

Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021)

Voorstel van wet

Allen, die deze zullen zien of horen lezen, saluut! doen te weten:

Alzo Wij in overweging genomen hebben, dat het wenselijk is om de regels uit de Archiefwet 1995 te moderniseren en van een nieuwe indeling te voorzien, om die regels aan te passen aan de praktijk van het digitale informatiebeheer en in verband daarmee de overbrengingstermijn te verkorten, en dat het daarom wenselijk is een nieuwe Archiefwet vast te stellen;

Zo is het, dat Wij, de Afdeling advisering van de Raad van State gehoord, en met gemeen overleg der Staten-Generaal, hebben goedgevonden en verstaan, gelijk Wij goedvinden en verstaan bij deze:

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

algemene rijksarchivaris: algemene rijksarchivaris als bedoeld in artikel 5.1, derde lid;

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

archiefdienst: Nationaal Archief of decentrale archiefdienst;

archivaris: archivaris als bedoeld in artikel 5.2, tweede lid;

beheerder: archivaris of algemene rijksarchivaris;

decentrale archiefdienst: decentrale archiefdienst als bedoeld in artikel 5.2, eerste lid;

depot: fysieke ruimte of digitale voorziening, bestemd voor de opslag en het beheer van over te brengen of overgebrachte documenten;

document: schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens dat:

- a. door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen, dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan en is bestemd om onder dat overheidsorgaan te berusten;
- b. is opgemaakt of ontvangen door instellingen of personen, waarvan de rechten of functies op een overheidsorgaan zijn overgegaan; of
- c. ingevolge artikel 8.4 voor blijvende bewaring is opgenomen door een archiefdienst;

gemeenschappelijke regeling: regeling als bedoeld in de Wet gemeenschappelijke regelingen;

Nationaal Archief: Nationaal Archief als bedoeld in artikel 5.1;

Onze Minister: Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap;

overbrenging: overbrenging als bedoeld in artikel 4.3;

overheidsorgaan:

- a. orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld; of
- b. ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed;

selectielijst: selectielijst als bedoeld in artikel 4.1;
verantwoordelijk overheidsorgaan: verantwoordelijk overheidsorgaan als bedoeld in hoofdstuk 2;
vervreemding: eigendomsoverdracht van documenten;
verwerking: verwerking als bedoeld in artikel 4, onderdeel 2, van de Algemene verordening gegevensbescherming.

Artikel 1.2 Afbakening met andere wetten

1. De Wet hergebruik van overheidsinformatie en de Wet openbaarheid van bestuur zijn niet van toepassing op overgebrachte documenten, tenzij bij deze wet anders is bepaald.
2. Bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard als bedoeld in paragraaf 3.1 onderscheidenlijk paragraaf 3.2 van de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming kunnen worden verwerkt, indien de verwerking verband houdt met:
 - a. de vervanging van documenten, bedoeld in artikel 3.2;
 - b. de overbrenging van documenten;
 - c. het beheer van overgebrachte documenten, met uitzondering van het verlenen van toegang tot documenten, bedoeld in de artikelen 7.1 en 7.2, en het verstrekken of openbaar maken van informatie in andere vorm, bedoeld in artikel 7.3; of
 - d. het opnemen van documenten door een archiefdienst, bedoeld in artikel 8.4.

Artikel 1.3 Waarde van documenten

Een overheidsorgaan houdt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet rekening met de waarde van documenten en de daarin opgenomen gegevens:

- a. voor de uitvoering van de publieke taken van het betreffende overheidsorgaan of de publieke taken van andere overheidsorganen, alsook voor het afleggen van verantwoording daarover;
- b. voor eenieder bij het kennisnemen van en het uitoefenen van rechten en plichten;
- c. voor onderzoek; en
- d. als bestanddeel van het cultureel erfgoed.

Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen

Artikel 2.1 Verantwoordelijke overheidsorganen van de Staat

1. Verantwoordelijke overheidsorganen van de Staat zijn, ieder voor zijn documenten:
 - a. de Eerste Kamer der Staten-Generaal;
 - b. de Tweede Kamer der Staten-Generaal;
 - c. de verenigde vergadering der Staten-Generaal;
 - d. het Kabinet van de Koning;
 - e. de Raad van State;
 - f. de Algemene Rekenkamer;
 - g. de Nationale ombudsman;
 - h. Onze Ministers die met de leiding van een ministerie zijn belast;
 - i. de Kabinetten van de Gouverneurs van Aruba, Curaçao en St. Maarten;
 - j. de Hoge Raad van Adel;
 - k. de Kanselarij der Nederlandse Orden, het Kapittel van de Nederlandse Willems-Orde en het Kapittel voor de Civiele Orden;
 - l. de commissarissen van de Koning in de provincie, voor de documenten die verband houden met de taken, bedoeld in artikel 182, eerste en tweede lid, van de Provinciewet;

- m. de onafhankelijke bij wet ingestelde organen die met de rechtspraak zijn belast, alsmede de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden, bedoeld in de Wet op de rechterlijke organisatie; en
 - n. de zelfstandige bestuursorganen, bedoeld in artikel 1 van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen, die deel uitmaken van de Staat;
 - o. de vaste colleges van advies, bedoeld in artikel 79 van de Grondwet, die deel uitmaken van de Staat; en
 - p. de openbare lichamen, bedoeld in artikel 134 van de Grondwet, die deel uitmaken van de Staat.
2. Voor de documenten van andere overheidsorganen van de Staat dan in het eerste lid bedoeld zijn Onze Ministers wie het aangaat verantwoordelijk.

Artikel 2.2 Verantwoordelijke overheidsorganen van een provincie, gemeente of waterschap

1. Verantwoordelijk overheidsorgaan voor de documenten van een provincie zijn gedeputeerde staten, overeenkomstig een door provinciale staten vast te stellen verordening.
2. Verantwoordelijk overheidsorgaan voor de documenten van een gemeente is het college van burgemeester en wethouders, overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening die aan gedeputeerde staten wordt medegedeeld.
3. Verantwoordelijk overheidsorgaan voor de documenten van een waterschap is het dagelijks bestuur, overeenkomstig een door het algemeen bestuur vast te stellen verordening die aan gedeputeerde staten wordt medegedeeld.

Artikel 2.3 Verantwoordelijke overheidsorganen bij gemeenschappelijke regelingen

1. Verantwoordelijk overheidsorgaan voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam is het dagelijks bestuur, overeenkomstig een door het algemeen bestuur vast te stellen verordening die wordt medegedeeld aan gedeputeerde staten van de provincie waar het openbaar lichaam is gevestigd.
2. Verantwoordelijk overheidsorgaan voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie is het bestuur.
3. Voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld gemeenschappelijk orgaan zijn de verantwoordelijke overheidsorganen van de deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk.

Artikel 2.4 Verantwoordelijke overheidsorganen van andere publiekrechtelijke rechtspersonen

Voor de documenten van een andere rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld dan bedoeld in de artikelen 2.1 tot en met 2.3, is het verantwoordelijke overheidsorgaan het orgaan dat met het dagelijks bestuur van de rechtspersoon is belast.

Artikel 2.5 Privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen

Voor de documenten van een ander persoon of college dan bedoeld in de artikelen 2.1 tot en met 2.4, met enig openbaar gezag bekleed, is die persoon of dat college het verantwoordelijke overheidsorgaan.

Artikel 2.6 Beheersregels

Een verantwoordelijk overheidsorgaan stelt regels vast voor het beheer van de niet-overgebrachte documenten waarvoor het verantwoordelijk is.

Artikel 2.7 Verantwoordelijkheid na overbrenging

1. Onze Minister is het verantwoordelijke overheidsorgaan voor de documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht.
2. Voor de over te brengen documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie wordt in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen, met dien verstande dat:
 - a. het verantwoordelijk overheidsorgaan eveneens verantwoordelijk is voor de documenten van ten minste één van de deelnemers in de gemeenschappelijke regeling; en
 - b. enkel Onze Minister of een verantwoordelijk overheidsorgaan als bedoeld in artikel 2.2 als verantwoordelijk overheidsorgaan kan worden aangewezen.

