen 25a en 25b van de Archiefwet 1995 en is merendeels (behoudens redactionele aanpassingen) ongewijzigd overgenomen. Het toezicht is belegd bij de daartoe door de Minister van OCW als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren. In de praktijk zijn dit thans ambtenaren van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

Bij artikel 10.1 moet worden gewezen op drie inhoudelijke wijzigingen ten opzichte van de artikelen 25a en 25b van de Archiefwet 1995. Ten eerste is het toezicht ingevolge artikel 10.1 niet langer beperkt tot het feitelijke beheer van de archiefbescheiden. In de Archiefwet 1995 wordt onder zorg verstaan de bestuurlijke zorg voor documenten, waaronder met name wordt verstaan het zorgen voor geschikte huisvesting en voldoende financiën en personeel, en het nemen van beslissingen over onder andere de vervanging, vervreemding en overbrenging van documenten (zie nader paragraaf 2.2 van deze toelichting), terwijl de term beheer vooral ziet op het feitelijk beheer van documenten, met inbegrip van de vernietiging van

documenten. Dit onderscheid leidt tot een complexe en onnodige belemmering bij het houden van het toezicht, dat in de praktijk – omdat zorg en beheer van elkaar afhankelijk zijn – bovendien moeilijk is af te bakenen. Gekozen is daarom om het toezicht te laten zien op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet in den brede. Ten tweede is het toezicht op grond van artikel 10.1 niet langer beperkt tot niet-overgebrachte documenten (zie nader paragraaf 4.12).

Ten slotte moet worden gewezen op een kleine aanpassing in het zevende lid van artikel 10.1. Ten opzichte van artikel 25b, tweede lid, van de Archiefwet 1995, is namelijk vervallen dat de hoofdinspecteur jaarlijks *vóór 1 juli* aan Onze Minister verslag uitbrengt van zijn bevindingen van het toezicht. Deze datum is vervallen om de hoofdinspecteur meer flexibiliteit te geven in het moment waarop hij van zijn bevindingen verslag doet. Dit biedt de mogelijkheid om eventueel aan te sluiten bij andere rapportages, bijvoorbeeld in het kader van de Wet open overheid.

Artikel 10.2 Meldplicht

Nieuw

In artikel 10.2 is voor de verantwoordelijke overheidsorganen van de centrale overheid een meldplicht opgenomen. Deze meldplicht is aan het wetsvoorstel toegevoegd naar aanleiding van de handhaafbaarheidstoets van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (zie nader paragraaf 4.12, onder «Meldplicht»). Op grond van het artikel dient een verantwoordelijk overheidsorgaan melding te doen van de (dreigende) beschadiging, vermissing, het verlies of anderszins ontoegankelijk worden van (i) een of meer documenten waaraan een aanmerkelijk belang moet worden toegekend, of (ii) van een groot aantal documenten ten gevolge van een calamiteit. De meldplicht heeft betrekking op zowel te vernietigen als blijvend te bewaren documenten.

In de wettekst wordt gesproken van de beschadiging, vermissing, het verlies of het anderszins ontoegankelijk worden van documenten. Daarvan is bijvoorbeeld sprake in de volgende situaties:

- brand, waterschade, schimmel of ongedierte (bij papieren documenten);
- het verlies of onleesbaar worden van gegevens door brand, waterschade, technische storingen of gijzelsoftware (bij digitale documenten);
- het vernietigen van documenten zonder of in strijd met een selectiebe-sluit;
- het verliezen of niet kunnen terugvinden van documenten.

Om nader te concretiseren wanneer sprake is van één of meer documenten waaraan een aanmerkelijk belang moet worden toegekend, is in het eerste lid, onderdeel a, van het artikel aansluiting gezocht bij de belangen, bedoeld in artikel 1.3 van het wetsvoorstel. Het gaat dan specifiek om het belang van de documenten (i) voor de uitvoering van de publieke taken van het desbetreffende overheidsorgaan of de publieke taken van andere overheidsorganen, (ii) voor eenieder bij het kennis-nemen van en het uitoefenen van rechten en plichten, (iii) voor onderzoek en (iv) als bestanddeel van het cultureel erfgoed.

