

Vergaderjaar 2022–2023

35 968

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

Nr. 7

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 7 juli 2023

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (hierna: het wetsvoorstel). De regering heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD, D66, het CDA, de SP, de PvdA, de ChristenUnie en de SGP. Hieronder volgt de beantwoording van de gestelde vragen. Over een aantal onderwerpen zijn door leden van verschillende fracties gelijklopende of in elkaars verlengde liggende vragen gesteld. Ten behoeve van de leesbaarheid is de beantwoording van deze vragen hieronder zoveel mogelijk samengenomen. Daarom is er ook voor gekozen om de vragen in deze beantwoording in een thematische indeling plaatsen die afwijkt van de volgorde en indeling van het verslag. Hieronder is een inhoudsopgave opgenomen.

Deze beantwoording wordt mede gegeven namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de Minister van BZK) en in overeenstemming met de Staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (hierna: de Staatssecretaris van BZK), en gaat vergezeld van een nota van wijziging. De nota van wijziging brengt ten aanzien van beheer, selectie en openbaarheid inhoudelijke wijzigingen aan in het wetsvoorstel. Deze inhoudelijke wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de vragen en opmerkingen uit uw Kamer, alsmede naar aanleiding van de adviezen en rapporten over de archivering van chatberichten van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: Inspectie), het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

(hierna: ACOI), en de algemene rijksarchivaris.¹ Daarnaast bevat de nota van wijziging een aantal wijzigingen van overwegend technische aard. De nota van wijziging gaat vergezeld van een nadere toelichting.

Inhoudsopgave

1.	De rol van de Minister van BZK bij de Archiefwetgeving	2
2.	Archiefvorming	5
3.	Verbetering van de informatiehuishouding en duurzame toegankelijkheid	10
4.	Selectie	14
5.	Overbrenging	15
6.	Openbaarheid	17
7.	Toezicht	25
8.	Opleiding archivaris	30
9.	Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen	31
10.	Regionale Historische Centra	33
11.	Particulier archief	34
12.	Overige vragen	36

1. De rol van de Minister van BZK bij de Archiefwetgeving

Door verschillende fracties zijn vragen gesteld die gaan over de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (hierna: de Minister van OCW) voor de Archiefwet in relatie tot die van de Minister van BZK voor de informatiehuishouding van de overheid. Deze vragen zijn hieronder gebundeld weergegeven, en worden gezamenlijk beantwoord.

De leden van de VVD-fractie vragen of de Minister van BZK betrokken wordt bij de nieuwe Archiefwet, en indien dit zo is, hoe deze samenwerking eruit ziet. Deze leden vragen ook of wordt overwogen om de Archiefwet te laten vallen onder de Minister van BZK, gelet op het feit dat de regie op de informatiehuishouding onder deze Minister valt.

De leden van de CDA-fractie merken op dat de regering stelt dat de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW zich niet uitstrekt tot alle aspecten van het archiefbeleid, en dat met name de coördinatie van het informatiebeheer van de ministeries en de hieronder vallende organisaties de verantwoordelijkheid is van de Minister van BZK. Is het als gevolg van de digitalisering niet veel belangrijker geworden dat het informatiebeheer aansluit op het archiefbeheer, zo vragen deze leden. De leden van de PvdA-fractie brengen naar voren dat de Raad van State in maart 2021 heeft geadviseerd om het wetsvoorstel te voorzien van medeondertekening door de Minister van BZK, en geven aan dat ook de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland erop wijst dat formele medeverantwoordelijkheid van BZK voor de nieuwe Archiefwet de basis zou leggen voor de broodnodige ontschotting en verbreding van draagvlak voor acties ter verbetering van de informatiehuishouding binnen de overheid. Zij vragen de regering om een nadere toelichting waarom zij voorbijgaat aan deze overwegingen.

¹ De archivering van chatberichten bij het Ministerie van Algemene Zaken (Rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed), te raadplegen via <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/rapport-ministerie-algemene-zaken>. Kan dit weg? – «Nee» (Advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding), te raadplegen via <https://www.acoi.nl/chatberichten/>. Openbare reactie algemene rijksarchivaris op het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding m.b.t. chatberichten (advies van de algemene rijksarchivaris), te raadplegen via <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/nieuws/reactie-algemene-rijksarchivaris-op-acoi-advies-chatberichten>.

De leden van de SP-fractie vragen de regering om een uitgebreidere inhoudelijke motivering waarom zij er niet voor heeft gekozen de Archiefwet onder te brengen bij het Ministerie van BZK, en daar ook de uitvoering bij te betrekken, omdat deze wet ook in grote mate effect heeft op het decentrale bestuur.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of het niet voor de hand ligt de wet onder te brengen onder de (mede)verantwoordelijkheid van de Minister van BZK, of te komen tot een splitsing van de wet, omdat informatie die nu onder de Archiefwet zal vallen zeker de eerste jaren niet enkel vanuit onderzoeksbelang relevant is.

De leden van de fractie van de SGP vragen waarom het niet voor de hand ligt dat het wetsvoorstel mede door de Minister van BZK is ondertekend, wat de primaire verantwoordelijkheid van de Minister van OCW voor de Archiefwet onverlet laat.

De vragen van de verschillende leden over medeondertekening door de Minister van BZK en diens rol bij de archiefwetgeving in het algemeen, hebben ertoe geleid dat de regering dit vraagstuk heeft heroverwogen. De regering heeft daarom het voornemen om, nadat het wetsvoorstel door beide Kamers is aangenomen en door de Koning is bekrachtigd, de wet te laten contrasigneren door zowel de Staatssecretaris van OCW als eerste ondertekenaar, als de Minister van BZK als medeondertekenaar.

Het belangrijkste argument voor deze heroverweging is dat door medeondertekening nadrukkelijker tot uitdrukking komt dat sprake is van een nauwe relatie tussen de Archiefwet en de informatiehuishouding van de overheid en derhalve van een door beide Ministers hiervoor gedeelde verantwoordelijkheid. De regering merkt daarbij op dat er voor de Archiefwet en de informatiehuishouding al sinds lange tijd sprake is van nauwe samenwerking tussen de ministeries van OCW en BZK. Voor de informatiehuishouding van het Rijk werken beide ministeries samen in het programma Open Overheid, dat tot doel heeft om de openheid van de rijksoverheid te vergroten en haar informatiehuishouding te verbeteren. In dit programma zijn de thema's openbaarmaking, informatiehuishouding en de nieuwe Archiefwet met elkaar verbonden. Het meerjarenplan Openbaarmaking en Informatiehuishouding dat de aanpak voor de komende jaren schetst zal voor Prinsjesdag aan de Kamer worden aangeboden.

Als achtergrond bij deze beantwoording hecht de regering eraan om u een korte schets te geven van de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministers van OCW en BZK op het gebied van de Archiefwet en de informatiehuishouding. De Minister van OCW is stelselverantwoordelijk voor de Archiefwet en de onderliggende regelgeving,² het archiefbeleid en het functioneren van het archiefstelsel. Tot die verantwoordelijkheid behoort ook het archiefwettelijk toezicht op de verantwoordelijke overheidsorganen die tot de centrale overheid behoren. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie, die als Rijksinspectie ressorteert onder de Minister van OCW.

De Minister van BZK draagt zorg voor het stelsel van de Wet open overheid (hierna: Woo), waarin is voorzien in het hiervoor genoemde meerjarenplan Openbaarmaking en Informatiehuishouding van de Minister van BZK, de Staatssecretaris van BZK en de Staatssecretaris van OCW. Daarnaast heeft de Minister van BZK een verantwoordelijkheid voor de Bedrijfsvoering Rijk. De Staatssecretaris van BZK heeft een eigen, coördinerende verantwoordelijkheid voor de informatiehuishouding van de rijksoverheid, in welk verband ook de regeringscommissaris informa-

² Het gaat daarbij met name om het Archiefbesluit en de Archiefregeling, maar bijvoorbeeld ook om het Statuut agentschap Nationaal Archief.

tiehuishouding is benoemd. Het Ministerie van BZK vervult een voorttrekkersrol bij het tot stand komen van de verschillende verbeterprogramma's voor de informatiehuishouding, bijvoorbeeld in het kader van het eerder genoemde programma Open Overheid.

De verantwoordelijkheid voor de archiefwetgeving en het archiefwezen van het Ministerie van OCW gaat terug tot de oprichting in 1918 van zijn institutionele voorganger, het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen.³ In deze verantwoordelijkheid kwam vooral het belang van het archief als bron voor het onderzoek naar de geschiedenis tot uitdrukking. Dit belang speelt ook vandaag nog een prominente rol. Hoewel discussie over de precieze verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministers van OCW en BZK niet nieuw is,⁴ zien we in de huidige tijd dat de belangen van archieven voor de uitvoering van publieke taken, voor publieke verantwoording en voor bestuurlijke transparantie meer en meer op de voorgrond treden. Waar archieven voorheen meer werden gezien als mogelijkheid van beschouwing achteraf, verlegt de aandacht zich inmiddels steeds meer naar de fase van de archiefvorming zelf, waarbij het gaat om het belang van een ordentelijke informatiehuishouding, en een open overheid. De rol van de Staatssecretaris van BZK als coördinerend bewindspersoon voor het informatiebeheer van de rijksoverheid komt hiermee steeds nadrukkelijker in beeld. Ook is hierin een belangrijke rol neergelegd voor de Minister van BZK als stelselverantwoordelijke voor de Woo.

Behoudens dat door medeondertekening de door beide Ministers gedeelde verantwoordelijkheid tot uitdrukking wordt gebracht, is het niet de bedoeling om de verdeling van verantwoordelijkheden zoals hierboven geschetst te wijzigen. Zo overweegt de regering niet om de stelselverantwoordelijkheid voor de Archiefwet weg te nemen bij de Minister van OCW en (eenzijdig) te laten vallen onder de Minister van BZK. De regering acht het juist dat deze verantwoordelijkheid is ondergebracht bij de Minister van OCW. Op de langere termijn dienen de archieven immers vooral de belangen van het historisch-wetenschappelijk onderzoek en het erfgoed. Bovendien meent de regering dat de samenhang tussen de genoemde vier belangen veeleer vraagt om nauwe samenwerking tussen de Ministers van OCW en BZK dan om een scherpe splitsing van verantwoordelijkheden of – zoals de leden van de Christen-Uniefractie hebben gevraagd – een splitsing van de wet. Uiteindelijk zien deze verantwoordelijkheden immers steeds op dezelfde documenten, waarbij de verschillende belangen die door die documenten worden gediend onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn.

De leden van de fractie van de SP hebben gevraagd om in deze beantwoording ook de uitvoering te betrekken, omdat deze wet ook in grote mate effect heeft op het decentrale bestuur. De regering heeft oog voor het betrekken van de uitvoering en het decentrale bestuur, en organiseert dit op verschillende manieren en op diverse momenten. Het wetsvoorstel is bij de voorbereiding afgestemd met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW). Op specifieke onderdelen is eerder door impactanalyses onderzoek gepleegd naar de effecten van maatregelen in verband met het

³ Vgl. het Besluit van 25 september 1918, tot instelling van Departementen van Algemeen Bestuur die de naam zullen dragen van Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen en van Ministerie van Arbeid (Stb. 1918, 551).

⁴ Vgl. bijvoorbeeld Kamerstukken II 1956/57, 4549, nr. 3.

wetsvoorstel.⁵ Het conceptwetsvoorstel is in 2020 getoetst middels een uitvoeringstoets door VNG, IPO en UvW, een uitvoerbaarheidstoets door de Auditdienst Rijk (hierna: ADR) en een handhaafbaarheidstoets door de Inspectie.⁶ De resultaten van deze toetsen zijn in het wetsvoorstel verwerkt. Bij de voorbereiding van het eveneens aan te passen Archiefbesluit en de Archiefregeling zijn naast de Inspectie en het Ministerie van BZK ook VNG, IPO en UvW vertegenwoordigd in een stuurgroep die het ontwerpproces begeleidt. Het Archiefbesluit en de Archiefregeling zullen eveneens voor een uitvoeringstoets aan de decentrale overheden worden aangeboden, naar verwachting in de tweede helft van 2023. Voor de implementatie van de Archiefwet 2021 zijn voor de VNG middelen gereserveerd die kunnen worden ingezet voor de programma's die de VNG organiseert voor verbetering van de informatiehuishouding, actieve openbaarheid en duurzame toegankelijkheid (Grip op Informatie), alsmede voor opleiding en training.

2. Archiefvorming

De leden van de CDA-fractie vragen de regering om in te gaan op de kritiek, zoals onder andere naar voren gebracht door hoogleraar archiefwetenschap Charles Jeurgens, dat de Archiefwet geen waarborgen biedt dat het handelen van de overheid wordt vastgelegd opdat archieven worden gevormd waarmee de overheid zich kan verantwoorden. De Archiefwet blijft daarmee te veel een wet die zich richt op het beheren van wat is vastgelegd in documenten, zo vinden deze leden. Zij vragen of de betekenis van deze wet om zich te kunnen verantwoorden daarmee niet te zeer beperkt wordt. Deze leden vragen ook of bij complexe data- en informatieverwerkingen als algoritmes niet veel duidelijker de relatie gelegd moet worden tussen wat vastgelegd of gedocumenteerd moet worden, opdat het handelen verantwoord kan worden.

De leden van de PvdA-fractie uiten hun zorgen dat in het wetsvoorstel waarborgen ontbreken dat het handelen van de overheid wordt vastgelegd, opdat archieven worden gevormd waarmee de overheid zich kan verantwoorden en dat er met de nieuwe Archiefwet feitelijk meer geheim kan blijven dan onder de Archiefwet 1995. Betekent dit dat de regering openbaarheid van informatie niet beschouwt als de kern van archiefwetgeving, en wegen voor haar privacy en geheimhouding zwaarder? Welke overwegingen liggen ten grondslag aan de attitude van de regering in dezen, zo vragen deze leden.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nader kan toelichten of zij van mening is dat de Archiefwet niet alleen voorwaarden zou moeten bevatten zodat verantwoording kan plaatsvinden vanuit de overheid naar mensen en het parlement, maar ook dat er waarborgen in zouden moeten staan opdat archieven worden gevormd waarmee de overheid zich kan verantwoorden? Waarom verplicht de Archiefwet niet dat bepaalde informatie in documenten en data moet worden vastgelegd, zo vragen deze leden. Welke lessen uit de parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zien we daarmee terug in deze voorgenomen wijziging, zo vragen zij. Ziet de regering ook het gevaar dat er minder informatie wordt vastgelegd, waardoor het verantwoordingsprincipe juist ondermijnd wordt? Zo nee, kan de regering dit nader toelichten?

⁵ Zie over de voorgenomen verkorting van de overbrengingstermijn bijvoorbeeld het rapport *Impact verkorting overbrengingstermijn. Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)* (Rapport Panteia, Kwink en Rebel, 2017), bijlage bij de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 augustus 2017, Kamerstukken II 2016/17, 34 362, nr. 29.

⁶ Deze uitvoeringstoetsen zijn te raadplegen via de wetgevingskalender, <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK007100/documenten/Tweede%20Kamer/Voorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/1>.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de weging is gemaakt voor kaders over welke informatie wel en niet dient te worden opgeslagen.

De regering heeft begrip voor de zorgen die door verschillende fracties worden geuit, dat de Archiefwet geen waarborgen zou bieden dat het handelen van de overheid wordt vastgelegd. Dit is een complexe aangelegenheid, waarbij de regering het volgende overweegt. Het handelen van de overheid slaat neer in documenten. Welke informatie vanuit het oogpunt van bedrijfsvoering of verantwoording precies moet worden vastgelegd en bewaard (en voor hoe lang) is immers afhankelijk van de context waarin deze informatie wordt gevormd, en de werkprocessen waarin de informatie een rol speelt. Omdat overheidsorganen bovendien onderling sterk verschillen in karakter, werkprocessen, is de archiefwetgeving bewust kaderstellend en niet gericht op individuele documenten. Hierbij moet worden onthouden dat de archiefwetgeving voor alle overheidsorganen – van zowel de centrale als de decentrale overheid – van toepassing moet kunnen zijn.

Op basis van het wetsvoorstel dienen verantwoordelijke overheidsorganen zelf vast te leggen in één of meerdere selectiebesluiten, welke categorieën documenten na welke termijn worden vernietigd en welke categorieën documenten blijvend worden bewaard. Dit laat ruimte om rekening te houden met de context die voortvloeit uit de taken en werkprocessen. Het biedt kortom ruimte voor maatwerk voor het verantwoordelijke overheidsorgaan. Het wetsvoorstel bevat verschillende waarborgen die erop zijn gericht dat een zorgvuldige afweging wordt gemaakt. De belangen die in artikel 1.3 van het wetsvoorstel zijn opgenomen, moeten door het verantwoordelijke overheidsorgaan als leidraad worden gehanteerd. Bij het tot stand komen van de selectiebesluiten worden de verantwoordelijke overheidsorganen bovendien geadviseerd door de betrokken (rijks)archivaris en een deskundige op het terrein van de relatie tussen burger en overheid.⁷ Op grond van het wetsvoorstel stelt de Minister van OCW elk selectiebesluit vervolgens vast. Dit geldt niet alleen voor het Rijk, maar ook voor de decentrale overheden.