Artikel 2.8 Organisatorische wijzigingen

1. Een regeling waarbij overheidsorganen worden opgeheven, samengevoegd of gesplitst, dan wel waarbij een of meer taken van een overheidsorgaan worden overgedragen aan een ander overheidsorgaan, houdt een voorziening in omtrent hun documenten.
2. Een regeling waarbij een tijdelijk overheidsorgaan wordt ingesteld houdt een voorziening in omtrent de bewaring van zijn documenten na zijn opheffing.
3. Een regeling waarbij taken van een overheidsorgaan geheel of gedeeltelijk worden overgedragen aan een niet-overheidsorgaan kan een voorziening inhouden omtrent de tijdelijke terbeschikkingstelling aan dat niet-overheidsorgaan van de op die taken betrekking hebbende documenten, voor zover deze documenten niet zijn overgebracht. In de voorziening wordt in ieder geval bepaald:
 - a. welke documenten aan het niet-overheidsorgaan ter beschikking worden gesteld;
 - b. gedurende welke periode de documenten aan het niet-overheidsorgaan ter beschikking worden gesteld, met dien verstande dat daarbij, behoudens onder toepassing van artikel 4.4, tweede lid, niet kan worden afgeweken van de overbrengingstermijn, bedoeld in artikel 4.3, eerste lid; en
 - c. op welke wijze het toezicht ten aanzien van de documenten plaatsvindt, overeenkomstig het bij of krachtens deze wet bepaalde.

Hoofdstuk 3. Beheer

Artikel 3.1 Goede, geordende en toegankelijke staat

1. Overheidsorganen treffen passende maatregelen om hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren.
2. Indien documenten ten onrechte berusten onder een ander overheidsorgaan dan dat waaronder zij behoren te berusten, zorgen de verantwoordelijke overheidsorganen ervoor dat de documenten bij het juiste overheidsorgaan terechtkomen.

Artikel 3.2 Vervanging

1. Een verantwoordelijk overheidsorgaan kan documenten vervangen door reproducties, teneinde de vervangen documenten te vernietigen.
2. De reproducties worden na de vervanging als de originele documenten aangemerkt.

Artikel 3.3 Vervreemding

1. Een verantwoordelijk overheidsorgaan kan documenten slechts vervreemden na machtiging van Onze Minister.
2. Een machtiging is niet vereist indien de vervreemding noodzakelijk is ter uitvoering van een in enige wet neergelegd voorschrift.

Artikel 3.4 Tijdelijke invordering

1. Eenieder die documenten onder zich heeft is verplicht deze binnen vier weken, nadat hij van het verantwoordelijke overheidsorgaan een daartoe strekkende kennisgeving heeft ontvangen, aan hem af te staan, zodat het verantwoordelijke overheidsorgaan van die documenten een reproductie kan maken.
2. Het verantwoordelijke overheidsorgaan geeft de documenten binnen vier weken na ontvangst terug aan degene die ze heeft afgestaan, ongeacht de eventuele andere rechten die het verantwoordelijke overheidsorgaan op die documenten kan doen gelden.

Artikel 3.5 Grondslag nadere regels

- Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over:
- a. het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van documenten;
 - b. de bouw, verbouwing, inrichting en verandering van inrichting van depots;
 - c. de vervanging van documenten; en
 - d. de vervreemding van documenten.

Hoofdstuk 4. Selectie, vernietiging en overbrenging

Artikel 4.1 Selectielijsten

1. Een verantwoordelijk overheidsorgaan draagt zorg voor het ontwerpen van een of meer selectielijsten voor de documenten waarvoor het verantwoordelijk is en voor de toepassing van selectielijsten die voor deze documenten zijn vastgesteld.
2. Een selectielijst bevat ten minste:
 - a. een beschrijving van de categorieën documenten waarop de lijst betrekking heeft;
 - b. een opgave van de categorieën documenten die blijvend worden bewaard en de categorieën documenten die tijdelijk worden bewaard gedurende een in de selectielijst op te nemen bewaartermijn; en
 - c. een opsomming van de criteria aan de hand waarvan het verantwoordelijk overheidsorgaan documenten die op grond van de selectielijst tijdelijk worden bewaard, van vernietiging kan uitzonderen.
3. Een selectielijst wordt vastgesteld door Onze Minister in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan.
4. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de inhoud en het ontwerpen van selectielijsten.

Artikel 4.2 Vernietiging

1. Het verantwoordelijke overheidsorgaan treft passende maatregelen om ervoor te zorgen dat de documenten waarvan de bewaartermijn, bedoeld in artikel 4.1, tweede lid, onderdeel b, is verstreken en die niet ingevolge artikel 4.1, tweede lid, onderdeel c, van vernietiging zijn uitgezonderd, worden vernietigd.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over een door het verantwoordelijke overheidsorgaan op te maken verklaring van de vernietiging.
3. Bij of krachtens algemeen maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de wijze waarop vernietiging plaatsvindt.
4. Onze Minister-President kan regels stellen op grond waarvan in buitengewone omstandigheden kan worden afgeweken van hetgeen in deze wet is bepaald met betrekking tot de vernietiging van documenten.