Bij een calamiteit als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, van het artikel kan men bijvoorbeeld denken aan incidenten zoals brand of waterschade aan een overheidsgebouw die tot de beschadiging van een groot aantal (papieren) documenten heeft geleid. Bij digitale documenten kan men denken aan het ontoegankelijk worden van een hele schijf of server, bijvoorbeeld als gevolg van gijzelsoftware. Bij dergelijke incidenten gaat

het om beschadiging, vermissing, verlies of anderszins ontoegankelijk worden van een groot aantal documenten als zodanig. Daarbij is niet relevant of aan de individuele documenten op grond van artikel 1.3 van de wet een groot belang moet worden toegekend. Het feit dat grote aantallen documenten ontoegankelijk worden of dreigen te worden vormt reeds voldoende aanleiding voor het doen van een melding, bijvoorbeeld omdat zo'n incident erop kan wijzen dat er tekortkomingen zijn in het informatie-beheer van het desbetreffende overheidsorgaan.

Artikel 10.3 Handhaving centrale overheid

Oud: artikel 24 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 10.3 bevat een aantal handhavingsbevoegdheden dat aan de Minister van OCW is toegekend. Het artikel is gebaseerd op artikel 24 van de Archiefwet 1995 en enkel redactioneel aangepast.

Artikel 10.4 Toezicht decentrale overheden

Oud: artikel 29, tweede lid, 30, tweede lid, en 37, tweede lid, van de Aw 1995

Wijziging: samenvoeging, vervallen onderscheid zorg en beheer, uitbreiding reikwijdte toezicht naar overgebrachte documenten

In artikel 10.4 is een regeling opgenomen over het toezicht bij decentrale overheden. Het artikel is een samenvoeging van de artikelen 29, tweede lid, 30, tweede lid, en 37, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Net als bij het toezicht bij de centrale overheid is het onderscheid tussen zorg en beheer vervallen, en is het toezicht niet langer beperkt tot niet-overgebrachte documenten (zie nader de toelichting bij artikel 9.1 en paragraaf 4.12 van het algemene deel van deze memorie). Voor de door provinciale staten, de gemeenteraad, of het algemeen bestuur van het waterschap vast te stellen verordening is ten opzichte van het bepaalde in de Archiefwet 1995 toegevoegd dat in die verordening in ieder geval een regeling wordt opgenomen over de periodieke verslaglegging over het toezicht.

Artikel 10.5 Toezicht gemeenschappelijke regelingen

Oud: artikel 40 van de Aw 1995

Artikel 10.5 ziet op het toezicht bij krachtens gemeenschappelijke regelingen ingestelde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen. In de Archiefwet 1995 is voor toezicht op deze organisaties geen uitgewerkte regeling opgenomen. De basis voor het regelen van toezicht is artikel 40 van de Archiefwet 1995, dat bepaalt dat in de gemeenschappelijke regeling een voorziening omtrent de zorg voor de archiefbescheiden moet worden getroffen.

In dit wetsvoorstel is als voormeld voorzien in een uitgewerkte regeling voor de verantwoordelijkheid voor de documenten van krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichamen, gemeenschappelijke organen en bedrijfsvoeringsorganisaties (zie nader de toelichting bij de artikelen 2.3 en 2.6). In lijn daarmee is ook een bepaling over het toezicht opgenomen. Deze bepaling is in lijn met de regeling voor het toezicht bij decentrale overheden (zie hierboven). Zoals bij artikel 2.3 en 2.6 is toegelicht, wordt in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen dat verantwoordelijk is voor de overgebrachte documenten van het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, of de bedrijfsvoeringsorganisatie. De archiefdienst die door dat verantwoordelijke overheidsorgaan wordt aangewezen is belast met de bewaring van de blijvend te bewaren documenten van het

openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, of de bedrijfsvoeringsorganisatie. Uit artikel 10.4 volgt vervolgens dat het de archivaris van deze archiefdienst is, die met het toezicht is belast. Indien dat verantwoordelijke overheidsorgaan de Minister van OCW is, geschiedt het toezicht door de als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 10.1, eerste lid.