Tegelijkertijd begrijpt de regering de vraag om meer duidelijkheid over wat wordt vastgelegd en waar de samenleving op kan rekenen. De regering neemt verschillende maatregelen om aan die vraag tegemoet te komen. Ten eerste is het voornemen om in het nieuwe Archiefbesluit *bewaarcriteria* op te nemen. Aan de hand daarvan kan worden bepaald welke categorieën documenten van blijvende waarde zijn. Met deze criteria wordt een duidelijker kader geboden voor de keuze voor blijvende bewaring in het selectiebesluit en de verantwoording daarover.⁸ De algemene rijksarchivaris kan deze criteria mede gebruiken om eenheid in het selectiebeleid te bevorderen.

Deze bewaarcriteria zijn voor de selectie van blijvend te bewaren documenten de concrete vertaling van de vier belangen die de Archiefwet dient. In het wetsvoorstel zijn in artikel 1.3 de vier belangen opgenomen die met documenten kunnen zijn gediend. Het gaat om: het belang van documenten (i) voor overheidsorganen voor de uitvoering van publieke

⁷ Vgl. artikel 3 van het Archiefbesluit 1995. Het voornemen is om een soortgelijke bepaling op te nemen in het nieuwe Archiefbesluit.

⁸ Het voornemen is om in het Archiefbesluit op te nemen dat categorieën documenten die vallen binnen de volgende criteria in ieder geval blijvend worden bewaard: strategische besluitvorming, met de daarbij behorende verslaglegging, waaronder in elk geval, voor zover van toepassing, organisatie overstijgende en internationale strategische besluitvorming; planvorming en verantwoording; cruciale processen; en systematische registraties.

taken of het afleggen van verantwoording daarover, (ii) voor eenieder bij het kennisnemen van of het uitoefenen van rechten en plichten, (iii) voor het doen van onderzoek en (iv) als onderdeel van het cultureel erfgoed. Documenten kunnen om verschillende redenen van belang zijn, waarbij ook het tijdsverloop een grote rol speelt: naarmate de tijd verstrijkt neemt het «bedrijfsbelang» van documenten af, terwijl hun waarde voor onderzoek en als onderdeel van het cultureel erfgoed juist groter wordt. De bewaarcriteria zullen overheidsorganen en de rijksarchivaris helpen om deze belangen bij het opstellen van een selectiebesluit te concretiseren, en geven bovendien richting over wat er moet worden vastgelegd en bewaard. Het Archiefbesluit zal daarmee kortom – naast de bestaande procedurele eisen over hoe een selectiebesluit tot stand komt – ook op hoofdlijnen richting gaan geven aan de vraag welke informatie van blijvende waarde is. Deze aanpassing van het Archiefbesluit wordt afgestemd met de decentrale overheden.

Daarnaast zijn in de nota van wijziging verschillende aanscherpingen van het wetsvoorstel opgenomen. Ten eerste is een uitbreiding opgenomen van de door verantwoordelijke overheidsorganen verplicht op te stellen beheerregels. Deze uitbreiding is gedaan naar aanleiding van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld, maar is ook bedoeld om invulling te geven aan de aanbevelingen uit het rapport van de Inspectie en het advies van het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: ACOI) over de archivering van chatberichten.⁹ In haar rapport heeft de Inspectie de Minister van OCW aanbevolen om te voorkomen dat overheidsorganen «*op eigen houtje kunnen beslissen om archiefbescheiden niet in beheer te nemen, en daarbij te borgen dat de gemaakte afwegingen kenbaar en navolgbaar zijn*».¹⁰ Deze aanscherping sluit ook aan bij de opvattingen van het ACOI, dat stelt dat «*keuzes in het informatiebeheer geen puur interne aangelegenheid zijn*».¹¹ De uitbreiding strekt ertoe dat een verantwoordelijk overheidsorgaan in zijn beheerregels (die elk verantwoordelijk overheidsorgaan op grond van artikel 4.2 van het wetsvoorstel moet opstellen) dient te omschrijven op welke wijze het invulling geeft aan de centrale verplichting van de Archiefwet om zijn documenten in duurzaam toegankelijke staat te brengen en te houden. De beheerregels moeten openbaar worden gemaakt, zodat voor eenieder kenbaar is hoe het desbetreffende overheidsorgaan aan zijn beheer invulling heeft gegeven. De regering verwacht dat deze aanvullende verplichting de transparantie van de informatiehuishouding ten goede zal komen: voor eenieder wordt kenbaar hoe een verantwoordelijk overheidsorgaan invulling geeft aan de verplichtingen uit de Archiefwet en hoe het verantwoordelijke overheidsorgaan de zogeheten risicobenadering invult.¹² Deze verplichting zorgt er ook voor dat meer duidelijkheid ontstaat over de informatie die door overheidsorganen wordt vastgelegd (zie over deze wijziging de toelichting bij de nota van wijziging).

⁹ *De archivering van chatberichten bij het Ministerie van Algemene Zaken* (Rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022), te raadplegen via <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/rapport-ministerie-algemene-zaken>. «*Kan dit weg?*» – «*Nee*» (Advies Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2023), te raadplegen via <https://www.acoi.nl/chatberichten/>.

¹⁰ *De archivering van chatberichten bij het Ministerie van Algemene Zaken* (Rapport Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022), te raadplegen via <https://www.inspectie-oe.nl/actueel/nieuws/2022/10/03/rapport-ministerie-algemene-zaken>, p. 5.

¹¹ «*Kan dit weg?*» – «*Nee*» (Advies Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding, 2023), te raadplegen via <https://www.acoi.nl/chatberichten/>, p. 25.

¹² Zie over de risicobenadering nader de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 20.

Ten tweede is in het wetsvoorstel geëxpliciteerd dat het niet mogelijk is om – in het kader van het nemen van passende beheersmaatregelen – de wet ten aanzien van bepaalde documenten buiten toepassing te laten. Dit is een verscherping ten opzichte van het wetsvoorstel zoals dat eerder luidde, waarbij namelijk werd toegelicht dat passende maatregelen ook in kunnen houden dat documenten niet onder archiefbeheer worden gebracht, en in zo'n geval ook niet in een selectiebesluit hoeven te worden opgenomen.¹³ Met voortschrijdend inzicht – en mede in het licht van de eerder genoemde aanbeveling van de Inspectie – vindt de regering dat onwenselijk. Met de nota van wijziging wordt die mogelijkheid daarom expliciet uitgesloten.

Wel houdt het verantwoordelijke overheidsorgaan op grond van het wetsvoorstel de mogelijkheid om – aan de hand van het belang van de desbetreffende documenten – te differentiëren in het niveau van de beheersmaatregelen die voor specifieke documenten worden getroffen. Zoals gezegd moet het verantwoordelijk overheidsorgaan daarover een omschrijving in zijn beheerregels opnemen. Daarbij is met de nota van wijziging mogelijk gemaakt dat voor bepaalde categorieën documenten in een selectiebesluit wordt opgenomen dat zij op elk moment door individuele medewerkers kunnen worden vernietigd. Deze mogelijkheid is voor de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel van groot belang. Tegelijkertijd zorgt de eis, dat deze afweging in een selectiebesluit moet worden vastgelegd, ervoor dat zij met voldoende waarborgen is omkleed. De totstandkoming van een selectiebesluit vindt namelijk plaats aan de hand van een zorgvuldig proces dat nader wordt uitgewerkt in het Archiefbesluit, en waarbij elk selectiebesluit op grond van het voorgestelde artikel 5.1, derde lid, door de Minister van OCW wordt vastgesteld en wordt gepubliceerd (zie nader de toelichting bij de nota van wijziging).

Over het gevaar dat minder informatie wordt vastgelegd, waarvoor de leden van de SP-fractie aandacht hebben gevraagd, wil ik nog het volgende opmerken. In algemene zin is – zeker bij het digitale informatiebeheer – eerder sprake van te veel dan van te weinig vastgelegde informatie. De zeer grote hoeveelheid vastgelegde informatie is één van de belangrijkste redenen dat het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding zo'n grote uitdaging is. De regering is het echter met de leden eens dat moet worden voorkomen dat in concrete gevallen om welke reden dan ook geen of onvoldoende informatie wordt vastgelegd. In dat geval is goede verantwoording achteraf immers niet of nauwelijks mogelijk, hetgeen afbreuk doet aan het publieke vertrouwen. Eén van de gevolgen van het rapport «Ongekend Onrecht»¹⁴ is wel dat de roep om transparant bestuur onmiskenbaar is geworden. De regering neemt concrete stappen – via het programma Open Overheid – om de informatiehuishouding en de informatievoorziening aan parlement en samenleving te verbeteren. Burgers moeten kunnen vertrouwen in de informatievoorziening van de overheid en daaraan wordt deze en de komende jaren hard gewerkt. De nieuwe Archiefwet draagt daaraan bij door een helder juridisch kader te bieden voor het beheer van documenten door overheidsorganen, alsmede voor de openbaarheid van die documenten na overbrenging naar een archiefdienst.

De leden van de CDA-fractie hebben aandacht gevraagd voor complexe data- en informatieverwerkingen zoals algoritmes. In het nader rapport is aandacht besteed aan de opmerkingen van de Raad van State over algoritmes.¹⁵ Daarbij kan hier nog worden opgemerkt dat vastgelegde

¹³ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 20–21.

¹⁴ Kamerstukken II 2019/20, 35 510, nr. 2.

¹⁵ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 4, p. 13.

informatie over algoritmes op grond van artikel 4.1 van het wetsvoorstel duurzaam toegankelijk dient te worden gemaakt en gehouden conform de bewaartermijn van het geldende selectiebesluit. Deze verplichting geldt ook voor de code van het algoritme zelf. Algoritmes en informatie over algoritmes kunnen voor de wet kortom als documenten worden aange-merkt.

Onderschrijft de regering de stelling dat handelen, documenteren en archiveren onlosmakelijk met elkaar verbonden dienen te zijn als de wet voorwaarden wil scheppen voor het zich kunnen verantwoorden jegens burgers en volksvertegenwoordigers, zo vragen de leden van de CDA-fractie.

Handelen, documenteren en archiveren zijn inderdaad onlosmakelijk met elkaar verbonden. De Archiefwet stelt regels over het beheer van documenten, met onder andere als doel te borgen dat overheidsorganen zich kunnen verantwoorden jegens burgers en volksvertegenwoordigers. De regering ziet de Archiefwet daarom als een belangrijke voorwaarde voor een goede verantwoording richting burgers en parlement.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat in de memorie van toelichting maar ook in de bredere discussie rondom de Archiefwet niet besproken wordt wat er nou wel en wat er nou niet bewaard zou moeten worden. Deze vraag is essentieel, zeker nu digitale technieken steeds meer zijn verweven met ons moderne leven, en er ook steeds meer data komt. Dat betekent voor burgers dat het lastiger is grip te houden op welke data er van hen bestaat en dat ook in de toekomst brononderzoek fundamenteel anders zal plaatsvinden, zo merken zij op. Kan de regering aangeven hoe deze kernelementen zijn meegewogen in het voorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie merken terecht op dat in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel niet inhoudelijk wordt gespecificeerd welke documenten wel of niet bewaard moeten worden. De Archiefwet is bewust ingericht als een kaderstellende wet, waarin niet direct is voorgeschreven welke informatie moet worden vastgelegd, of welke documenten blijvend moeten worden bewaard. In plaats daarvan geven het wetsvoorstel en de voorgenomen lagere regelgeving een kader dat door verantwoordelijke overheidsorganen moet worden gehanteerd om hierin een zorgvuldige en verantwoorde afweging te maken. Zoals hierboven is geantwoord is de regering wel voornemens om in het nieuwe Archiefbesluit bewaarcriteria op te nemen, aan de hand waarvan verantwoordelijke overheidsorganen kunnen afwegen welke categorieën documenten van blijvende waarde zijn. Met deze criteria wordt een duidelijker kader geboden voor de keuze voor blijvende bewaring in het selectiebesluit en de verantwoording daarover.¹⁶

Het is voor burgers lastiger geworden om grip te houden op welke data er van hen bestaat. De regering verwacht dat de uitbreiding van de beheerregels, die hierboven is toegelicht, meer inzicht zal geven in de documenten die door overheidsorganen worden beheerd, alsook over de wijze waarop die documenten worden beheerd. Als het specifiek gaat om data van burgers, is van belang dat in de Algemene verordening gegevensbescherming (hierna: AVG) verschillende verplichtingen zijn opgenomen die erop gericht zijn de rechten van burgers te waarborgen. Zo zijn overheidsorganen die persoonsgegevens verwerken, op grond van

¹⁶ Het voornemen is om in het Archiefbesluit op te nemen dat categorieën documenten die vallen binnen de volgende criteria in ieder geval blijvend worden bewaard: strategische besluitvorming, met de daarbij behorende verslaglegging, waaronder in elk geval, voor zover van toepassing, organisatie overstijgende en internationale strategische besluitvorming; planvorming en verantwoording; cruciale processen; en systematische registraties.

artikel 30 van de AVG verplicht om een register bij te houden van de verwerkingen die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden, en heeft de betrokkene op grond van artikel 15 van de AVG het recht om van een overheidsorgaan uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens.¹⁷

3. Verbetering van de informatiehuishouding en duurzame toegankelijkheid

De leden van de VVD-fractie maken zich zorgen over de uitvoerbaarheid van «archiveren by design» bij zowel de overheid als bij decentrale overheden. Zij vragen of uitvoeringstechnische problemen voorzien worden door «archiveren by design», en indien dit zo is, hoe deze problemen ondervangen gaan worden? Deze leden vragen voorts hoe de regering gaat voorkomen dat, zowel op decentraal als nationaal niveau, geen of onvoldoende bestanden worden gearchiveerd?

Archiveren *by design* is een belangrijk principe dat als uitgangspunt heeft dat de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie in een zo vroeg mogelijk stadium moet worden geborgd. De reden hiervoor is dat het vooraf in plaats van achteraf regelen van duurzame toegankelijkheid bij digitaal informatiebeheer veel effectiever is. Archivering *by design* is een onmisbaar onderdeel van de oplossing voor toekomstbestendig en uitvoerbaar informatiebeheer. Het realiseren van dit beginsel over de gehele breedte van de informatiehuishouding is echter niet eenvoudig en vergt tijd. Dit hangt samen met de complexiteit van de informatiehuishouding, de diversiteit aan organisaties, de vele verschillende soorten en verschijningsvormen van documenten die overheidsorganisaties beheren, en de systemen waarin deze documenten worden beheerd. Het wetsvoorstel biedt ruimte om hier stapsgewijs vorm aan te geven. Dit kan binnen een overheidsorganisatie door aansluiting te zoeken bij natuurlijke momenten om dit principe te implementeren, bijvoorbeeld bij de vervanging van ICT-systemen.¹⁸ Voor het Rijk wordt hieraan gewerkt als onderdeel van het eerder genoemde programma Open Overheid. Voor decentrale overheden kan in dit kader worden gewezen op het programma Grip op Informatie.¹⁹

Zowel onder de Archiefwet 1995 als onder het wetsvoorstel voor de Archiefwet 2021 blijft het nodig om tijdig (in een vroeg stadium van de levenscyclus van documenten) documenten te waarderen. Bij waardering wordt bepaald welke documenten (waartoe ook digitale bestanden en data behoren) voor blijvende dan wel tijdelijke bewaring in aanmerking komen. De uitkomsten van deze waardering worden vervolgens in een selectiebesluit vastgelegd. Het is het voornemen van de regering om in het Archiefbesluit verschillende bewaarcriteria op te nemen om duidelijkere handvatten te bieden voor de in dat kader te maken afweging, zodat een duidelijker kader wordt geboden voor de keuze voor blijvende bewaring in het selectiebesluit en de verantwoording daarover.²⁰

¹⁷ Voor documenten die voor blijvende bewaring bij een archiefdienst berusten, is in artikel 45 van de Uitvoeringswet AVG een bijzonder regime opgenomen.

¹⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 16.

¹⁹ Zie over de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van Grip op Informatie nader <https://vng.nl/projecten/grip-op-informatie> en <https://kia.pleio.nl/cms/view/5d88b5df-c739-4133-9e77-428eb87d8f9b/grip-op-informatie>.

²⁰ Het voornemen is om in het Archiefbesluit op te nemen dat categorieën documenten die vallen binnen de volgende criteria in ieder geval blijvend worden bewaard: strategische besluitvorming, met de daarbij behorende verslaglegging, waaronder in elk geval, voor zover van toepassing, organisatie overstijgende en internationale strategische besluitvorming; planvorming en verantwoording; cruciale processen; en systematische registraties.

De leden van de VVD-fractie merken daarnaast op dat goede regie van essentieel belang is om «archivering by design» te laten slagen. Hoe gaat de regering deze regie vormgeven, zowel bij de rijksoverheid als bij decentrale overheden, zo vragen deze leden.