Artikel 4.3 Overbrenging en overbrengingstermijn

1. Het verantwoordelijke overheidsorgaan brengt documenten die ouder zijn dan tien jaar en die op grond van een selectielijst voor blijvende bewaring in aanmerking komen over naar de archiefdienst die met de blijvende bewaring van die documenten is belast.
2. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de overbrenging.

Artikel 4.4 Afwijking overbrengingstermijn

1. In afwijking van artikel 4.3, eerste lid, kunnen documenten die op grond van een selectielijst voor blijvende bewaring in aanmerking komen met toestemming van de beheerder eerder dan na tien jaar worden overgebracht. Een onthouding van toestemming kan door degene aan wie de beheerder onmiddellijk ondergeschikt is, worden herzien.
2. Indien documenten na de termijn, bedoeld in artikel 4.3, eerste lid, nog veelvuldig door een overheidsorgaan worden gebruikt of geraadpleegd, kan het verantwoordelijke overheidsorgaan de overbrenging opschorten met machtiging van:
 - a. gedeputeerde staten; of
 - b. Onze Minister, indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht of waarvoor gedeputeerde staten het verantwoordelijke overheidsorgaan is.
3. Een machtiging wordt verleend voor een periode van ten hoogste tien jaar. Een verleende machtiging kan eenmaal worden verlengd met een periode van ten hoogste tien jaar.
4. Aan een machtiging kunnen voorwaarden worden verbonden.

Artikel 4.5 Ontheffing overbrengingsverplichting

1. Een verantwoordelijk overheidsorgaan kan ontheffing worden verleend van de verplichting om documenten naar een archiefdienst over te brengen. Een ontheffing kan worden verleend door:
 - a. gedeputeerde staten; of
 - b. Onze Minister, indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht of waarvoor gedeputeerde staten het verantwoordelijke overheidsorgaan is.
2. Een ontheffing kan alleen worden verleend, indien:
 - a. de documenten deel uitmaken van een omvangrijke en samenhangende collectie;
 - b. overbrenging van de documenten naar het oordeel van gedeputeerde staten, onderscheidenlijk Onze Minister ernstig afbreuk zou doen aan de integriteit van de collectie, dan wel aan de uitvoering van de wettelijke taak van het betreffende overheidsorgaan; en
 - c. het verantwoordelijke overheidsorgaan de documenten in goede, geordende en toegankelijke staat heeft gebracht en adequate voorzieningen heeft getroffen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten.
3. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden nadere regels gesteld over de procedure voor het aanvragen van een ontheffing.
4. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de door het verantwoordelijk overheidsorgaan te treffen adequate voorzieningen.

Hoofdstuk 5. Archiefdiensten en archivariissen

Artikel 5.1 Het Nationaal Archief

1. Er is een Nationaal Archief, dat ressorteert onder Onze Minister.

2. Het Nationaal Archief is belast met de bewaring en beschikbaarstelling van blijvend te bewaren documenten:
 - a. van overheidsorganen van de Staat;
 - b. van overheidsorganen als bedoeld in artikel 2.3, waarvoor Onze Minister na overbrenging het verantwoordelijke overheidsorgaan is; en
 - c. van overheidsorganen als bedoeld in de artikelen 2.4 en 2.5.
3. Het Nationaal Archief heeft een algemene rijksarchivaris, die verantwoordelijk is voor het beheer van de documenten die blijvend door het Nationaal Archief worden bewaard.
4. Onze Minister kan het Nationaal Archief bij ministeriële regeling aanvullende taken opdragen.

Artikel 5.2 Decentrale archiefdiensten

1. Gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders en het dagelijks bestuur van een waterschap voorzien in een decentrale archiefdienst die is belast met de bewaring en beschikbaarstelling van:
 - a. de blijvend te bewaren documenten van de overheidsorganen van de provincie, de gemeente, onderscheidenlijk het waterschap; en
 - b. de blijvend te bewaren documenten van overheidsorganen als bedoeld in artikel 2.3, waarvoor gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap na overbrenging het verantwoordelijke overheidsorgaan is.
2. Elke decentrale archiefdienst heeft een archivaris, die verantwoordelijk is voor het beheer van de documenten die blijvend door de dienst worden bewaard.