Artikel 10.6 Last onder bestuursdwang

Oud: artikel 42 van de Aw 1995

Wijziging: vervanging strafrechtelijke boete door last onder bestuursdwang

Artikel 10.6 verbindt een sanctie aan het niet-naleven van de verplichting voor eenieder om documenten op verzoek van een verantwoordelijk overheidsorgaan tijdelijk aan hem af te staan, zodat het verantwoordelijk overheidsorgaan van die documenten reproducties kan maken (zie artikel 3.4 van het wetsvoorstel). Het artikel is de opvolger van artikel 42 van de Archiefwet 1995.

Op grond van artikel 42 van de Archiefwet 1995 wordt het niet-naleven van de voornoemde verplichting als overtreding aangemerkt, die kan worden bestraft met een (strafrechtelijke) geldboete van de tweede categorie. In dit wetsvoorstel is ervoor gekozen die sanctie te vervangen door de mogelijkheid om een last onder bestuursdwang op te leggen. Deze sanctie is geschikter om te bewerkstelligen dat de desbetreffende documenten alsnog tijdelijk aan het verantwoordelijke overheidsorgaan worden afgestaan. Vanzelfsprekend is ingevolge artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht ook mogelijk dat het verantwoordelijke overheidsorgaan in plaats van een last onder bestuursdwang een last onder dwangsom oplegt.

Hoofdstuk 11. Wijziging andere wetgeving

Hoofdstuk 11 bevat verschillende artikelen tot wijziging van andere wetgeving. Deze wijzigingen zijn technisch van aard (het betreft merendeels de aanpassing van verwijzingen en begrippen). Alleen de bepalingen die nog niet zijn uitgewerkt, zijn daarbij aangepast. Gelet op de technische aard van deze wijzigingen is hieronder geen toelichting per artikel opgenomen.

Wel wordt nog kort stilgestaan bij artikel 11.15, onderdeel D, en artikel 11.17. Artikel 11.15, onderdeel D, voegt een nieuw artikel 146 in in de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017 (hierna: de WIV). Deze overgangsbepaling zorgt ervoor dat voor documenten die zijn opgemaakt of ontvangen voorafgaand aan de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel, ook voor de WIV de oorspronkelijke overbrengingstermijn van twintig jaar blijft gelden. Zie voor de corresponderende overgangsbepaling in dit wetsvoorstel de toelichting bij artikel 12.3 hieronder.

Artikel 11.17 bevat een wijziging van artikel 2.4, eerste lid, van de Wet open overheid. Dat artikellid bevat een verplichting voor bestuursorganen om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te houden. Omdat in dit wetsvoorstel het begrip «goede, geordende en toegankelijke staat» uit de Archiefwet 1995 wordt vervangen door «duurzaam toegankelijk» (zie nader paragraaf 4.3 van het algemene deel van deze memorie) is het voorstel om ook artikel 2.4, eerste lid, van de Wet open overheid daarmee in lijn te brengen. Ook is – net zoals in dit wetsvoorstel het geval is – tot uitdrukking gebracht dat bestuursorganen gehouden zijn passende maatregelen te nemen, hetgeen ruimte biedt voor een risicobenadering.

Hoofdstuk 12. Overgangs- en slotbepalingen

Hoofdstuk 12 bevat de overgangs- en slotbepalingen. Hieronder is – voor zover de artikelen niet vanzelfsprekend zijn – per artikel een toelichting opgenomen.