Voor de rijksoverheid is archivering *by design* onderdeel van het rijksbrede programma Open Overheid. Het Ministerie van BZK coördineert deze samenwerking van de departementen en hun organisatieonderdelen. De regering voert geen regie over de decentrale overheden. Het Ministerie van OCW ondersteunt de uitvoering in het algemeen door het faciliteren van het delen van kennis en *best practices* tussen verschillende overheidsorganen en archiefdiensten via het platform Kennisnetwerk Informatie en Archief. Voor de gemeenten bepaalt de VNG samen met de leden de inhoud van de eigen programma's, waaronder Grip op Informatie. Specifiek voor archivering *by design* is er in het kader van Grip op Informatie een handreiking opgesteld, zijn zeven gemeentelijke praktijkverhalen gedeeld en zijn verschillende webinars georganiseerd.²¹ Het programma Grip op Informatie is ook van nut voor provincies en waterschappen.

*De leden van de D66-fractie merken op dat het wetsvoorstel niet zorgt voor een gestandaardiseerd archiveringssysteem ten behoeve van de informatiehuishouding bij de rijksoverheid. Op welke manier kan de regering waarborgen dat bestuurders en ambtenaren daadwerkelijk voldoende uitgerust zijn om relevante informatie te archiveren, en hoe voorkomt de regering dat men uit vrees te weinig of helemaal geen informatie vastlegt? Deze leden vragen voorts, hoe de regering van plan is de transparantie van de informatieketen bij de overheid te bevorderen. Om te bevorderen dat zowel ambtenaren als bestuurders voldoende zijn toegerust om informatie te archiveren, zijn verschillende maatregelen geboden. Deze maatregelen zijn ook onderdeel van de aanpak om de informatiehuishouding te verbeteren. Het gaat hierbij onder andere om het investeren in de capaciteit en de kennis van informatieprofessionals, om ambtelijk vakmanschap, en om een verantwoorde omgang met communicatievormen als e-mail en berichtenapps. Dit betekent ook het gebruik van systemen die gebruiksvriendelijk zijn en zorgen voor de duurzame toegankelijkheid van de data, bijvoorbeeld door de implementatie van archivering *by design* (zie ook het antwoord op de vraag van de leden van de SP-fractie hieronder).*

In de praktijk – zeker bij het digitale informatiebeheer – is eerder sprake van te veel dan van te weinig vastgelegde informatie. Dat neemt niet weg dat het onwenselijk is als – om welke reden dan ook – in concrete gevallen geen of onvoldoende informatie wordt vastgelegd. In zo'n geval kan de goede verantwoording achteraf in het gedrang komen, hetgeen afbreuk doet aan het publieke vertrouwen. De leden van D66 vragen terecht aandacht voor de verbetering van de transparantie van de informatieketen bij de overheid. Eén van de gevolgen van het rapport «Ongekend Onrecht»²² is wel dat de roep om transparant bestuur onmiskenbaar is geworden. De regering neemt concrete stappen – via het programma Open Overheid – om de informatiehuishouding en de informatievoorziening aan parlement en samenleving te verbeteren. Burgers moeten kunnen vertrouwen in de informatievoorziening van de overheid en daaraan wordt deze en de komende jaren hard gewerkt. De nieuwe Archiefwet draagt daaraan bij door een helder juridisch kader te bieden voor het beheer van documenten door overheidsorganen, alsmede voor

²¹ Zie over de activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van Grip op Informatie nader <https://vng.nl/projecten/grip-op-informatie> en <https://kia.pleio.nl/cms/view/5d88b5df-c739-4133-9e77-428eb87d8f9b/grip-op-informatie>.

²² Kamerstukken II 2019/20, 35 510, nr. 2.

de openbaarheid van die documenten na overbrenging naar een archiefdienst.

Ook de sturing op de informatiehuishouding dient te worden verbeterd. In dit verband is voor de rijksoverheid te wijzen op het Besluit CIO-stelsel Rijksdienst 2021 en het instellen van de regeringscommissaris Informatiehuishouding, die als opdracht heeft om onder verantwoordelijkheid van de Minister van BZK en in overeenstemming met de Minister van OCW de totstandkoming en uitvoering van de verbetering van de informatiehuishouding van de (Rijks)overheid te bevorderen.

De leden van de SP-fractie zijn het met de regering eens dat enkel wetgeving niet voor een betere informatiehuishouding zorgt, maar vinden dat een goede Archiefwet daar wel aan kan bijdragen. Kan de regering nader toelichten wat volgens haar wel noodzakelijk is voor een gedegen informatiehuishouding, zodat verantwoording kan plaatsvinden?

Voor een gedegen informatiehuishouding zijn verschillende randvoorwaarden van belang, die zoveel mogelijk in combinatie dienen te worden gerealiseerd. Ten eerste is van belang dat de wet- en regelgeving helder en toereikend is. Daartoe heeft de regering het voorliggende wetsvoorstel bij uw Kamer ingediend.

Ook is van belang dat wordt geïnvesteerd in de capaciteit en kennis van informatieprofessionals en in ambtelijk vakmanschap. Daarbij moet voldoende aandacht worden besteed aan een verantwoorde omgang met communicatievormen als e-mail en berichtenapps, alsook andere toekomstige communicatievormen. Sturen op gedrag en cultuur is één van de kritische succesfactoren voor een goede informatiehuishouding. Dit betekent ook het gebruik van systemen die gebruiksvriendelijk zijn en zorgen voor de duurzame toegankelijkheid van de data. Het toepassen van het principe van archivering *by design* speelt hierbij een belangrijke rol.

Uiteindelijk draait het erom dat de wet door overheidsorganen goed wordt uitgevoerd en dat werk wordt gemaakt van het op orde brengen van de informatiehuishouding van de overheid. Daarbij is het rijksbrede programma Open Overheid van groot belang. In het kader van dit programma hebben de ministeries budget gekregen om de informatiehuishouding te verbeteren en wordt waar mogelijk samengewerkt. De stand van zaken van dit programma en de geplande activiteiten voor de komende jaren worden beschreven in het meerjarenplan Openbaarmaking en Informatiehuishouding dat voor Prinsjesdag aan de Kamer wordt aangeboden.

Een belangrijke rol wordt voorts vervuld door het Nationaal Archief als landelijk expertisecentrum op het gebied van duurzame toegankelijkheid, zowel voor de rijksoverheid als voor de medeoverheden en archiefinstellingen. Ten slotte ondersteun en bevorder ik de uitwisseling van kennis en goede praktijkvoorbeelden tussen overheden en archieven via het Kennisnetwerk Informatie en Archief.

Hoe past bijvoorbeeld de zogenaamde Ruttedoctrine daarin, waarbij zo weinig mogelijk informatie wordt vastgelegd opdat het niet terug te vinden is, of het gebruik van privémail voor werkgerelateerde zaken door bewindspersonen, zo vragen de leden van de SP-fractie. In hoeverre zou volgens de regering de Archiefwet een rol kunnen spelen om dit soort zaken te ondervangen, zo vragen deze leden.

Het beleid van de regering is juist op het tegendeel gericht. Zo wordt op het gebied van informatiehuishouding en archivering gewerkt aan maatregelen die de verantwoording en transparantie van het overheids-handelen bevorderen. Eén van die maatregelen is dit wetsvoorstel voor

een nieuwe Archiefwet en de aanpassingen die hier voorliggen. Bovendien moet worden gewezen op het rijksbrede programma Open Overheid dat aan hetzelfde doel bijdraagt en hiervoor ook een praktische uitwerking biedt. Bij de nota van wijziging is – in de context van de wijzigingen met betrekking tot selectie en beheerregels, en in reactie op het eerder genoemde rapport van de Inspectie over de archivering van chatberichten – een nadere toelichting opgenomen over de afbakening van het documentbegrip. Werkgelateerde e-mails die via een privémailaccount worden verzonden of ontvangen, moeten voor de Archiefwet ook als documenten worden aangemerkt. De wet is op deze e-mails dus onverkort van toepassing.

De leden van de SP-fractie vragen waar de Archiefwet waarborgen biedt, zonder dat per regeling of algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB) te hoeven duiden, over waar welke informatie vindbaar is. Zij doelen daarbij niet op een documentenregister, maar op een overzicht van waar in de organisatie welke informatie wordt beheerd, welke informatiesystemen er zijn en op welke taken deze betrekking hebben. De leden begrijpen dat dit overzicht vaak ontbreekt, maar het is wel noodzakelijk voor zowel het inrichten van een effectieve en efficiënte bedrijfsvoering als voor het beschermen en ontsluiten van overheidsinformatie.

Het wetsvoorstel verplicht verantwoordelijke overheidsorganen om documenten duurzaam toegankelijk – en daarmee vindbaar – te maken en te houden en verplicht hen ook daartoe beheerregels op te stellen. Deze algemene verplichting, opgenomen in artikel 4.1 van het wetsvoorstel, wordt verder uitgewerkt in het Archiefbesluit en de Archiefregeling. De huidige Archiefregeling verplicht zorgdragers in artikel 18 al tot een overzicht van de bij het overheidsorgaan berustende archiefbescheiden, alsmede een ordeningsstructuur. Deze verplichting blijft in de nieuwe Archiefregeling behouden, maar wordt beter toegespitst op de digitale informatiehuishouding, zodat het overzicht inzicht biedt in taken en werkprocessen, verantwoordelijkheden, systemen en vindplaatsen. De leden van de SP-fractie voeren terecht aan dat een overzicht niet altijd aanwezig is, maar wel noodzakelijk. Een overheidsorganisatie dient te weten wat ze aan informatie in huis heeft. De Inspectie besteedt bij haar toezicht uitdrukkelijk aandacht aan aanwezigheid van deze overzichten.²³

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat dit wetsvoorstel op zichzelf geen bijdrage levert aan de noodzakelijke verbetering van de informatiehuishouding van de overheid, los van nieuwe wet- en regelgeving. De leden vragen de regering om een reactie op dit punt.

Zoals hiervoor is geantwoord, is heldere wet- en regelgeving één van de noodzakelijke elementen voor het realiseren van een verbetering van de informatiehuishouding. Dit wetsvoorstel is erop gericht de Archiefwet 1995 te vervangen door een duidelijkere wet die beter aansluit op de praktijk van het digitale informatiebeheer. Alleen al daarom levert het wetsvoorstel wat de regering betreft een belangrijke bijdrage aan de verbetering van de informatiehuishouding van de overheid. Ten opzichte van de Archiefwet 1995 zijn bovendien verschillende inhoudelijke wijzigingen aangebracht die daaraan in het bijzonder een bijdrage leveren, zoals de verkorting van de overbrengingstermijn, de verbetering van de aansluiting tussen de Archiefwet, de Woo en de AVG, alsmede de uitbreiding van het toezicht naar de overgebrachte archieven.

Deze leden constateren voorts dat veel zal vallen of staan met de omgang en implementatie van de nieuwe Archiefwet. Zij vragen de regering

²³ Zie nader de *Monitor ministeries overheidsinformatie 2021–2022* (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022), te raadplegen via: <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2022/11/30/benchmark-ministeries-en-departementen-monitor-2021–2022>, p. 7–8.

daarom welk concreet beleid zij van plan is te voeren om ook te komen tot noodzakelijke veranderingen in gedrag en houding.

Veel van de acties op dit gebied zijn voor het Rijk onderdeel van het programma Open Overheid. Ook vindt een stapsgewijze, substantiële uitbreiding plaats van de capaciteit van de Inspectie. Deze uitbreiding in capaciteit leidt tot een intensivering en verbetering van toezicht voor de Archiefwet bij de centrale overheid.

De thema's die extra aandacht behoeven naar aanleiding van de inhoudelijke wijzigingen in de Archiefwet, het Archiefbesluit en de Archiefregeling zullen worden meegenomen in de communicatie over de nieuwe regelgeving. Daarnaast worden voor het nieuwe Archiefbesluit en de nieuwe Archiefregeling uitvoerings- en handhaafbaarheidstoetsen uitgevoerd en wordt voor beide een internetconsultatie gehouden. De implementatie van de wet gebeurt in nauwe afstemming tussen de ministeries van OCW en BZK, en met het Nationaal Archief, de decentrale overheden en de archiefsector. Ik ben voornemens om in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel bij te dragen aan de programma's die de decentrale overheden organiseren voor de verbetering van de informatiehuishouding. Ook ondersteun ik ten behoeve van de archief- en informatiesector het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA), een platform voor uitwisseling van kennis en kennisproducten, ook in het kader van de nieuwe Archiefwet 2021. Al deze maatregelen dragen bij aan de noodzakelijke bewustwording.

4. Selectie

De leden van de VVD-fractie lezen dat voor selectiebesluiten de uniforme openbare voorbereidingsprocedure komt te vervallen. Deelt de regering de zorg van deze leden dat een selectiebesluit straks bijna niet meer heroverwogen kan worden wanneer alleen belanghebbenden in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) dit kunnen verzoeken? Hoe zorgt de regering ervoor dat de bezwaarprocedure toegankelijk genoeg blijft, en hoe gaat de bezwaarprocedure er straks uit zien, zo vragen deze leden.

De leden van de CDA-fractie lezen dat regering voornemens is om in het nieuwe Archiefbesluit de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure voor selectiebesluiten te doen vervallen. De leden van de CDA-fractie constateren dat de burger hiermee uit beeld verdwijnt. De regering wijst erop dat een selectiebesluit vatbaar is voor bezwaar en beroep, maar de Awb en de rechtspraak hebben de kring van belanghebbenden zodanig ingeperkt dat alleen een burger wiens belang «in voldoende mate te onderscheiden [valt] van dat van gebruikers en potentiële gebruikers» met bezwaar en beroep wordt ontvangen. Deze leden vragen de regering hierop nader in te gaan.

De leden van de SP-fractie vragen of de regering nader kan ingaan op de zorgen rondom het laten vervallen van de openbare voorbereidingsprocedure ten aanzien van selectiebesluiten. Klopt het dat de Awb en de huidige jurisprudentie de kring van belanghebbenden zodanig hebben gedefinieerd dat alleen een burger wiens belang «in voldoende mate te onderscheiden [valt] van dat van gebruikers en potentiële gebruikers» met bezwaar en beroep wordt ontvangen? Deze leden vragen voorts of het klopt dat daarmee het ontsluiten van informatie juist beperkt wordt, tenzij er een nadrukkelijk belang is? Zo nee, waarom niet? Kan de regering het antwoord uitgebreid motiveren, zo vragen deze leden.

In de nota van wijziging die deze beantwoording vergezelt, is een tweetal inhoudelijke wijzigingen opgenomen met betrekking tot de inhoud van beheerregels en selectiebesluiten. Deze wijzigingen zijn aangebracht naar aanleiding van de vragen van de verschillende fracties over archiefvorming, alsmede de aanbevelingen uit het recente rapport van de

Inspectie over de archivering van berichtenapps, en zijn er onder andere op gericht om de transparantie van de informatiehuishouding te verbeteren. Door de uitbreiding van de beheerregels wordt voor eenieder kenbaar hoe een verantwoordelijk overheidsorgaan feitelijk invulling geeft aan de verplichtingen uit de Archiefwet, en door de wijziging van het selectiebesluit wordt duidelijk welke documenten op elk moment door de medewerkers van de organisatie kunnen worden vernietigd (zie hierover nader de toelichting bij de nota van wijziging).

Door deze wijzigingen neemt het belang van het selectiebesluit toe. De regering is daarom van mening dat het niet langer passend is om de openbare voorbereidingsprocedure te doen vervallen, en de regering ziet daarom af van dat voornemen. In het Archiefbesluit zal de toepassing van de openbare voorbereidingsprocedure bij het opstellen van selectiebesluiten verplicht worden gesteld, waarbij – net zoals nu het geval is – eenieder een zienswijze kan indienen. Ik ben voornemens voor deze procedure meer bekendheid te genereren en zal onderzoeken hoe dit te kunnen doen.

5. Overbrenging

De leden van de VVD-fractie lezen dat de overbrengingstermijn vervroegd wordt van twintig naar tien jaar. Zij merken op dat er nog veel achterstanden zijn ten aanzien van de overbrenging en zij maken zich grote zorgen over de uitvoering als de overbrengingstermijn gehalveerd wordt. Hoe denkt de regering de uitvoering ten aanzien van de overbrenging te organiseren wanneer de overbrengingstermijn vervroegd wordt?

Om te voorkomen dat de verkorting van de overbrengingstermijn zou leiden tot nieuwe achterstanden, geldt voor de verkorting van de overbrengingstermijn een ruim overgangsregime. De kortere overbrengingstermijn van 10 jaar gaat op grond van artikel 12.3, eerste lid, van het wetsvoorstel uitsluitend gelden voor de documenten die worden opgemaakt of ontvangen vanaf de inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet. Indien de nieuwe Archiefwet bijvoorbeeld met ingang van 1 januari 2025 in werking zou treden, kunnen de documenten die voor die datum zijn gevormd of ontvangen (dus tot en met 31 december 2024) nog worden overgebracht tot en met het jaar 2044. Voor documenten, gevormd of ontvangen vanaf het jaar 2025, geldt dat deze moeten worden overgebracht vanaf het jaar 2035. Er is op deze wijze sprake van een ruime overgangstermijn, waarbinnen overheidsorganisaties zich kunnen voorbereiden op de nieuwe, verkorte overbrengingstermijn. Bij het Nationaal Archief wordt de komende jaren extra capaciteit ingezet voor kennisontwikkeling en advisering omtrent overbrenging onder de nieuwe Archiefwet.