Artikel 5.3 Aanwijzing algemene rijksarchivaris en archivaris

1. De algemene rijksarchivaris wordt aangewezen door Onze Minister, gehoord het gevoelen van de ministerraad.
2. Een archivaris wordt aangewezen door gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, of het bestuur van een waterschap.
3. Een aanwijzing eindigt van rechtswege met ingang van de datum dat de uitoefening van de functie van algemene rijksarchivaris, onderscheidenlijk archivaris geen onderdeel meer uitmaakt van de werkzaamheden van de betreffende ambtenaar.
4. De algemene rijksarchivaris of 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 archivalieken, alsmede zijn vermogen de taken te vervullen die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet.

Hoofdstuk 6. Openbaarheid en beperkt openbaar archief

Artikel 6.1 Openbaarheid

1. Na overbrenging zijn documenten openbaar.
2. Het is eenieder toegestaan op verzoek overgebrachte documenten kosteloos te raadplegen en daarvan kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen te maken.
3. Voor het doen maken van kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen van overgebrachte documenten kan volgens door het verantwoordelijke overheidsorgaan te stellen regels een vergoeding worden gevraagd.
4. Op de vergoeding is artikel 9, eerste en vierde lid, van de Wet hergebruik van overheidsinformatie van overeenkomstige toepassing.

Artikel 6.2 Openbaarheidsbeperking

1. Het verantwoordelijke overheidsorgaan beperkt de openbaarheid van documenten bij de overbrenging, indien zij informatie bevatten die:
 - a. de eenheid van de Kroon in gevaar zou kunnen brengen;

- b. de nationale veiligheid zou kunnen schaden;
 - c. bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeld; of
 - d. persoonsgegevens betreft als bedoeld in de artikelen 9, 10 en 87 van de Algemene verordening gegevensbescherming, tenzij de verstrekking kennelijk geen inbreuk op de persoonlijke levenssfeer maakt.
2. Het verantwoordelijke overheidsorgaan beperkt de openbaarheid van documenten bij de overbrenging voorts, indien het belang van de openbaarheid van de in de documenten opgenomen informatie niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties;
 - b. de economische of financiële belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen;
 - c. de opsporing en vervolging van strafbare feiten;
 - d. inspectie, controle en toezicht door of vanwege bestuursorganen;
 - e. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
 - f. het belang, dat de persoon of organisatie waarop de gegevens betrekking hebben erbij heeft om als eerste kennis te kunnen nemen van de gegevens; of
 - g. het voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van bij de aangelegenheid betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel derden.
3. Het verantwoordelijke overheidsorgaan beperkt de openbaarheid van documenten die milieu-informatie bevatten voorts, voor zover het belang van de openbaarheid van die informatie niet opweegt tegen de volgende belangen:
- a. de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft; of
 - b. de beveiliging van bedrijven en het voorkomen van sabotage.
4. Het eerste lid, aanhef en onder c en d, het tweede lid, aanhef en onder e, en het derde lid, aanhef en onder a, zijn niet van toepassing voor zover het milieu-informatie betreft die betrekking heeft op emissies in het milieu. Voorts blijft in afwijking van het eerste lid, aanhef en onder c, het verstrekken van milieu-informatie uitsluitend achterwege voor zover het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het daar genoemde belang.
5. Het tweede lid, aanhef en onder b, is van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie voor zover deze handelingen betreft met een vertrouwelijk karakter.
6. Het tweede lid, aanhef en onder g, is niet van toepassing op het verstrekken van milieu-informatie.
7. Voor zover het vierde lid, eerste volzin, niet van toepassing is, wordt bij het toepassen van het eerste, tweede en zevende lid op milieu-informatie in aanmerking genomen of deze informatie betrekking heeft op emissies in het milieu.

Artikel 6.3 Openbaarheidsbeperking na overbrenging

Na overbrenging kan het verantwoordelijke overheidsorgaan de openbaarheid van documenten niet alsnog beperken, tenzij de voortdurende openbaarheid van die documenten onaanvaardbaar zou zijn gelet op een of meer van de beperkingsgronden, bedoeld artikel 6.2, eerste tot en met derde lid.