Artikel 12.1 Overgangsbepaling gemeenschappelijke regelingen

Nieuw

Artikel 12.1 bevat een overgangsbepaling voor gemeenschappelijke regelingen. Deze overgangsbepaling houdt verband met de artikel 2.3 en 2.6, tweede lid, van het wetsvoorstel, die een uitgewerkte regeling bevatten voor de aanwijzing van de verantwoordelijke overheidsorganen van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. In artikel 10.5 van het wetsvoorstel is voor deze organisaties bovendien een uitgewerkte regeling voor het toezicht opgenomen.

In artikel 40 van de Archiefwet 1995 ontbrak zo’n uitgewerkte regeling. Het is daarom goed mogelijk dat bestaande gemeenschappelijke regelingen bepalingen bevatten omtrent de aanwijzing van een verantwoordelijk overheidsorgaan of omtrent het toezicht, die afwijken van hetgeen voortvloeit uit de artikelen 2.3, 2.6, tweede lid, en 10.5 van dit wetsvoorstel. Artikel 12.1 voorziet in een overgangstermijn van twee jaren om deze gemeenschappelijke regelingen met de voornoemde artikelen in overeenstemming te brengen.

Artikel 12.2 Overgangsbepaling selectielijsten

Nieuw

Artikel 12.2 bevat een overgangsbepaling voor selectielijsten die op grond van de Archiefwet 1995 zijn vastgesteld. Deze selectielijsten blijven van kracht, en worden geacht als selectiebesluiten te zijn vastgesteld op grond van artikel 5.1 van deze wet. Zoals in paragraaf 4.1 van het algemene deel van deze memorie is toegelicht, is het voornemen om in het nieuw op te stellen Archiefbesluit de maximale geldingsduur van een selectiebesluit te verkorten naar tien jaar (voor selectielijsten is dat thans twintig jaar).¹⁴⁵ Voor bestaande selectielijsten is daarbij het voornemen om te voorzien in een overgangsbepaling waaruit volgt dat de werkingsduur van deze selectielijsten onverkort van toepassing blijft, zodat wordt voorkomen dat bestaande selectielijsten die al langer dan tien jaar van toepassing zijn rauwelijks vervallen.

Artikel 12.3 Overgangsbepalingen overbrenging

Nieuw

Artikel 12.3, eerste lid, bepaalt kortgezegd dat voor de documenten die al bestaan op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, de huidige overbrengingstermijn van twintig jaren blijft gelden (vgl. artikel 12, eerste lid, van de Archiefwet 1995). Daarmee wordt voorkomen dat door de verkorting van de overbrengingstermijn documenten die bij inwerking-treding van dit wetsvoorstel al tien jaar oud zijn, per direct naar een archiefdienst zouden moeten worden overgebracht. Het tweede lid van artikel 12.3 heeft betrekking op de op grond van artikel 14, derde lid, van de Archiefwet 1995 afgegeven machtigingen voor opschorting van overbrenging. Uit het tweede lid volgt dat de machtigingen die op grond van de Archiefwet 1995 zijn afgegeven van kracht blijven, en worden

¹⁴⁵ Artikel 2, tweede lid, van het Archiefbesluit 1995.

geacht als machtiging te zijn verstrekt op grond van artikel 5.5, tweede lid, van dit wetsvoorstel.

Artikel 12.4 Overgangsbepalingen archiefbewaarplaatsen

Nieuw

Artikel 12.4 bevat een tweetal overgangsbepalingen voor de archiefbewaarplaatsen van provincies, gemeenten en waterschappen. Bedoeld is om continuïteit te creëren tussen de archiefbewaarplaatsen zoals die op grond van de Archiefwet 1995 zijn aangewezen en de decentrale archiefdiensten waarvan in dit wetsvoorstel wordt gesproken.