De leden van de VVD-fractie vragen voorts of de regering het met hen eens is eens dat er extra capaciteit nodig zal zijn om achterstanden weg te werken en de huidige achterstanden niet groter te laten worden? Zo ja, hoe wordt dit opgelost? Zo nee, waarom niet, zo vragen deze leden.

De huidige achterstanden betreffen voornamelijk papieren archiefmateriaal dat nog bewerkt en overgebracht dient te worden. Het wegwerken van de papieren archiefachterstanden over 1975 tot en met 2005 wordt naar verwachting in 2024 door Doc-Direkt afgerond. Eventuele archiefachterstanden van na 2005 worden door de rijksoverheidsorganisaties separaat weggewerkt, in eigen beheer of via een opdracht aan Doc-Direkt. De Inspectie neemt deze achterstanden op in de Monitor overheidsinfor-

matie en erfgoed.²⁴ Hoewel papier bij de overheid grotendeels wordt uitgefaseerd, zal het wegwerken van deze achterstanden nog de nodige tijd vergen. Hiermee is rekening gehouden door te voorzien in een ruime overgangstermijn.

Een duurzame oplossing voor de archivering van chatberichten en e-mails wordt door rijksoverheidsorganisaties ingevoerd binnen de looptijd van het programma Open Overheid. Rijksoverheidsorganisaties hebben hiertoe implementatiegelden ontvangen en krijgen structureel budget toegekend. Het vergroten van de capaciteit aan informatieprofessionals bij de rijksoverheid daarvoor is één van de speerpunten van het programma.

De leden van de CDA-fractie merken op dat bestanden waarvoor ontheffing van de overbrengingsverplichting is verleend niet onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet (documentenstelsel) vallen, en dat bij of krachtens AMvB nadere regels kunnen worden gesteld «voor de door het verantwoordelijk overheidsorgaan te treffen adequate voorzieningen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten». De leden van de CDA-fractie vragen waarom de openbaarheid niet in de wet verankerd wordt, zodat voorkomen wordt dat de burger het archiefwettelijke recht op toegang verliest als gevolg van de ontheffing van de overbrengingsverplichting?

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat documenten waarvoor een ontheffing zou worden verleend, niet onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet komen te vallen. Op deze documenten blijft het wettelijk kader inzake openbaarheid van toepassing zoals dat voor overbrenging geldt. In veel gevallen is de Woo van toepassing, maar er zijn ook verschillende wetten die eigen bijzondere openbaarheidsregels bevatten.²⁵

De ontheffing van de overbrengingsverplichting is in algemene zin alleen bedoeld voor die gevallen waarbij overbrenging wringt met het groot-schalig beheer en gebruik van documenten voor meerdere doeleinden, waarbij de archiefvormer de documenten langdurig nodig heeft, bijvoorbeeld voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op basisregistraties. Juist in dergelijke gevallen is vaak sprake van bijzondere wettelijke bepalingen omtrent toegang tot de desbetreffende documenten (zie bijvoorbeeld hoofdstuk 3 van de Wet basisregistratie personen). Gelet daarop is ervan afgezien om de openbaarheid in de Archiefwet te verankeren, omdat dit zou kunnen leiden tot een overlap met of een doorkruising van dergelijke bijzondere toegangsregimes. In plaats daarvan is in artikel 5.6, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel als voorwaarde gesteld dat het verantwoordelijke overheidsorgaan adequate voorzieningen treft voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten. Indien een verantwoordelijk overheidsorgaan niet kan voldoen aan deze voorwaarde, kan geen ontheffing worden verleend.

Het lijkt de leden van de VVD-fractie niet wenselijk dat de overbrenging oneindig opgeschort kan worden. Zij hebben ook hun bedenkingen bij een middel als een wettelijk maximumaantal verlengtermijnen. Is de mogelijkheid tot oneindig opschorten van overbrenging volgens de regering wenselijk? Zo ja, waarom? Zo nee, wat voor oplossingen ziet de regering?

²⁴ Zie bijvoorbeeld de *Monitor ministeries overheidsinformatie 2021–2022* (Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed, 2022), te raadplegen via: <https://www.inspectie-oe.nl/publicaties/publicatie/2022/11/30/benchmark-ministeries-en-departementen-monitor-2021-2022>

²⁵ Vgl. de bijlage bij de Woo.

De leden van de CDA-fractie constateren dat aan het aantal keren dat de overbrengingstermijn kan worden opgeschort geen maximum wordt gesteld. Zet dit de deur niet open voor het tot in lengte van jaren uitstellen van het archiefwettelijke recht op toegang tot de documenten, zo vragen deze leden.

In het wetsvoorstel is – evenmin als overigens in de Archiefwet 1995 het geval is²⁶ – geen maximum gesteld aan het aantal keren dat de overbrenging kan worden opgeschort. Het wetsvoorstel biedt evenwel voldoende waarborgen om te voorkomen dat de overbrenging oneindig zou worden opgeschort. Voor opschorting van de overbrenging is op grond van artikel 5.5, tweede lid, van het wetsvoorstel uitsluitend plaats als sprake is van documenten die nog veelvuldig door een overheidsorgaan worden gebruikt of geraadpleegd. Het opschorten van de overbrenging kan bovendien uitsluitend plaatsvinden, als daarvoor op grond van hetzelfde artikellid een machtiging is gegeven door de Minister van OCW (als het gaat om documenten van – kortgezegd – de centrale overheid of de provincies) of door gedeputeerde staten (als het gaat om documenten van – kortgezegd – een gemeente of een waterschap). Zo'n machtiging kan bovendien slechts voor een periode van maximaal tien jaar worden gegeven. Verlenging is mogelijk, maar ook voor een verlenging geldt telkens een maximumtermijn van tien jaar. Bij iedere aanvraag voor een machtiging of verlenging kan door de Minister van OCW of door gedeputeerde staten worden getoetst of de opschorting nog op zijn plaats is. Als dat niet het geval is, dan wordt de aanvraag afgewezen.

6. Openbaarheid

De leden van de VVD-fractie lezen dat deze nieuwe wet vijftien gronden kent om de openbaarheid bij overbrenging voor bepaalde tijd te beperken en dat dit er onder de huidige Archiefwet 1995 drie zijn. De leden van de VVD-fractie zijn het niet eens met de memorie van toelichting dat dit verschil optisch is of alleen een nadere specificering. Zij merken op dat de nieuwe beperkingsgronden zijn ontleend aan de Woo, waarvan het openbaarbaarheidsregime afwijkt van het nieuwe wetsvoorstel. De leden vragen in hoeverre er rekening is gehouden met de andere geldende belangen van het Woo-regime wanneer deze de basis vormen voor de beperkingsgronden in het wetsvoorstel. Hoe wordt voorkomen dat te veel documenten in zijn geheel worden afgeschermd, zo vragen deze leden. Blijkens het opschrift van de Woo heeft die wet onder andere tot doel om de toegang tot overheidsinformatie voor iedereen te vergroten en bestuurlijke transparantie tot norm te verheffen. Deze belangen worden ook door de Archiefwet gediend. Wel kent de Woo een andere dynamiek dan het openbaarbaarheidsregime van de Archiefwet, hetgeen vooral een gevolg is van de hogere mate van actualiteit van de informatie in de documenten. Een belangrijke consequentie van de verkorting van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar is dat in de toekomst ook actuelere documenten bij een archiefdienst terechtkomen. Dit kan ertoe leiden dat de Archiefwet meer te maken krijgt met de dynamiek van de Woo. Dit is waarom (naast het streven om de Archiefwet en de Woo zoveel mogelijk met elkaar in lijn te brengen) in het wetsvoorstel de specifiekere beperkingsgronden van de Woo zijn opgenomen (zie over deze specificatie ook het antwoord op de vragen van de leden van de CDA-, PvdA en SGP-fracties hieronder).

De specificatie van de beperkingsgronden kan juist helpen te voorkomen dat documenten onterecht of onnodig worden afgeschermd. Het grote aantal beperkingsgronden dwingt verantwoordelijke overheidsorganen

²⁶ Vgl. artikel 13, derde en vierde lid, van de Archiefwet 1995.

namelijk om specifiek – veel specifiekere dan bij de drie bredere beperkingsgronden uit de huidige Archiefwet het geval zou zijn – aan te geven op welke gronden de documenten bij overbrenging nog niet openbaar kunnen worden gemaakt. De verantwoordelijke (rijks)archivaris speelt hierbij ook een belangrijke rol. Het stellen van openbaarheidsbeperkingen is immers geen automatisme: hiervoor is bij overbrenging een apart besluit nodig, waarover op grond van het voorgestelde artikel 7.3, eerste lid, advies moet worden gevraagd aan de archivaris. Dit besluit moet op grond van het tweede lid van dat artikel bovendien worden gemotiveerd aan de hand van de beperkingsgronden die zich ondanks het tijdsverloop nog tegen openbaarmaking verzetten. De regering meent dat deze waarborgen in het wetsvoorstel voldoende zijn om te voorkomen dat documenten onterecht of onnodig worden afgeschermd.

Overigens betekent het feit dat voor bepaalde documenten op grond van de Archiefwet een openbaarheidsbeperking is gesteld – bijvoorbeeld omdat de documenten nog privacygevoelige informatie bevatten – niet dat deze documenten volledig worden afgeschermd. Op grond van artikel 8.3 van het wetsvoorstel verleent de archivaris op verzoek toegang tot beperkt openbaar archief, waarbij het ook de archivaris is die beoordeelt²⁷ of inzage kan worden gegeven gelet op het belang van de relevante beperkingsgronden ten opzichte het belang van de verzoeker tot raadpleging of gebruik van de documenten.²⁸ Hierbij speelt de aard van het verzoek ook een belangrijke rol: zo kunnen documenten die bijzondere persoonsgegevens bevatten niet voor eenieder openbaar worden gemaakt, maar kan daartoe onder voorwaarden wel toegang worden gegeven aan een verzoeker die wetenschappelijk onderzoek doet.²⁹ Als blijkt dat de beperkingsgronden door tijdsverloop niet meer van toepassing zijn – of als zou blijken dat bij de overbrenging toch ten onrechte een beperking is gesteld – kan de archivaris toegang geven tot de desbetreffende documenten, en kan de openbaarheidsbeperking met toepassing van artikel 7.6 van het wetsvoorstel worden opgeheven.

Wat betreft de mogelijkheid om aan een verzoeker in andere vorm dan inzage informatie te verstrekken, merken de leden van de CDA-fractie op dat een archivaris niet gehouden is te onderzoeken of dit mogelijk is, 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. Zij vragen de regering nader in te gaan op de kritiek dat dit een nogal vrijblijvende optie is, die hoe dan ook uitvoerings-technisch buitengewoon problematisch is.

De mogelijkheid om aan een verzoeker informatie in andere vorm te verstrekken, is een nieuwe figuur in het wetsvoorstel. De Archiefwet 1995 kent deze figuur niet. Het wetsvoorstel biedt daarmee een belangrijke nieuwe mogelijkheid voor verzoekers om informatie te ontvangen uit beperkt openbare documenten, ook als inzage niet mogelijk blijkt. Deze nieuwe mogelijkheid is aan het wetsvoorstel toegevoegd om ervoor te

²⁷ Dit is enkel anders als het gaat om documenten waarvoor de openbaarheid is beperkt, omdat zij informatie bevatten die de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen, de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden, of indien zij informatie bevatten waarvan het belang van openbaarheid niet opweegt tegen het belang van de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties. Voor deze documenten geldt het openbaarheidsregime van de Archiefwet niet, maar blijven de regelingen inzake het recht op informatie van vóór overbrenging – veelal de Woo – van toepassing (vgl. artikel 8.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel). De Archiefwet 1995 kent eenzelfde bepaling voor de in die wet opgenomen beperkingsgrond «het belang van de Staat of zijn bondgenoten» (vgl. artikel 15, vijfde tot en met zevende lid, van de Archiefwet 1995).

²⁸ Zie hierover ook onderdeel L van de nota van wijziging, dat voorziet in een aanscherping van artikel 8.3, eerste lid, van het wetsvoorstel, alsmede de bijbehorende toelichting.

²⁹ Vgl. ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2020/21, 35 968, nr. 3, p. 93.

zorgen dat ook na overbrenging zoveel mogelijk informatie uit documenten aan een verzoeker kan worden verstrekt. Door de kortere overbrengingstermijn is het immers voorstelbaar dat meer documenten worden overgebracht die – doordat zij actueler zijn – nog niet volledig openbaar kunnen worden gemaakt. Bij het inzage regime van de Archiefwet 1995 dat archiefdiensten toepassen is steeds de vraag of een verzoeker inzage kan krijgen in een dossier of documenten als geheel. Indien een document nog informatie bevat die niet aan de verzoeker ter inzage kan worden gegeven,³⁰ kan de verzoeker kortom in het gehele document geen inzage krijgen. Dit is wezenlijk anders dan bij de Woo, waar informatie kan worden verstrekt door in documenten vertrouwelijke delen weg te lakken of anderszins af te schermen. Met de toevoeging van de mogelijkheid om informatie in andere vorm te verstrekken, wordt mogelijk dat op basis van de Archiefwet bijvoorbeeld gelakte kopieën worden verstrekt, zodat de openbaarheid er niet op achteruit gaat ten opzichte van de situatie voor overbrenging. Van belang hierbij is wel dat een verzoeker in zijn verzoek moet aangeven – net als bij een verzoek om toegang³¹ – op welke documenten zijn verzoek betrekking heeft.

Voor deze nieuwe figuur van «informatieverstrekking in andere vorm» is in het wetsvoorstel getracht een balans te vinden tussen het belang van de verzoeker bij het krijgen van informatie, en het belang om een buitenproportionele uitvoeringslast voor de archiefdienst te voorkomen. Vanwege de uitvoerbaarheid voor archiefdiensten zijn daarom twee voorwaarden gesteld. Ten eerste hoeft uitsluitend informatie in andere vorm te worden verstrekt, als aan de verzoeker geen inzage kan worden gegeven. Het geven van inzage blijft kortom de reguliere wijze waarop het archief ontsloten wordt. Ten tweede is als voorwaarde gesteld dat het verstrekken van informatie in andere vorm van de archivaris geen inspanning vergt die onevenredig is in verhouding tot het belang van de verzoeker bij de raadpleging van de informatie. Daarbij moet men bijvoorbeeld denken aan gevallen waarin het door de wijze waarop het archief toegankelijk is gemaakt, zeer bewerkelijk zou zijn om daarin de informatie te vinden, waarnaar de verzoeker op zoek is.

Deze leden vragen voorts welke bepalingen er in andere landen bestaan die vergelijkbaar zijn met de weigeringsgrond «onevenredige benadeling» in artikel 7.2, derde lid, van het wetsvoorstel.

Voor de beantwoording van deze vraag is gekeken naar de archiefwetgeving van België en Duitsland. Hierbij moet op voorhand worden opgemerkt dat de archiefwetgeving voor zowel België als Duitsland uitermate complex is, hetgeen het moeilijk maakt daar algemene uitspraken over te doen. Dit is een gevolg van het feit dat beide landen federale staten zijn en dat voor een volledig beeld van de Archiefwetgeving naast de federale archiefwetgeving ook wetgeving op – in België – het niveau van de gewesten en gemeenschappen of – in Duitsland – het niveau van de verschillende Bundesländer in ogenschouw moet worden genomen. Om de omvang van dit antwoord hanteerbaar te houden, is dit antwoord beperkt tot de wetgeving op het federale niveau. In België is dat de Archiefwet van 1955. In Duitsland gaat het om het Bundesarchivgesetz.

In de Belgische Archiefwet komt geen beperkingsgrond voor onevenredige benadeling voor. Hierbij is wel van belang dat de Belgische Archiefwet in beginsel een overbrengingstermijn van 30 jaar kent, die dus

³⁰ Bijvoorbeeld omdat de desbetreffende documenten bijzondere categorieën van persoonsgegevens bevatten, terwijl geen uitzondering geldt – bijvoorbeeld bij wetenschappelijk onderzoek – op basis waarvan die gegevens aan de verzoeker zouden kunnen worden verstrekt.

³¹ In de praktijk wordt ook wel van een inzageverzoek gesproken.

aanmerkelijk langer is dan de overbrengingstermijn die in dit wetsvoorstel is opgenomen (op grond van de Belgische Archiefwet kan ook eerder worden overgebracht, maar in dat geval is inzage afhankelijk van toestemming van de desbetreffende overheidsdienst). Het Duitse Bundesarchivgesetz kent evenmin een weigeringsgrond voor onevenredige benadeling, maar deze wet bevat wel een algemene openbaarheidsbeperking voor de duur van 30 jaar.³² Het moet echter worden opgemerkt dat deze vergelijking geen volledig beeld geeft: voor het maken van een goede vergelijking met de archiefwetgeving van andere landen zou ook naar tal van andere elementen moeten worden gekeken, zoals verschillen in reikwijdte van de wetgeving, mogelijke andere beperkingsgronden, waardering en selectie, en bovendien ook de wijze waarop in de praktijk met al die elementen wordt omgegaan. Dit te onderzoeken valt buiten het bestek van deze beantwoording.

Wat daar ook van zij, naar aanleiding van de vragen die door de verschillende fracties zijn gesteld over de beperkingsgrond «onevenredige benadeling» heeft de regering deze beperkingsgrond opnieuw tegen het licht gehouden. Zij is daarbij tot de conclusie gekomen dat deze beperkingsgrond uit het wetsvoorstel kan worden geschrapt, en de nota van wijziging voorziet daarin.³³

De leden van de CDA-fractie merken op dat de vijftien beperkingsgronden in het wetsvoorstel zijn ontleend aan de Wet open overheid, terwijl het openbaarheidsregime van de Woo evenwel afwijkt van dat van het wetsvoorstel (documenten- versus informatiestelsel), en terwijl daarbij ook andere belangen gelden. Zij vragen of niet het gevaar bestaat dat overheidsorganen bij de overbrenging van hun documenten de bestaande (op de Woo berustende) beperkingen gemakshalve laten bestaan en daarmee die «andere dynamiek» naar het terrein van de Archiefwet brengen.

De leden van de PvdA-fractie merken op dat hoogleraar archiefwetenschap Charles Jeurgens heeft signaleerd dat de vervanging van de drie beperkingsgronden uit de Archiefwet 1995 door vijftien beperkingsgronden meer is dan slechts een optisch verschil of een nadere specificering. Daarnaast heeft het Koninklijk Nederlands Historisch Genootschap erop gewezen dat twee van de bestaande beperkingsgronden uit de Archiefwet 1995 (de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige bevoor- of benadeling) letterlijk terugkomen in de lijst van mogelijke beperkingsgronden in het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie vragen de regering een reactie te geven op deze kritiek in het algemeen en in het bijzonder nader toe te lichten hoe zij wil volhouden dat de toegevoegde andere gronden slechts specificaties van de bestaande beperkingsgronden vormen.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op de kritiek van hoogleraar Jeurgens dat de Woo andere belangen kent dan het regime van de Archiefwet en dat het risico bestaat dat de dynamiek van de Woo met de keuzes van het wetsvoorstel wordt overgebracht naar de Archiefwet, waarbij bij overbrenging van documenten beperkingen gemakshalve blijven bestaan. Deze leden vragen eveneens een andere toelichting op de stelling dat de verschillen tussen de huidige en toekomstige gronden voor beperking van openbaarheid vooral optisch

³² Vgl. § 11 van het Bundesarchivgesetz. Naast een algemene beperkingstermijn van 30 jaar kent het Bundesarchivgesetz een langere beperkingstermijn van 60 jaar ingeval bijzondere wettelijke openbaarheidsbeperkingen van toepassing zijn (bijvoorbeeld van fiscale aard). Daarnaast geldt voor documenten die op natuurlijk personen betrekking hebben een langere openbaarheidsbeperking, die in beginsel duurt tot 10 jaar na het overlijden van de betrokkenen.

³³ Zie nader onderdeel J van de nota van wijziging, alsmede de bijbehorende toelichting.

zijn. Zij wijzen daarbij onder andere op de toegevoegde gronden van de bescherming van het milieu en controle door bestuursorganen, die naar de mening van deze leden niet zo eenvoudig te herleiden zijn tot de huidige beperkingsmogelijkheden.

In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is aangegeven dat de vijftien beperkingsgronden vooral moeten worden gezien als een specificatie van de beperkingsgronden van de Archiefwet 1995.³⁴ In dit antwoord wordt hierbij een nadere toelichting gegeven.

De eerste beperkingsgrond uit de Archiefwet 1995 is de *«eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer»*, opgenomen in artikel 15, eerste lid, onderdeel a, van de wet. In dit wetsvoorstel is die algemene beperkingsgrond vervangen door drie meer gespecificeerde beperkingsgronden. In de Archiefwet 1995 heeft *«de bescherming van de persoonlijke levenssfeer»* een ruime reikwijdte, waarbij bijvoorbeeld de bescherming van persoonsgegevens ook onder die beperkingsgrond wordt begrepen. In het wetsvoorstel zijn – in aansluiting op de Woo – drie specifiekere beperkingsgronden opgenomen. Feitelijk zijn daarbij twee nieuwe beperkingsgronden afgesplitst van de huidige generieke beperkingsgrond voor eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. Het gaat specifiek om artikel 7.2, eerste lid, onderdeel d (*bijzondere categorieën van persoonsgegevens en strafrechtelijke persoonsgegevens*), en onderdeel e (*BSN-nummers*) van het wetsvoorstel. In artikel 7.2, tweede lid, onderdeel e, van het wetsvoorstel is *«de bescherming van de persoonlijke levenssfeer»* (net als in de Woo) als restgrond behouden.

De tweede beperkingsgrond van de Archiefwet 1995 is *«het belang van de Staat of zijn bondgenoten»*, opgenomen in artikel 15, eerste lid, onderdeel b, van de wet. Ook deze grond is nader gespecificeerd in een tweetal concretere gronden, te weten artikel 7.2, eerste lid, onderdeel b (voor informatie die *«de veiligheid van de Staat zou kunnen schaden»*), en artikel 7.2, tweede lid, onderdeel a (voor informatie waarvan de openbaarheid niet opweegt tegen *«de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties»*), van het wetsvoorstel.

Op grond van de derde beperkingsgrond van de Archiefwet 1995, opgenomen in artikel 15, eerste lid, onderdeel c, van de wet, kan een beperking aan de openbaarheid worden gesteld met het oog op *«de onevenredige benadeling van een ander belang dan genoemd in onderdeel a of onderdeel b»*. Dit is naar zijn aard een algemene restgrond. In de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur (hierna: Wob) – de wet die deze beperkingsgrond in de toen geldende Archiefwet 1962 heeft ingevoegd – is toegelicht dat het niet zinvol zou zijn om naast een beperkingsgrond voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer³⁵ – meer specifieke beperkingsgronden uit de Wob in de Archiefwet op te nemen.

Vanwege de toen nog geldende overbrengingstermijn van 50 jaar zou voor een aantal beperkingsgronden door het grote tijdsverloop in het geheel weinig aanleiding meer zijn. Het ging daarbij specifiek om de beperkingsgronden *«economische en financiële belangen van de Staat»*, *«opsporing en vervolging van strafbare feiten»* en *«inspectie, controle of toezicht door of vanwege overheidsorganen»*. De overige beperkingsgronden zouden slechts zo zelden worden toegepast, dat zij bij opname in

³⁴ Kamerstukken II 2020/21, 35 968, nr. 3, p. 31–32.

³⁵ De beperkingsgrond *«het belang van de Staat of zijn bondgenoten»* is pas bij de totstandkoming van de Archiefwet 1995 toegevoegd. Vgl. de toelichting bij de derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel voor de Archiefwet 1995, Kamerstukken II 1993/94, 22 866, nr. 17.

de Archiefwet een te zwaar accent zouden krijgen. Daarbij werd specifiek bedoeld op de beperkingsgronden «eenheid van de Kroon», «veiligheid van de Staat», «bedrijfs- en fabricagegegevens die door natuurlijke of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld», «de betrekkingen van Nederland met andere landen» en «het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke of rechtspersonen dan wel derden».³⁶ Voor het enkele geval, dat toch sprake zou zijn van de noodzaak om de openbaarheid op één van die gronden te beperken, is daarom een algemene restgrond in de Archiefwet opgenomen.³⁷

De beperkingsgrond «*onevenredige benadeling*» is in de Archiefwet 1995 kortom een algemene restgrond, waaronder verschillende belangen kunnen worden begrepen. Hierbij is van belang dat de overbrengingstermijn – sinds de invoeging van de beperkingsgrond in de Archiefwet 1962 – al is teruggebracht van 50 naar 20 jaar. Deze verkorting van de overbrengingstermijn heeft ten gevolg dat actuele informatie naar archiefbewaarplaatsen wordt overgebracht en dat de restgrond – waarvan oorspronkelijk, bij een overbrengingstermijn van 50 jaar, de bedoeling was dat zij slechts hoogstzelden aan de orde zou zijn – ook vaker moet worden toegepast. Het is de verwachting dat dit nog prominenter wordt bij de voorgenomen verdere verkorting van de overbrengingstermijn van 20 naar 10 jaar. Ook de beperkingsgronden waarvoor bij een overbrengingstermijn van 50 jaar ondenkbaar was dat zij zouden moeten worden toegepast, kunnen daardoor ook nog relevant zijn.

Gelet op die ontwikkeling, en met het oog op het belang van een betere aansluiting tussen de Archiefwet en de Woo, zijn in het wetsvoorstel specifiekere beperkingsgronden opgenomen waarbij rechtstreeks aansluiting is gezocht bij de Woo. Zoals hierboven is geantwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie, leidt dit ertoe dat een besluit tot het vaststellen van beperkingen beter gespecificeerd en gemotiveerd kan en moet worden. De regering is ervan overtuigd dat dit de openbaarheid uiteindelijk ten goede komt. De specificering van de beperkingsgronden maakt ook mogelijk dat bij het verlenen van toegang door de archivaris preciezer kan worden beoordeeld of die specifieke beperking zich nog verzet tegen het verlenen van toegang. Deze beoordeling is veel ingewikkelder, indien een algemene beperkingsgrond als «onevenredige benadeling van andere belangen» moet worden toegepast, omdat aan de hand van de beschrijving en inhoud van de documenten telkens moet worden beoordeeld welke belangen daar daadwerkelijk mee beschermd worden en of deze nog in het geding zijn op het moment van het verzoek om raadpleging. Met de specificatie zoals voorgesteld is de archivaris beter geëquipeerd om te beoordelen of een beperking nog gerechtvaardigd is. Bovendien komt dit de transparantie richting een verzoeker ten goede.

De leden van de SGP-fractie vragen om een toelichting op de toegevoegde gronden voor de bescherming van het milieu en controle door bestuursorganen, die naar de mening van deze leden niet zo eenvoudig te herleiden zijn tot de huidige beperkingsmogelijkheden. De beperkings-

³⁶ In de memorie van toelichting bij de Wet openbaarheid van bestuur werden ook de beperkingsgronden «veiligheid van de Staat» en «de betrekkingen van Nederland met andere landen» nog onder de beperkingsgrond onevenredige bevoordeling en benadeling begrepen. In de Archiefwet 1995 werd echter een nieuwe beperkingsgrond «het belang van de Staat of zijn bondgenoten» ingevoegd, die mede deze beperkingsgronden beslaat. Vgl. Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 12–13 en Kamerstukken II 1993/94, 22 866, nr. 17.

³⁷ Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 12–13. De Woo heeft deze beperkingsgrond met ingang van 1 mei 2022 gewijzigd en in lijn gebracht met de bewoordingen in artikel 5.1, vijfde lid, van die wet.

gronden met betrekking tot het milieu zijn opgenomen – in lijn met de Woo – om te voldoen aan het verdrag van Aarhus.³⁸ De beperkingsgrond voor inspectie, controle en toezicht door bestuursorganen is één van de beperkingsgronden waarover in de eerder genoemde memorie van toelichting bij de Wob werd opgemerkt dat daarvoor onder de Archiefwet 1962 (met een overbrengingstermijn van 50 jaar) geen aanleiding meer zou zijn. Gelet op de voorgenomen verkorte overbrengingstermijn van 10 jaar en in aansluiting op de Woo, is deze beperkingsgrond nu wel apart in het wetsvoorstel opgenomen.

Voor alle beperkingsgronden geldt dat bij de toepassing mede gelet moet worden op het tijdsverloop. Het tijdsverloop wordt daarom ook expliciet betrokken in de verplichting tot het motiveren van openbaarheidsbeperkingen door het verantwoordelijke overheidsorgaan (vgl. artikel 7.3, tweede lid, van het wetsvoorstel). Daarnaast voorziet het wetsvoorstel in een beperkte maximale beperkingstermijn voor een groot deel van de beperkingsgronden, namelijk een termijn van twintig jaar. Deze termijn van twintig jaar geldt voor alle beperkingsgronden uit dit wetsvoorstel die gezien kunnen moeten worden als een specificering van de restgrond «onevenredige benadeling» uit de Archiefwet 1995.³⁹ Mede door deze maximale beperkingstermijnen wordt er in voorzien dat documenten ten opzichte van de Archiefwet 1995 veelal eerder openbaar zullen worden. De beperkingstermijnen in het wetsvoorstel worden gerekend vanaf het moment dat documenten zijn opgemaakt of ontvangen. Dit betekent dat er bij overbrenging na tien jaar nog maar maximaal tien jaar beperking over is. Bij de Archiefwet 1995 is de maximale termijn nog 75 jaar, ongeacht de precieze beperkingsgrond. Hiervan wordt in praktijk ook ruim gebruik gemaakt. Beperkingen van de openbaarheid op grond van «onevenredige benadeling» voor de duur van 50 jaar zijn nu bijvoorbeeld nog gebruikelijk.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat in het wetsvoorstel nog steeds een restgrond «onevenredige benadeling» voorkomt. Het klopt dat deze restgrond nog steeds in het wetsvoorstel is opgenomen (artikel 7.2, derde lid). Voor de beperkingsgronden in het wetsvoorstel is namelijk zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Woo, waarin deze grond ook is opgenomen (vgl. artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo). De reikwijdte van deze beperkingsgrond is in het wetsvoorstel echter veel beperkter geworden doordat de verschillende beperkingsgronden die daar onder de Archiefwet 1995 nog onder worden begrepen, nu apart zijn benoemd. De beperkingsgrond zou er vooral nog voor dienen om te voorkomen dat voor de bescherming van een onvoorzien maar gerechtvaardigd belang geen beperkingsgrond zou bestaan.

Naar aanleiding van de vraag van de PvdA-fractie heeft de regering evenwel opnieuw kritisch gekeken naar de toegevoegde waarde van deze beperkingsgrond. Omdat er met de specificatie van de beperkingsgronden in het wetsvoorstel geen gevallen meer lijken te zijn, waarvoor de beperkingsgrond «onevenredige benadeling» bij overbrenging na tien jaar nog toepassing zou moeten kunnen vinden, heeft zij ervoor gekozen om de beperkingsgrond uit het wetsvoorstel te laten vervallen. Bij de evaluatie van het wetsvoorstel (na vijf en na vijftien jaar) zal het vervallen van deze beperkingsgrond worden geëvalueerd, en zal worden onderzocht of er in de loop van de toepassing van de nieuwe wet niet toch

³⁸ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 24–25 en Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 28.

³⁹ Dit is enkel anders voor de beperkingsgrond eenheid van de Kroon, waarvoor op grond van het wetsvoorstel een maximum beperkingstermijn van 75 jaar geldt. Zie nader artikel 7.4 van het wetsvoorstel.

gevallen aan het licht komen waarbij voor de bescherming van een gerechtvaardigd belang een juiste beperkingsgrond ontbreekt.

De leden van de CDA-fractie en de SGP-fractie hebben ten slotte gevraagd of niet het risico bestaat dat op grond van de Woo gestelde beperkingen gemakshalve blijven bestaan na overbrenging. Het stellen van openbaarsheidsbeperkingen bij overbrenging is geen automatisme: hiervoor is bij overbrenging een apart besluit nodig, waarover op grond van het voorgestelde artikel 7.3, eerste lid, advies moet worden gevraagd aan de (rijks)archivaris. Dit besluit moet op grond van het tweede lid van dat artikel bovendien worden gemotiveerd aan de hand van de beperkingsgronden die zich ondanks het tijdsverloop nog tegen openbaarmaking verzetten. De regering meent dat deze waarborgen in het wetsvoorstel voldoende zijn om te voorkomen dat openbaarsheidsbeperkingen automatisch zouden worden voortgezet.

De leden van de SP-fractie wijzen op de vele kritiekpunten die zijn ingebracht door de deskundigen, zoals tijdens het rondetafelgesprek dat het parlement heeft georganiseerd over deze wet. Deze leden vragen de regering om nader op deze zorgen te reflecteren. Kan de regering bijvoorbeeld ingaan op de kritiek van een groot aantal archiefdeskundigen die stellen dat de voorgenomen wijziging leidt tot minder openbaarheid? Daarnaast wijzen de leden er specifiek op dat documenten waarvoor een ontheffing wordt verleend niet worden overgebracht naar een archiefdienst en derhalve ook niet onder het openbaarsheidsregime van de Archiefwet komen te vallen. Het openbaarsheidsregime van de Wet open overheid (hierna: Woo) blijft dan tot in lengte van jaren actief. Temeer omdat het openbaarsheidsregime van de Woo minder ver gaat dan dat van de Archiefwet betekent dit dat door de ontheffing van de overbrengingsverplichting met de nieuwe Archiefwet feitelijk meer geheim kan blijven dan onder de Archiefwet 1995, zo merken deze leden op. De leden vragen of de regering uitgebreid op deze zorgen kan ingaan. Zo nee, waarom niet? Hoe draagt de voorgestelde wijziging bij aan meer openbaarheid als én de mogelijkheid bestaat documenten niet over te brengen (zoals volgt uit artikel 5.5), én ontheffing kan worden verleend, én er maar liefst twaalf meer gronden zijn opgenomen om openbaarmaking te kunnen weigeren, zo vragen zij.