Het eerste lid bepaalt daarom dat een archiefbewaarplaats die op grond van de Archiefwet 1995 zijn aangewezen door gedeputeerde staten, een college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk een bestuur van een waterschap, voor het wetsvoorstel wordt aangemerkt als de decentrale archiefdienst voor de desbetreffende provincie, gemeente, of het desbetreffende waterschap. Het tweede lid regelt in het verlengde daarvan dat de archiefbescheiden die op grond van de Archiefwet 1995 door de desbetreffende archiefbewaarplaats worden bewaard, worden geacht op grond van dit wetsvoorstel te worden bewaard door de desbetreffende decentrale archiefdienst.

Artikel 12.5 Overgangsbepaling rijksarchiefbewaarplaatsen

Nieuw

Artikel 12.5 bevat een overgangsbepaling die is bedoeld om continuïteit te creëren tussen de rijksarchiefbewaarplaatsen en de algemene rijksarchiefbewaarplaats op grond van de Archiefwet 1995, en het Nationaal Archief op grond van dit wetsvoorstel. Daartoe bepaalt artikel 12.5 dat de archiefbescheiden die op grond van de Archiefwet 1995 blijvend worden bewaard door de rijksarchiefbewaarplaatsen en de algemene rijksarchiefbewaarplaats, worden geacht op grond van dit wetsvoorstel door het Nationaal Archief te worden bewaard.

Artikel 12.6 Overgangsbepalingen archivarissen

Nieuw

Artikel 12.6 bevat een tweetal overgangsbepalingen voor archivarissen bij decentrale overheden. Uit het eerste lid volgt dat archivarissen die zijn aangewezen op grond van de Archiefwet 1995, worden geacht te zijn aangewezen op grond van artikel 6.3, tweede lid, van het wetsvoorstel. Deze aanwijzingen blijven kortom van toepassing.

Omdat artikel 6.3 van dit wetsvoorstel – anders dan bij de Archiefwet 1995 – niet langer mogelijk maakt dat geen archivaris wordt aangewezen (zie nader paragraaf 4.11), zullen de provincies, gemeenten en waterschappen die nog niet over een archivaris beschikken, na de inwerkingtreding van de wet alsnog een archivaris moeten aanwijzen. Het tweede lid van artikel 12.6 voorziet daartoe in een overgangstermijn van twee jaar.

Artikel 12.7 Overgangsbepalingen rijksarchivaris

Nieuw

Artikel 12.7 bevat een aantal overgangsbepalingen voor de rijksarchivaris. Uit het eerste lid volgt dat de algemene rijksarchivaris die op grond van de Archiefwet 1995 zijn aangewezen, wordt geacht als rijksarchivaris te zijn aangewezen op grond van artikel 6.3, eerste lid, van het wetsvoorstel. Deze aanwijzingen blijft kortom van toepassing, met dien verstande dat de

algemene rijksarchivaris op grond van dit wetsvoorstel als de rijksarchivaris wordt aangeduid.

Het tweede tot en met vierde lid van artikel 12.7 hebben betrekking op het vervallen van de functie van rijksarchivaris bij één van de elf rijksarchiefbewaarplaatsen, die op grond van dit wetsvoorstel deel uit gaan maken van het Nationaal Archief (zie nader paragraaf 4.10). Deze artikelleden zorgen ervoor dat de publiekrechtelijke rechten en verplichtingen van deze rijksarchivarissen overgaan op de rijksarchivaris in de zin van dit wetsvoorstel, en voorzien erin dat lopende bezwaar- en beroepsprocedures door de rijksarchivaris zullen worden voortgezet.

Artikel 12.8 Overgangsbepaling openbaarheidsbeperkingen

Nieuw

Artikel 12.8 zorgt ervoor dat op grond van de Archiefwet 1995 gestelde openbaarheidsbeperkingen na de inwerkingtreding van deze wet van kracht blijven. Hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel is onverkort van toepassing op de desbetreffende documenten. Daaruit vloeit voort dat de archivaris ook voor deze documenten rechtstreeks toetst aan de beperkingsgronden, die in artikel 7.2 van het wetsvoorstel zijn opgenomen (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 8.3).