De leden van de SP-fractie verwijzen in hun vraag naar verschillende onderdelen van het wetsvoorstel met elk een eigen bedoeling en achtergrond. Wat betreft de mogelijkheid om de overbrenging op te schorten, is van belang dat het wetsvoorstel naar mening van de regering voldoende waarborgen biedt om te voorkomen dat de overbrenging oneindig zou worden opgeschort. Hierbij is aan het slot van paragraaf 5 een nadere toelichting gegeven, in antwoord op de vragen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA over de mogelijkheid tot opschorting.

Voor de nieuwe mogelijkheid van ontheffing van de overbrengingsverplichting, moet worden opgemerkt dat de ontheffing van de overbrengingsverplichting in algemene zin alleen is bedoeld voor uitzonderlijke gevallen waarbij de overbrenging wringt met het grootschalig beheer en gebruik van documenten voor meerdere doeleinden en waarbij de archiefvormer de documenten langdurig nodig heeft, bijvoorbeeld voor de uitvoering van zijn wettelijke taken. Om te voorkomen dat de openbaarheid van documenten door ontheffing in het gedrang zou komen, is voor het verlenen van ontheffing als voorwaarde gesteld dat het verantwoordelijke overheidsorgaan adequate voorzieningen heeft getroffen voor de beschikbaarstelling van de documenten.

Wat betreft het in het wetsvoorstel toegenomen aantal beperkingsgronden: deze beperkingsgronden zijn in het wetsvoorstel opgenomen omdat de verkorting van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar er in de toekomst toe zal leiden dat ook actuelere documenten bij een archiefdienst terechtkomen. Dit kan ertoe leiden dat de Archiefwet meer te maken krijgt met de dynamiek van de Woo, en de Archiefwet is voor het openbaarheidsregime daarom meer met de Woo in lijn gebracht. De regering meent dat de specificatie van de beperkingsgronden juist kan helpen te voorkomen dat documenten onterecht of onnodig worden afgeschermd. Het grote aantal beperkingsgronden dwingt verantwoorde-lijke overheidsorganen namelijk om specifiek – veel specifiekere dan bij de drie bredere beperkingsgronden uit de huidige Archiefwet het geval zou zijn – aan te geven op welke gronden de documenten bij overbrenging nog niet openbaar kunnen worden gemaakt.

Bovendien is het stellen van openbaarheidsbeperkingen is geen automa-tisme: hiervoor is bij overbrenging een apart besluit nodig, waarover op grond van het voorgestelde artikel 7.3, eerste lid, advies moet worden gevraagd aan de (rijks)archivaris. Voor een nadere toelichting bij de specificatie van de beperkingsgronden in het wetsvoorstel, wordt graag verwezen naar de toelichting die in paragraaf 6 is gegeven in reactie op de vragen van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de SGP over de nieuwe beperkingsgronden in het wetsvoorstel.

7. Toezicht

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de Minister van OCW toe gaat zien op de noodzakelijke verbetering van de informatiehuishouding van de rijksoverheid, gelet op het feit dat de coördinatie van het informa-tiebeheer bij BZK ligt en de verantwoordelijkheid van deze Minister zich dus niet uitstrekt tot alle aspecten van het archiefbeleid.

De leden van de fractie van D66 wijzen erop dat, in een tijd waarin het vertrouwen van de burger in de overheid onder druk is komen staan, openheid van de informatiehuishouding van cruciaal belang is. Zij vragen op welke wijze de regering kan waarborgen dat het Ministerie van OCW voldoende capaciteit heeft om zijn coördinerende en toezichthoudende taak te vervullen op het gebied van duurzame en toegankelijke informatie-huishouding van alle departementen?

Voor zover de vraag van de leden van de VVD-fractie betrekking heeft op de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van OCW en de Minister van BZK, wordt verwezen naar het antwoord in paragraaf 1 op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, het CDA, de PvdA, de SP en de ChristenUnie over de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Ministers van OCW en BZK.

Het toezicht op de informatiehuishouding van de rijksoverheid wordt uitgeoefend door de Inspectie, de toezichthouder die ressorteert onder de Minister van OCW. Mede naar aanleiding van het rapport Ongekend Onrecht is een flinke uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie in gang gezet die komende jaren nog verder haar beslag krijgt.⁴⁰ Deze vergroting van de capaciteit stelt de Inspectie in staat om meer en intensiever te inspecteren en te rapporteren alsmede op bepaalde aspecten en thema's dieper in te gaan.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af in hoeverre overheden op decentraal niveau hun eigen toezichtfunctie kunnen organiseren, aangezien het verantwoordelijke overheidsorgaan op decentraal niveau

⁴⁰ Vgl. het Verslag over het toezicht 2021–2022, bijlage bij Kamerstukken II 2022/23, 36 200-VIII, nr. 220, § 3.2 en 3.3.

zelf moet toezien op het toezicht. Hoe kijkt de regering hiertegen aan en is er voldoende rekening gehouden met de uitvoeringskracht van gemeenten, zo vragen deze leden.

Ook onder de Archiefwet 1995 zijn decentrale overheden verantwoordelijk voor het organiseren van eigen toezicht. Bij de uitvoeringstoets die door de VNG over het wetsvoorstel is uitgevoerd, is deze toezichtsfunctie uitdrukkelijk aan de orde geweest.⁴¹ De VNG heeft het voornemen om met haar leden zelf een toezichtsmethodiek uit te werken die rekening houdt met de verschillende rollen die de archivaris binnen een gemeente vervult. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn enkele mogelijkheden toegelicht om het toezicht op afstand te organiseren door dit deels te externaliseren. Het wetsvoorstel staat daar niet aan in de weg.⁴²

De leden van de D66-fractie merken op dat het – om het toezicht over de hele informatieketen te bevorderen – wenselijk zou zijn om een Autoriteit Informatiebeheer op te richten. Kan de regering uiteenzetten waarom er niet is gekozen voor onafhankelijk toezicht en hoe de kwaliteit van de informatieketen zonder onafhankelijke toezichthouder wordt gewaarborgd?

Op decentraal niveau ontbreekt nu een systematiek waarbij de toezichtfunctie voldoende wordt gewaarborgd, zo merken de leden van de fractie van D66 op. Op welke wijze kan de regering zorgdragen voor meer transparantie met betrekking tot de toezichtfunctie op decentraal niveau, zo vragen zij.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de waarneming deelt dat het toezicht nu veel te complex en versnipperd georganiseerd is? Kan de regering ingaan op het pleidooi van de KVAN voor een fundamentele heroverweging van het toezichtsgebouw rond informatiebeheer, archivering, privacy en security, zo vragen zij. Deze leden vragen voorts hoe de regering oordeelt over het pleidooi van de KVAN voor de aanstelling van een Autoriteit Informatiebeheer die dwingend op kan treden door de gehele informatieketen en over alle overheidslagen heen? De leden van de SP-fractie vragen naar het toezicht op naleving van de Archiefwet en de uitvoering door decentrale overheden. De praktijk laat zien dat, door versnipperde wetgeving, een gebrek aan middelen en een gebrek aan kennis de uitvoering te wensen overlaat, zo merken zij op. In hoeverre acht de regering dit gewaarborgd met dit wetsvoorstel?

De leden van de ChristenUnie-fractie merken op dat het toezicht versnipperd is: er zijn veel verschillende toezichthouders en -regimes. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering in hoeverre dat deugdelijke archivering en informatiebeheer van de overheid ten goede komt. Deze leden vragen de regering voorts te waarom er niet gekozen is voor de instelling van een nieuwe toezichthouder. Zij vragen de regering om te beargumenteren waarom wel of niet wordt gekozen voor één toezichtautoriteit.

De organisatie van het toezicht op de naleving van de Archiefwet volgt de organisatie van het openbaar bestuur in Nederland. Voor wat betreft het toezicht door de archivaris op decentraal niveau hebben provincies, gemeenten en waterschappen een eigenstandige positie en democratische legitimatie. De Archiefwet sluit aan bij deze inrichting van het Nederlandse staatsbestel, door te bepalen dat de verschillende decentrale overheden zelf verantwoordelijk zijn voor het toezicht.

⁴¹ Uitvoeringstoets VNG Archiefwet 2021, te raadplegen via <https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK007100/documenten/Tweede%20Kamer/Voorbereidende%20documenten%20gepubliceerd/1>, p. 23.

⁴² Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 44.

Op centraal niveau staan de verantwoordelijke overheidsorganen van de centrale overheid onder toezicht van de Inspectie die ressorteert onder de Minister van OCW. Hierdoor is een zekere afstand tussen toezichthouder en archiefvormer verzekerd. De Inspectie werkt onafhankelijk, en heeft in beginsel de vrijheid om te bepalen welke onderzoeken ze doet, hoe zij daarbij te werk gaat en welke conclusies zij trekt. Deze onafhankelijkheid is ook formeel vastgelegd in de Aanwijzingen inzake de rijksinspecties.⁴³ Op dit moment wordt overigens (ter uitvoering van het coalitieakkoord) een wetsvoorstel voor een Wet op de rijksinspecties voorbereid door de Minister van BZK.⁴⁴

Bij de decentrale overheden is het lokale bestuur verantwoordelijk voor zowel het beheer van zijn documenten als voor het organiseren van het toezicht door de archivaris. De archivaris is daarbij zowel toezichthouder als beheerder van de overgebrachte archieven. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel zijn enkele mogelijkheden toegelicht om het toezicht op afstand te organiseren door dit deels te externaliseren. Het wetsvoorstel staat daar niet aan in de weg. In het wetsvoorstel is, net als in de Archiefwet 1995, opgenomen dat over het toezicht door de archivaris de provinciale staten, de gemeenteraad, respectievelijk het algemeen bestuur van het waterschap een verordening vaststellen over het toezicht door de archivaris. Voor de gemeenten en provincies kan de borging van de toezichtfunctie uitwerking krijgen in een modelverordening van de VNG, onderscheidenlijk het IPO.

Bewust is ervan afgezien om de invulling hiervan dwingend in de wet voor te schrijven, zodat het decentrale bestuur als verantwoordelijk overheidsorgaan uiteindelijk zelf keuzes kan maken die passen bij de situatie. Naast dit toezicht op grond van Archiefwet is er het generieke, interbestuurlijke toezicht dat is geregeld in de Gemeentewet en de Provinciewet. Hierover maken de provincies en de gemeenten en waterschappen onderling afspraken.

Bij de implementatie van het wetsvoorstel zal aandacht worden besteed aan het kennisgehalte dat nodig is voor een goede uitvoering van de wet. Ik ben voornemens om in het kader van de implementatie van het wetsvoorstel bij te dragen aan de programma's die decentrale overheden organiseren voor de verbetering van de informatiehuishouding. Ook ondersteun ik ten behoeve van de archief- en informatiesector het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA), een platform voor uitwisseling van kennis en kennisproducten, ook in het kader van de nieuwe Archiefwet 2021.

Het instellen van een Autoriteit die het toezicht uitoefent op het archiefbeheer van de overheid betekent een ingrijpende herziening van het toezicht. Zoals geschetst leggen gedeputeerde staten, de colleges van burgemeester en wethouders en de dagelijkse besturen van de waterschappen nu verantwoording af over het toezicht door de archivaris aan de eigen provinciale staten, gemeenteraden of besturen. Het instellen van een Autoriteit zou deze verhouding in verantwoordelijkheid doorbreken. Ook zou de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de Minister van OCW, waar nu het toezicht is ondergebracht, en de Minister van BZK als coördinerend bewindspersoon voor de informatiehuishouding van het Rijk opnieuw tegen het licht moeten worden gehouden. Daarbij komt dat het instellen van een Autoriteit die algemeen met toezicht op de informa-

⁴³ Vgl. de Regeling vaststelling Aanwijzingen inzake de rijksinspecties, te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0037073/2022-01-01>.

⁴⁴ Vgl. de Kamerbrief van de Minister van BZK van 9 september 2022, Kamerstukken II 2021/22, 31 490, nr. 323.

tiewetgeving is belast, ook de wijziging van tal van andere wetgeving zou betekenen, hetgeen het bestek van dit wetsvoorstel te buiten gaat.

De regering vindt zo'n ingrijpende herziening niet nodig. Daarbij wijst zij er ten eerste op dat de Inspectie in haar huidige vorm effectief is in haar optreden. De rapporten die de Inspectie uitbrengt worden alom als gezaghebbend ervaren en zijn belangrijk bij het boeken van de noodzakelijke kwalitatieve vooruitgang in de informatiehuishouding. Sinds 2021 is bovendien de eerder genoemde capaciteitsuitbreiding van de Inspectie in gang gezet, juist met oog op deze noodzakelijke verbetering. De regering verkiest het voortzetten van dit beleid boven een ingrijpende stelselherziening en het in het leven roepen van een nieuwe Autoriteit.

De leden van de D66-fractie stellen daarnaast de vraag hoe de kwaliteit van de informatieketen wordt geborgd binnen het huidige toezichtsbestel. Archivering vindt inderdaad steeds vaker in ketens plaats. Het is daarom van belang om niet alleen toezicht te houden op individuele organisaties in de keten, maar om ook de ketens als geheel te bezien. Om die reden heeft de Inspectie in de periode 2014–2021 het onderzoeksprogramma *Archivering in ketens en registraties* uitgevoerd. De resultaten van dit onderzoek zijn te vinden op de website van de Inspectie.⁴⁵

De leden van de SP-fractie hebben ten slotte aandacht gevraagd voor de versnippering van wetgeving. Voor een antwoord op deze vraag wordt verwezen naar het antwoord dat in paragraaf 9 gegeven is op de vragen van de leden van de fracties van de VVD, D66, de PvdA en de SGP over de verschillende wet- en regelgeving die van toepassing is op overheidsinformatie.

De leden van de CDA-fractie constateren dat er grote zorgen bestaan over het toezicht. Onderschrijft de regering de noodzaak van een capabel en robuust georganiseerde toezichtsfunctie, zoals in het rondetafelgesprek in de Tweede Kamer is bepleit door Bert de Vries, gemeentearchivaris van Amsterdam, namens de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (hierna: KVAN)?

Wat betreft deze vragen wordt verwezen naar de antwoorden op vragen van de D66-fractie hierboven. Daarbij is van belang dat het wetsvoorstel een aantal wijzigingen bevat dat de toezichtfunctie van zowel de rijks- overheid als de decentrale overheden versterkt. Ten eerste wordt het toezicht op grond van de Archiefwet uitgebreid naar de archieven die zijn overgebracht naar een archiefdienst. Daarmee wordt het permanente belang van de duurzame toegankelijkheid benadrukt, welk belang onverkort geldt voor documenten die naar een archiefdienst zijn overgebracht. Ten tweede wordt voor de centrale overheid een meldplicht bij incidenten geïntroduceerd. De verwachting is dat deze meldplicht de positie van de Inspectie zal versterken en zal bijdragen aan een betere uitvoeringspraktijk.⁴⁶

Ten slotte wordt voor de decentrale overheden de aanstelling van een archivaris verplicht gesteld. Dit vergroot de effectiviteit van het toezicht bij decentrale overheden. Waar voorheen bij decentrale overheden die geen archivaris hadden aangesteld, feitelijk ook geen sprake was van toezicht op grond van de wet, wordt met dit wetsvoorstel zeker gesteld dat elke decentrale overheid een archivaris en toezicht heeft.

⁴⁵ <https://www.inspectie-oe.nl/toezichtvelden/overheidsinformatie/publicaties/rapport/2021/11/22/archivering-en-ketensamenwerking>. Deze is voorzien van een beleidsreactie die op 15 december 2021 is aangeboden aan de Kamer (Kamerstukken II 2021/22, 29 362, nr. 301).

⁴⁶ Zie nader artikel 10.2 van het wetsvoorstel.

Deze leden vragen voorts waarom de regering in dit wetsvoorstel niet gekozen heeft voor sancties of meer doorzettingsmacht van de toezichthouder.

Het toezicht in het wetsvoorstel – zowel bij de centrale als de decentrale overheid – is primair gebaseerd op onderzoek en rapportage of publicatie. De Inspectie publiceert alle rapporten op haar website, waar iedereen er kennis van kan nemen. Rapporten en periodieke verslagen worden bovendien, voorzien van een beleidsreactie van de betreffende Ministers, aan de Kamer aangeboden. Op die manier vindt ook bijsturing plaats, onder meer door het opvolgen van aanbevelingen van de toezichthouder.