Artikel 12.9 Overgangsbepaling hoofdinspecteur en inspecteurs

Nieuw

Artikel 12.9 zorgt ervoor dat de ambtenaren die op grond van artikel 25a, eerste lid, van de Archiefwet 1995 als hoofdinspecteur en inspecteurs zijn aangewezen, worden geacht te zijn aangewezen op grond van artikel 10.1, eerste lid, van het wetsvoorstel. Deze aanwijzingen blijven daardoor van kracht.

Artikel 12.10 Overgangsbepaling artikel 46 Archiefwet 1995

Nieuw

Artikel 12.10 bevat een overgangsbepaling voor een viertal koninklijke besluiten, waarvoor in artikel 46, tweede lid, van de Archiefwet 1995 een bijzondere regeling is opgenomen. In alle gevallen gaat het om gemeentelijke archiefbescheiden waarvoor de Minister om uiteenlopende redenen op enig moment op grond van de Archiefwet 1918 de zorg op zich genomen heeft. Artikel 46, tweede lid, van de Archiefwet 1995 heeft als uitgangspunt dat deze archiefbescheiden door vervreemding zoveel mogelijk aan de desbetreffende gemeenten zouden worden teruggegeven.

Deze regeling is vereenvoudigd, waarbij het uitgangspunt is behouden dat de documenten desgevraagd aan de desbetreffende gemeente worden teruggegeven. De nadere eisen die ingevolge artikel 46, derde lid, aan zo'n vervreemding worden gesteld, vervallen daarbij. Nu het aanstellen van een archivaris verplicht is gesteld, kan worden aangenomen dat in elke gemeente een deskundig beheerder aanwezig is, en is het niet langer nodig om nadere eisen te stellen. De documenten die op grond van de genoemde koninklijke besluiten aan gemeenten in bewaring zijn gegeven, worden met ingang van de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel van rechtswege aan de desbetreffende gemeenten vervreemd.

Artikel 12.11 Evaluatie

Nieuw

Artikel 12.11 verplicht de Minister het wetsvoorstel binnen vijf jaar en vijftien jaar na de inwerkingtreding ervan te evalueren, en daarover verslag te doen aan de Staten-Generaal. De evaluatie na vijf jaar zal zich ten eerste richten op de maatregelen in het wetsvoorstel met een kortere horizon, zoals de verplichtstelling van de benoeming van een archivaris (zie nader paragraaf 4.11), de herziening van het openbaarheidsregime (zie nader paragraaf 4.7), en de voorgestelde meldplicht voor incidenten bij de centrale overheid (zie nader paragraaf 4.12).

Hoewel een aantal effecten en maatregelen van het wetsvoorstel (met name: de verkorting van de overbrengingstermijn van twintig jaar naar tien jaar, de mogelijkheden tot opschorting en ontheffing van de overbrenging, alsook de effecten van het wetsvoorstel op de informatie-huishouding als zodanig) een langere horizon kent, zullen ook deze maatregelen in de eerste evaluatie worden betrokken. Dit kan bijvoorbeeld door – wat betreft de verkorting van de overbrengingstermijn – te onderzoeken in hoeverre de verschillende overheidsorganen reeds voorbereidingen hebben getroffen om aan deze verplichting te voldoen.

Voor een effectieve evaluatie van de effecten en maatregelen van het wetsvoorstel met een langere horizon, is het evenwel noodzakelijk dat ook een plaatsvindt nadat deze effecten en maatregelen daadwerkelijk hun beslag hebben gekregen. Het wetsvoorstel voorziet daarom ook in de verplichting om het wetsvoorstel vijftien jaar na de inwerkingtreding ervan te evalueren. Dit betekent namelijk dat de tweede evaluatie plaatsvindt, vijf jaar nadat de verkorte overbrengingstermijn voor het eerst moet worden toegepast. Dit alles laat vanzelfsprekend onverlet dat een tussentijdse evaluatie altijd mogelijk is als daar een aanleiding voor is.

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,
A. Slob