Het wetsvoorstel kent – net als de huidige Archiefwet 1995 – voor het toezicht op de centrale overheid twee sanctiemogelijkheden, te weten de bevoegdheid van de Minister van OCW om een aanwijzing te geven, en de bevoegdheid van de Minister van OCW om een last onder bestuursdwang of last onder dwangsom op te leggen.⁴⁷ Op het eerste gezicht zou de toevoeging van een sanctiemogelijkheid, zoals het opleggen van boetes, het instrumentarium uitbreiden met een sanctie die daadkrachtig lijkt. Tegelijkertijd zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de effectiviteit van een dergelijke bevoegdheid. Er is niet altijd een rechtstreeks verband tussen het opleggen van een boete op zich en de mate waarin de aanbevelingen die voortkomen uit onderzoek en rapportage worden opgevolgd. Een boete, of de dreiging daarvan, bewerkstelligt ook niet zonder meer dat de juiste maatregelen genomen worden die leiden tot de nodige verbetering van het informatiebeheer. Boetes kunnen zelfs contraproductief werken, omdat ze het informatiebeheer van de overheid raken in een overgangsfase, waarin nog sprake is van achterstalligheid en vele verbeteracties. Gelet daarop is ervan afgezien om zwaardere handhavingsinstrumenten in het wetsvoorstel op te nemen. Ik ben wel in gesprek met de Inspectie om te bezien of het bestaande instrumentarium effectiever is in te zetten, waar dit nu nog praktisch ongebruikt blijft. Daarbij wordt bijvoorbeeld overwogen om de handavingsbevoegdheden binnen bepaalde grenzen aan de Inspectie te mandateren.

Dit laat onverlet dat het wetsvoorstel verschillende maatregelen bevat die erop gericht zijn de toezichtfunctie te versterken. Hierop is hierboven uitgebreider ingegaan in het antwoord op de vraag van deze leden over de noodzaak van een capabel en robuust georganiseerde toezichtsfunctie.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen ook of zij het juist zien dat het voorstel niet is voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens. Zou dit niet alsnog verstandig zijn, zo vragen deze leden.

Het wetsvoorstel is voor advies voorgelegd aan de Autoriteit Persoonsgegevens.⁴⁸ In hoofdstuk 6 van de memorie van toelichting is een reactie op dit advies opgenomen.⁴⁹

⁴⁷ Vgl. artikel 10.3 van het wetsvoorstel, juncto artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

⁴⁸ Het advies is te raadplegen via de website van de Autoriteit Persoonsgegevens: https://www.autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/atoms/files/advies_modernisering_archiefwet.pdf

⁴⁹ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 48 e.v.

8. Opleiding archivaris

De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de complexiteit van de versterking van de informatiehuishouding van de overheid rijmt met het wegvallen van de diploma-eis voor archivarissen. Hoe gaat de regering de deskundigheid toetsen wanneer de diploma-eis verdwijnt, en is de regering bereid om een alternatief, zoals certificering te onderzoeken?

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze de regering de kwaliteit van de professionele informatie- en archiefprofessionals wil waarborgen zonder diploma-eis en zonder enige vorm van registratie- of certificeringsverplichtingen.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering kan toelichten waarom het verstandig is de diploma-eis te laten vervallen, gelet op de toenemende complexiteit van de informatiehuishouding van de overheid en de verwachtingen van burgers en volksvertegenwoordigers om over betrouwbare informatie te kunnen beschikken.

De leden van de fractie van de PvdA spreken hun verbazing uit over het feit dat de diploma-eis uit de Archiefwet komt te vervallen, terwijl in het wetsvoorstel niet op zijn minst een deskundigheidseis is gesteld die is gekoppeld aan een certificeringseis. De leden vragen of de regering de deskundigheid nu welbewust wil overlaten aan het toeval, en of haar overweging dat het wegvallen van de diploma-eis het eenvoudiger maakt dat er kan worden geconcentreerd «op (potentiële) geschiktheid, bekwaamheid en kennis», ook betekent dat die geschiktheid, bekwaamheid en kennis ook nog wel eens zouden kunnen ontbreken?

De leden van de SGP-fractie kunnen zich voorstellen dat de regering de huidige regeling inzake diploma's te weinig flexibel vindt, maar zij vragen waarom het niet logisch is om wel normen te kunnen stellen inzake onder meer kennisvaardigheden van archivarissen, waarbij ook het functioneren van archivarissen binnen de organisatie een plek kan krijgen. Waarom wordt niet ten minste uit voorzorg een wettelijke grondslag geregeld om uitwerking te geven aan wat vanuit de sector als noodzakelijke basis wordt gezien, zo vragen deze leden.

De complexiteit van het verbeteren van de informatiehuishouding van de overheid is groot, en daarbij is er een grote behoefte aan deskundigheid. De archivaris vervult met zijn kennis van de beginselen van de archivistiek een belangrijke rol in de informatiehuishouding. Onder de Archiefwet 1995 geldt het archiefdiploma als de formele eis om als archivaris bij de overheid te kunnen worden benoemd of aangewezen. Toetsing van deskundigheid vindt daarbij plaats door het vaststellen of de desbetreffende archivaris over het vereiste diploma beschikt. Het uitgangspunt is dat met dit eenmaal behaalde diploma in voldoende mate in de deskundigheid is voorzien.

Het is echter de vraag of dat in deze tijd voldoende is. Het diploma is immers een momentopname, terwijl juist de informatiehuishouding zich, mede voortgedreven door de digitalisering, razendsnel ontwikkelt en vraagt om een multidisciplinaire aanpak op het terrein van onder meer wet- en regelgeving, ICT, informatie- en gegevensmanagement, privacy en beveiliging.

Op grond van het wetsvoorstel vervalt de diplomaverplichting. Daar staat tegenover dat het voor elke decentrale overheid verplicht wordt om een archivaris te benoemen. Onder de Archiefwet 1995 is het decentrale overheden nog toegestaan om geen archivaris te benoemen, waarbij de secretaris van gemeente, provincie of waterschap de rol van archivaris vervult. Deze kan de taken vervolgens mandateren aan een medewerker. Op basis van het wetsvoorstel is dat niet meer mogelijk. De wet regelt

aldus dat elke gemeente en provincie en elk waterschap over een archivaris moet beschikken.

Met het vervallen van de diploma-eis wordt beoogd meer mogelijkheden te bieden om de juiste deskundige aan te stellen in de multidisciplinaire omgeving van het informatiebeheer waarin de archivaris zijn functie vervult. De mogelijkheid van meer maatwerk en differentiatie in het aantrekken van kennis en ervaring in samenhang met andere informatie-gerelateerde functies binnen de organisatie wordt daardoor vergroot.

Op grond van artikel 6.3, vierde lid, van het wetsvoorstel geldt dat een archivaris wordt aangewezen «op grond van zijn professionele kwaliteiten, in het bijzonder zijn deskundigheid op het gebied van de wetgeving en de praktijk inzake archivistiek, alsmede zijn vermogen de taken te vervullen die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet». Het is de verantwoordelijkheid van het verantwoordelijke overheidsorgaan om te beoordelen of een kandidaat aan deze maatstaven voldoet. Dat een beoordeling van kwalificaties moet plaatsvinden, is niet anders dan bij menige andere functie binnen een overheidsorganisatie.

Daarbij kan het verantwoordelijke overheidsorgaan kiezen voor één van de nu bestaande aangewezen opleidingen in de archivistiek. Het is ook mogelijk dat deskundigheid wordt opgebouwd door deelname aan ander opleidings- of trainingsaanbod in de markt, in de vorm van scholing of nascholing. Afgezien van kennis en kunde is de effectiviteit van de functie-uitoefening van archivaris sterk afhankelijk van zijn of haar positionering in de organisatie. Daarbij is van belang dat in het nieuwe artikel 10.4, tweede lid, van het wetsvoorstel is voorgeschreven dat het verslag van het toezicht door de archivaris rechtstreeks aan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap wordt aangeboden. Daarnaast is in artikel 10.4, derde lid, van het wetsvoorstel opgenomen dat in de gemeentelijke, provinciale of waterschapsarchiefverordening ten minste moet worden voorzien in tweejaarlijkse verslaglegging door de archivaris.

Ik ben in overleg met de archiefsector en met name de KVAN, die voorstellen ontwikkelt om het opleidingsaanbod in kaart te brengen. Ook permanente educatie en certificering worden hierbij genoemd. De regering wil dergelijke initiatieven niet uitsluiten, maar hecht aan vrijwilligheid, mochten constructies als certificering aan de orde komen. Gelet op de argumenten die ten grondslag liggen aan de keuze om het voorgeschreven diploma los te laten, vindt de regering het opnemen van nieuwe andere verplichtingen of voorschriften vooralsnog niet opportuun, totdat de toegevoegde waarde daarvan is komen vast te staan. De regering heeft ervan afgezien om – zoals de SGP-fractie vraagt – al uit voorzorg een wettelijke grondslag te regelen voor het vaststellen van nadere regels over de vereiste kennis en vaardigheden. De evaluatie van het wetsvoorstel over vijf jaar is naar het oordeel van de regering een geschikt moment om eventuele stappen te zetten, mede in overleg met de archiefsector.

9. Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen

De leden van VVD-fractie merken op dat er meerdere wetten bestaan die betrekking hebben op dezelfde overheidsinformatie maar volgens een andere systematiek werken, zoals de Wet open overheid en de Baseline Informatiebeveiliging Overheid. Vindt de regering het een potentieel risico dat overheidsinformatie onder geen wet of onder twee wetten tegelijk kan vallen? Hoe kijkt de regering aan tegen een toekomstige brede kader- of

informatiewet, waarvoor regeringscommissaris Arre Zuurmond ook heeft gepleit, en waarin zo veel mogelijk harmonisatie tussen de verschillende wetgeving plaatsvindt?

De leden van de D66-fractie vragen op welke manier de regering kan waarborgen dat – vanwege een gebrek aan synergie in de wet- en regelgeving – de informatievoorziening van de overheid niet nog complexer wordt, en op welke manier zij voldoende toezicht houdt op de hele informatieketen.

De leden van de PvdA-fractie vragen de regering om te reageren op de constatering dat het Rijk de wetten onvoldoende heeft geharmoniseerd. Wat wil de regering doen om tegemoet te komen aan de wens dat de wetten elkaar daadwerkelijk gaan versterken, in plaats van dat deze de uitvoering in de praktijk bemoeilijken, zo vragen zij.

De leden van de SGP-fractie vragen een reactie op signalen vanuit de sector en adviezen inzake informatiehuishouding dat het wenselijk is een overkoepelende, kaderstellende wet te hebben die de samenhang tussen onder meer openbaarheid en archivering duidelijk maakt, aangezien deze thema's steeds intensiever op elkaar zijn betrokken. Vindt de regering ook dat hiermee kwetsbaarheden en incongruenties in de afstemming van de verschillende wetten kan worden voorkomen?

Inderdaad is het mogelijk dat overheidsinformatie onder meerdere wetten tegelijk valt. Te denken valt bijvoorbeeld aan documenten die persoonsgegevens bevatten, waarvoor zowel rekening moet worden gehouden met de Archiefwet als met de Europese AVG. Dat op overheidsinformatie meerdere wetten van toepassing kunnen zijn, komt voort uit het feit dat de overheidsinformatie veel verschillende facetten kent (zoals informatiebeveiliging, openbaarheid, en de omgang met persoonsgegevens) die ook door verschillende wet- en regelgeving worden gereguleerd. Dat aldus meerdere wetten van toepassing kunnen zijn, is niet per definitie een risico.

De regering beziet graag de resultaten van het onderzoek van de regeringscommissaris naar de mogelijkheden om in een toekomstige kaderwet verdergaande samenhang te bereiken. Dit valt evenwel buiten het bestek van dit wetsvoorstel. Zoals hierboven al werd opgemerkt, heeft de regeringscommissaris in het rondetafelgesprek met uw Kamer van 23 februari 2022 ook bepleit dat de nu broodnodige herziening van de Archiefwet niet zou moeten wachten op een toekomstige kaderwet.

Hierbij wordt nog opgemerkt dat het harmoniseren van zeer uiteenlopende wet- en regelgeving over verschillende doelstellingen en beleids-terreinen ook grenzen kent. Van belang is bijvoorbeeld dat een belangrijk deel van de wet- en regelgeving die bij de informatiehuishouding een rol speelt Europees van oorsprong is (te wijzen valt met name op de AVG en de Who), hetgeen betekent dat de mogelijkheden tot integratie ook beperkt zijn (zeker bij Europese verordeningen zoals de AVG, die krachtens Europees recht niet in nationale wetgeving mogen worden omgezet).⁵⁰

Er is in dit wetsvoorstel naar gestreefd met de Archiefwet een belangrijke verbeterslag te maken. Zo is het wetsvoorstel qua reikwijdte beter afgestemd op de Woo, en is veel aandacht besteed aan de verhouding van het wetsvoorstel tot aanverwante wet- en regelgeving zoals de AVG. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel wordt in hoofdstuk 5 ingegaan op de verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen. Beschreven is dat er tal van wettelijke regelingen zijn die om gegeven redenen bepaalde aspecten van de informatiehuishouding

⁵⁰ Vgl. hierover aanwijzing 9.9 van de Aanwijzingen voor de regelgeving.

regelen. In de ogen van de regering betekent dit echter niet dat daarmee ook sprake is van een onwerkbaar situatie. De verhouding tot de Woo en AVG die voor dit wetsvoorstel bijzonder relevant is, is in de memorie van toelichting nader beschreven. Met dit wetsvoorstel worden de Woo en de Archiefwet op verschillende onderdelen geharmoniseerd. Zo hanteren beide wetten eenzelfde documentdefinitie, en wordt dezelfde definitie van «duurzame toegankelijkheid» gehanteerd. Daarnaast zijn de verschillende beperkingsgronden in dit wetsvoorstel in lijn gebracht met de weigeringsgronden uit de Woo.

De leden van de D66-fractie vragen nog aandacht voor het toezicht op de hele informatieketen. Voor het antwoord op deze vraag wordt graag verwezen naar het antwoord dat in paragraaf 7 is gegeven op de vragen de leden van de fracties van D66, het CDA, de SP en de ChristenUnie over de inrichting van het toezicht.

10. Regionale Historische Centra

De leden van de VVD-fractie lezen dat het Rijk voornemens is om uit de Regionale Historische Centra (hierna: RHC's) te stappen. Zij vragen wat deze uittreding betekent voor decentrale overheden en of rekening is gehouden met de implicaties voor de digitale archieven van gemeenten. Wat betekent deze uittreding bijvoorbeeld voor de financiële en juridische consequenties voor de achterblijvende partners uit de gemeenschappelijke regeling, zo vragen zij.

De leden van de VVD-fractie vragen wat de loskoppeling van lagere overheden van het e-depot van het Nationaal Archief betekent voor de digitale archivering van lokale overheden. Hoe wordt er op het proces na uittreding toegezien en wat is de rol van de Minister hierbij?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat de financiële en juridische consequenties zijn van het voorgenomen eenzijdig uittreden van het Rijk uit de gemeenschappelijke regelingen die de Regionale Historische Centra (hierna: RHC's) aansturen.

De leden van de fractie van het CDA vragen of de regering onderkent dat decentrale overheden die deelnemen in de gemeenschappelijke regelingen door dit voorgenomen besluit het risico lopen dat er exploitatieproblemen ontstaan bij de RHC's.

Deze leden vragen voorts of de regering het wenselijk acht dat decentrale overheden een alternatieve leverancier van e-depotvoorzieningen moeten zoeken, nu de toegang tot het e-depot van het Nationaal Archief wordt afgesloten?

Hoewel het Rijk voornemens is om uit te treden uit de gemeenschappelijke regelingen, blijven de Regionale Historische Centra (hierna: RHC's) de papieren rijkscollecties die hier worden bewaard ook na de uittreding beheren. Deze collecties blijven zo voor burgers optimaal toegankelijk. Het Rijk zet hiertoe de bekostiging die is gerelateerd aan het archiefbeheer na het uittreden voort, door middel van een specifieke uitkering. In het wetsvoorstel is daarvoor in de artikelen 3.1 en 3.2 een regeling opgenomen. Er is geen sprake van negatieve financiële gevolgen. Wat de juridische gevolgen betreft: de bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen bij uittreden door het Rijk worden aangepast aan de nieuwe situatie. Op dit moment ben ik in overleg met de besturen van de RHC's om te komen tot een bestuursconvenant waarin de duurzaamheid van de relatie tussen het Rijk en de RHC's wordt herbevestigd, ook voor de periode na het uittreden.

De RHC's zijn in de jaren «90 van de vorige eeuw gevormd als resultaat van de samenwerking van de rijksarchieven in de provinciehoofdsteden met enkele decentrale archiefdiensten en erfgoedorganisaties. Het doel was het vergroten van de professionaliteit van de organisatie en het

verbreden van het publieksbereik van de papieren collecties van de deelnemers in het RHC. Voor de digitaal gevormde archieven van het Rijk en de deelnemers in het RHC, werd het e-depot van het Nationaal Archief als eindbestemming gezien. De informatiehuishouding van de rijks-overheid is echter steeds meer centraal georganiseerd, gestimuleerd door de digitalisering. Het e-depot van het Nationaal Archief als dienstverlener voor decentrale overheden in de RHC's past niet bij deze gewijzigde situatie. Dit betekent dat de RHC's voortaan zelf een e-depotvoorziening aanbieden aan hun lokale deelnemers, zoals dat door de meeste RHC's al gebeurt. Mijn ambtsvoorganger heeft hiervoor aan het eind van het 2021 aan de RHC's een eenmalige extra financiële bijdrage verstrekt.⁵¹

Wanneer het bestuur van het RHC besluit een eigen e-depotvoorziening aan te bieden, kan het zich daartoe oriënteren op verschillende aanbieders en voorzieningen. Deze situatie is niet anders dan bij andere decentrale overheden die al dan niet in een regionaal of lokaal samenwerkingsverband hun archieven beheren. Er is een ruim aanbod aan aanbieders en leveranciers van e-depotdiensten en voorzieningen. De meeste RHC's hebben inmiddels een e-depot ingericht.

11. Particulier archief

De leden van de CDA-fractie vragen of de wet zich niet ook zou moeten uitstrekken over collecties van niet-overheidsorganisaties zoals particuliere personen, (beursgenoteerde) bedrijven en maatschappelijke organisaties? Daarbij vragen deze leden in het bijzonder aandacht voor de archieven van kerkelijke gemeenschappen. Onderschrijft de regering de stelling, dat er meer bescherming nodig is voor kerkelijke archieven, zo vragen deze leden.

De regering is van mening dat zij de regels van de Archiefwet, bedoeld voor de overheidsorganen, niet zou moeten opleggen aan particuliere personen, bedrijven of maatschappelijk organisaties. Daarmee wordt de particuliere sector te veel belast met regels die logischerwijs zijn ingegeven door het publieke karakter van de overheid. De regering wil particulieren en instellingen niet verplichten hun documenten, die immers onderdeel uitmaken van de eigen middelen van de persoon of instelling, naar een publiek overheidsorgaan als een archiefdienst over te dragen.

De Archiefwet biedt nadrukkelijk ruimte voor archiefdiensten om ook archieven van particuliere herkomst te verwerven. In de praktijk verwerven de archiefdiensten ook op regelmatige basis archieven van particuliere herkomst. De regering wijst erop dat veel personen en instellingen ook het belang van hun archief voor de geschiedenis en voor het cultureel erfgoed erkennen en vanuit die gedachte zorgdragen voor eigen archieven of archieven die door die personen of instellingen zijn verworven. Bij instellingen die zorgdragen voor de eigen archieven kan men denken aan bedrijven, kastelen, landgoederen en museumhuizen en religieuze instellingen. Bij instellingen die zorgdragen voor verworven archieven kan men denken aan heemkundige kringen, documentatiecentra, en archiefinstellingen als Atria en het IISG.

Er bestaat kortom een breed veld aan instellingen die zorgdragen voor particuliere archieven als cultureel erfgoed en waarvan het werk vaak wordt gedragen door de inzet van vrijwilligers. Dit geldt ook voor kerken en andere religieuze instellingen. Een belangrijk deel van hun archieven is ondergebracht bij archiefdiensten en in documentatiecentra. In veel gevallen zijn daar ook professioneel opgeleide archivariissen bij betrokken.

⁵¹ Kamerstukken II, 2021/22, 35 925 VIII, nr. 150.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of particuliere archieven in de praktijk vaker in bruikleen aan een archiefdienst worden overgedragen of dat er in de praktijk vaker sprake is van eigendomsoverdracht. De leden vragen de regering waarom er gekozen is voor de eigendomsoverdracht als uitgangspunt en niet voor bruikleen. Wat zijn eventuele implicaties van het opnemen van zowel eigendomsoverdracht als bruikleen in artikel 9.4 voor particuliere archieven, en is de bedoeling van de regering dat de mogelijkheid om archieven in bruikleen te geven zal blijven bestaan? Is de regering bereid om dit te verduidelijken in het wetsvoorstel, zo vragen deze leden.

De leden van de SGP-fractie vragen ook aandacht voor het feit dat particuliere archieven nogal eens in bruikleen worden overgedragen. Zij kunnen zich niet voorstellen dat de regering beoogt deze constructie onmogelijk te maken, en vragen een nadere toelichting. Indien het inderdaad de bedoeling is de huidige praktijk van bruikleen te continueren, vragen deze leden of de regering kan bevestigen dat de bepalingen van het wetsvoorstel, bijvoorbeeld inzake openbaarheid, niet van toepassing zullen zijn op particuliere archieven die aan een archiefdienst zijn overgedragen.

Het klopt dat voor artikel 9.4 van het wetsvoorstel eigendomsoverdracht als uitgangspunt is genomen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat het opnemen van documenten van particuliere personen en rechtspersonen eigendomsoverdracht veronderstelt.⁵² De regering beschikt niet over exacte cijfers over hoe vaak dit gebeurt, maar de leden van de ChristenUnie-fractie en van de SGP-fractie geven terecht aan dat particuliere archieven in de praktijk ook wel in bruikleen of bewaring worden gegeven aan een archiefdienst.

Het in bruikleen geven van documenten laat de mogelijkheid open dat deze documenten op enig moment weer worden teruggenomen door de eigenaar. Dit komt slechts in een enkel geval voor, want het is vrijwel altijd de bedoeling van de bewaargever dat de documenten voor blijvende bewaring in de archiefdienst worden opgenomen. Archiefdiensten geven daarom vaak de voorkeur aan eigendomsoverdracht, en vanuit het systeem van de wet ligt dat – gelet op het feit dat een archiefdienst de *blijvende bewaring* van documenten als taak heeft – ook het meest voor de hand.

De regering wil echter niet bepalen dat documenten van particuliere herkomst enkel aan een archiefdienst in eigendom zouden kunnen worden overgedragen, en niet in bruikleen zouden kunnen worden gegeven. Om dit buiten twijfel te stellen is een tekstuele verduidelijking in de nota van wijziging opgenomen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan bevestigen dat de bepalingen in het wetsvoorstel, bijvoorbeeld inzake openbaarheid, niet van toepassing zullen zijn op particuliere archieven die aan een archiefdienst zijn overgedragen.

Het is staande praktijk dat bij het opnemen van particuliere archieven afspraken worden gemaakt over de toegankelijkheid en de openbaarheid van de documenten. In artikel 9.4, derde lid, van het wetsvoorstel is daarom uitdrukkelijk de mogelijkheid opgenomen voor de archiefdienst om met de persoon of particuliere instelling tot overeenstemming te komen over de voorwaarden waaronder toegang tot de documenten kan worden verleend of waaronder daaruit informatie in andere vorm kan worden verstrekt. Deze bijzondere voorwaarden kunnen afwijken het reguliere openbaarheidsregime dat is opgenomen in hoofdstuk 7 van het wetsvoorstel.

⁵² Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 97.

12. Overige vragen

De leden van het CDA vragen op welke wijze de regeringscommissaris Informatiehuishouding, Arre Zuurmond, betrokken is bij de samenhang tussen de informatiehuishouding van het Rijk en de Archiefwet 2021?

De regeringscommissaris heeft als opdracht om onder verantwoording van de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van OCW bij te dragen aan de verbetering van informatiehuishouding van de (Rijks)overheid.⁵³ De regeringscommissaris is niet rechtstreeks betrokken bij de totstandkoming van de Archiefwet 2021, maar wordt hier wel uitgebreid over geïnformeerd. In het kader van de totstandkoming van de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel is ook met de regeringscommissaris gesproken. De regeringscommissaris heeft verder advies uitgebracht over chatarchivering en de werkplek van de toekomst. Dit advies is verwerkt in de Kabinetsreactie op de adviesrapporten over chatberichtenarchivering en informatiebeheer.⁵⁴

De leden van het CDA vragen aandacht voor aanbestedingseisen van ICT-systemen, waar functionaliteit in de regel gaat vóór archivering. Hoe beoordeelt de regering het voorstel dat elk informatiesysteem zou moeten beschikken over een archiveringsfunctie, gecertificeerd door een onafhankelijke instantie, zo vragen zij.

De regering onderschrijft het belang van concrete eisen waaraan informatiesystemen moeten voldoen om de daarin beheerde informatie duurzaam toegankelijk te maken en te houden. Op dit vlak zijn al verschillende initiatieven gaande. Specifiek voor duurzame toegankelijkheid heeft het Nationaal Archief het raamwerk Duurzame Toegankelijkheid (DUTO) ontwikkeld.⁵⁵ Dit raamwerk wordt doorontwikkeld waarbij ook modeisen voor archiveringsfunctionaliteiten worden geformuleerd. Deze modeisen zullen herbruikbaar zijn binnen aanbestedingsprojecten en vrijelijk beschikbaar zijn voor alle organisaties die onder werking van de Archiefwet vallen.

Voor nieuwe systemen is het wenselijk een kwaliteitskader voorhanden te hebben waarin aan de voorkant van het traject van realisatie eisen en een afwegingskader voor archivering *by design* zijn opgenomen. Onder regie van de directie CIO Rijk zijn daarom de afgelopen periode de volgende zaken bewerkstelligd:

- In 2021 zijn in de CIO-oordelen eisen opgenomen ten aanzien van duurzame toegankelijkheid om nieuwe ICT-voorzieningen te mogen starten.
- In 2022 zijn archivering *by design*-eisen opgenomen in het handboek portfoliomanagement Rijk, waardoor al vanaf de startfase van een project de juiste i-professionals betrokken worden en de juiste i-afwegingen in het project worden uitgevoerd.

Ook wordt op dit moment door het Nationaal Archief, onder regie van CIO Rijk, een werkwijze ontwikkeld om te komen tot concrete eisen en standaarden voor systemen en een methodiek voor risicoanalyses. Gemeenten maken bij aanbestedingen gebruik van de «Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT Toolbox» (GIBIT). Hierin wordt ook expliciet aandacht besteed aan archivering.⁵⁶

⁵³ Generiek actieplan Open op Orde, te raadplegen via <https://www.informatiehuishouding.nl/open-op-orde/Producten+%26+publicaties/publicaties/2021/04/06/open-op-orde-generiek-actieplan-informatiehuishouding-rijksoverheid>, p. 6.

⁵⁴ Kamerstukken II 2023/24, 32 802, nr. 67.

⁵⁵ De eisen zijn te vinden via de website van het Nationaal Archief, <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/duto>.

⁵⁶ Vgl. artikel 26 van de voorwaarden, die zijn te raadplegen via de website van de VNG, <https://vng.nl/projecten/gibit#:~:text=GIBIT%20staat%20voor%20Gemeentelijke%20Inkoop,ICT%2Ddiensten%20en%20E2%80%93producten>.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering onderkent dat digitale achterstanden in archivering groter en complexer zijn dan bij papieren archivering?

Op dit moment is nog maar mondjesmaat sprake van het overbrengen van digitale documenten. Het is zeker zo dat het achteraf op orde brengen van archieven zodat deze kunnen worden overgebracht een complex en kostbaar proces is. Dit is ook de ervaring met het bewerken van papieren achterstanden in overbrenging bij het Rijk. Het beleid is Rijksbreed dan ook op gericht op het in een zo vroeg mogelijk stadium op orde brengen van de duurzame toegankelijkheid van documenten, om eventuele inhaalslagen achteraf te voorkomen. Archivering *by design* draagt er in belangrijke mate aan bij dit te realiseren. Dit voorstel voor een nieuwe Archiefwet en de nieuwe onderliggende regelgeving zullen voor de duurzame toegankelijkheid betere en modernere handvatten bieden.

Deze leden merken voorts op dat de gemeente Utrecht al datagedreven werkt. Onderkent de regering dat het beheren van gegevens en de relaties tussen gegevens voor de uitvoering lastig is? Klopt het dat hier landelijk nog geen voorzieningen voor zijn en dat het dus extra ontwikkelkosten met zich meebrengt om ook dit binnen het archiefbeheer van data te kunnen regelen, zo vragen deze leden.

Of voor het beheren van gegevens en relaties tussen gegevens landelijke voorzieningen nodig of wenselijk zijn, moet per concrete dataverzameling worden gezien. Sommige dataverzamelingen zijn lokaal en organisatiegebonden, terwijl andere dataverzamelingen meerdere organisaties kunnen bestrijken of zelfs landelijk kunnen zijn. In een aantal gevallen bestaan al landelijke voorzieningen, zoals bijvoorbeeld voor de basisregistraties. Bij dit alles is het startpunt dat de (beheer)taken en verantwoordelijkheden voor de concrete gegevensverzameling duidelijk zijn belegd. Dit is randvoorwaardelijk om te bepalen welke voorzieningen nodig zijn, of dit (ook) landelijke voorzieningen dienen te zijn, en welke partijen hiervoor aan zet zijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen hoe de rechten van individuele burgers zijn verankerd in dit wetsvoorstel. Hoe kunnen burgers aanvragen welke informatie van hen beschikbaar is en hoe kunnen overheids- en archiefinstanties dit vervolgens uitvoeren? Welke grondrechten en belangen ziet de regering die hierin dienen te worden gewogen en hoe heeft zij die weging gemaakt, zo vragen deze leden.

De regering verwacht dat de voorgenomen uitbreiding van de beheerregels die in de nota van wijziging is opgenomen, in het algemeen meer inzicht zal geven in de documenten die door overheidsorganen worden beheerd, alsook in de wijze waarop die documenten worden beheerd. Voor gegevens van burgers is van belang dat in de AVG verschillende verplichtingen zijn opgenomen die de rechten van burgers waarborgen. Zo zijn overheidsorganen die persoonsgegevens verwerken, op grond van artikel 30 van de AVG verplicht om een register bij te houden van de verwerkingen die onder hun verantwoordelijkheid plaatsvinden, en heeft de betrokkene op grond van artikel 15 van de AVG het recht om van een overheidsorgaan uitsluitel te verkrijgen over het al dan niet verwerken van hem betreffende persoonsgegevens.⁵⁷

In algemene zin ondersteunt dit wetsvoorstel de grondrechten en belangen van burgers. De kern van het wetsvoorstel is de verplichting voor overheidsorganen om hun documenten in duurzaam toegankelijke staat te brengen en te houden. Goed informatiebeheer is essentieel voor een goede informatievoorziening en het afleggen van verantwoording

⁵⁷ Voor documenten die voor blijvende bewaring bij een archiefdienst berusten, is in artikel 45 van de Uitvoeringswet AVG een bijzonder regime opgenomen.

door de overheid, en is randvoorwaardelijk voor de naleving van de AVG (en de Woo). De rechten van burgers zijn kortom rechtstreeks met het wetsvoorstel gediend.

Bij het blijvend bewaren van documenten die persoonsgegevens bevatten, kan wel een tegenstelling optreden tussen enerzijds het belang van de betrokkene dat zijn persoonsgegevens niet verder worden verwerkt en niet langer worden bewaard dan nodig (en het recht op vergetelheid), en anderzijds het algemene belang van blijvende bewaring voor latere generaties, bijvoorbeeld voor onderzoek of als onderdeel van het cultureel erfgoed. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is een nadere toelichting gegeven, mede in reactie op het advies van de Autoriteit Persoonsgegevens.⁵⁸

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat er veel verandert in de wetgeving en het beleid ten aanzien van informatiebeheer voor overheidsinstellingen en uitvoeringsorganisaties. Zij denken hierbij aan de Wet open overheid, maar ook aan de maatregelen die in gang zijn gezet in reactie op het rapport over de kinderopvangtoeslagaffaire. Door wie en op welke wijze wordt de brede uitvoerbaarheid van de verschillende trajecten die lopen in het oog gehouden, en op welke wijze wordt de Kamer hier over geïnformeerd?

Onder verantwoordelijkheid van BZK en OCW wordt samengewerkt in het rijksbrede programma Open Overheid dat tot doel heeft om de openheid van de rijksoverheid te vergroten en haar informatiehuishouding te verbeteren. In dit programma zijn de thema's openbaarmaking, informatiehuishouding en de nieuwe Archiefwet met elkaar verbonden. In dit programma is expliciet aandacht voor de uitvoerbaarheid. Een voorbeeld hiervan is de invoeringstoets Woo die dit jaar wordt uitgevoerd. Voor Prinsjesdag wordt aan de Kamer het meerjarenplan Openbaarmaking en Informatiehuishouding aangeboden. In dit plan wordt de voortgang op deze drie thema's beschreven en aangekondigd welke maatregelen komende jaren worden genomen. Daarnaast is de Inspectie betrokken bij dit programma en brengt zij via haar reguliere toezichtstaak en monitoring regelmatig verslag uit van de stand van zaken met betrekking tot de informatiehuishouding.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen voorts of er ook op de uit dit wetsvoorstel volgende regelingen uitvoeringstoetsen plaatsvinden om te komen tot een wet die niet alleen op papier, maar ook in de praktijk werkt? Voor de op het wetsvoorstel berustende lagere regelgeving (het nieuwe Archiefbesluit en nieuwe Archiefregeling) zullen internetconsultaties worden gehouden en worden eveneens aparte uitvoeringstoetsen uitgevoerd.

Deze nota naar aanleiding van het verslag wordt gegeven mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu

⁵⁸ Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 52 e.v.