Artikel 6.4 Advisering en motivering besluit beperking openbaarheid

1. Het verantwoordelijk overheidsorgaan vraagt over een voorgenomen besluit tot openbaarheidsbeperking advies aan de beheerder van de archiefdienst, waarnaar de documenten worden overgebracht.
2. Het verantwoordelijke overheidsorgaan motiveert een besluit tot openbaarheidsbeperking aan de hand van de gronden, bedoeld in artikel 6.2, die zich tegen openbaarmaking van de documenten verzetten.

Artikel 6.5 Beperkingstermijnen

1. De beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, onderdelen a en b en tweede lid, onderdeel a, zijn niet van toepassing op overgebrachte documenten die ouder zijn dan 75 jaar.
2. De beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, onderdeel d en tweede lid, onderdeel e, zijn niet van toepassing op overgebrachte documenten die ouder zijn dan 110 jaar.
3. De andere beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2, zijn niet van toepassing op overgebrachte documenten die ouder zijn dan 20 jaar.
4. In afwijking van het eerste tot en met derde lid kan in een besluit tot openbaarheidsbeperking voor bepaalde documenten aan een beperkingsgrond een langere geldingsduur worden toegekend. In een dergelijk geval kan een besluit tot openbaarheidsbeperking enkel worden genomen met instemming van:
 - a. Onze Minister, voor documenten die naar het Nationaal Archief worden overgebracht, alsmede voor documenten die worden overgebracht naar een decentrale archiefdienst die daartoe door gedeputeerde staten is aangewezen; of
 - b. gedeputeerde staten, voor andere documenten.

Artikel 6.6 Opheffing openbaarheidsbeperking

1. Het verantwoordelijke overheidsorgaan kan besluiten tot opheffing van de op documenten rustende openbaarheidsbeperkingen, indien de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2, zich niet langer tegen openbaarmaking verzetten.
2. Indien het gaat om documenten waarvoor Onze Minister ingevolge artikel 2.7, eerste lid, het verantwoordelijke overheidsorgaan is, kan hij enkel tot opheffing besluiten, gehoord het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht.

Hoofdstuk 7. Toegang tot overgebracht archief

Artikel 7.1 Toegang openbare documenten

1. De beheerder verleent eenieder op verzoek toegang tot openbare documenten voor raadpleging of gebruik.
2. De beheerder kan weigeren toegang te verlenen tot openbare documenten, indien:
 - a. de toestand van de documenten zich daar naar zijn oordeel tegen verzet; of
 - b. de documenten niet veilig aan de verzoeker kunnen worden toevertrouwd.
3. Indien de aard of de mate van raadpleging of gebruik van documenten een ernstige bedreiging vormt voor hun toestand, kan de beheerder een verzoeker toegang verlenen tot kopieën van die documenten.
4. Gebruik als bedoeld in het eerste lid omvat mede hergebruik als bedoeld in de Richtlijn (EG) nr. 2003/98 van het Europees Parlement en de Raad van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEG 2003, L 345).
5. Het verlenen van toegang vindt plaats overeenkomstig de artikelen 5 en 6 van de Wet hergebruik van overheidsinformatie.

Artikel 7.2 Toegang beperkt openbare documenten

1. De beheerder verleent een verzoeker toegang tot beperkt openbare documenten voor raadpleging of gebruik voor zover de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2, zich daartegen niet verzetten.
2. Indien het verzoek betrekking heeft op documenten die ingevolge artikel 8.4 door de archiefdienst zijn opgenomen, geschiedt het verlenen van toegang in voorkomend geval met inachtneming van de voorwaarden, bedoeld in artikel 8.4, tweede lid.
3. Artikel 7.1, tweede tot en met vijfde lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
4. De beheerder kan aan het verlenen van toegang tot beperkt openbare documenten voorwaarden verbinden.

5. Indien een verzoek betrekking heeft op documenten waarvan de openbaarheid is beperkt op basis van of mede op basis van één van de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, onderdelen a en b, en tweede lid, onderdeel a, wordt op dat verzoek beslist door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht. Ten aanzien van deze documenten zijn het eerste tot en met vierde lid niet van toepassing, maar gelden de regelingen inzake het recht op informatie die zouden gelden indien de documenten niet naar een archiefdienst zouden zijn overgebracht.

Artikel 7.3 Verstrekken of openbaar maken van informatie in andere vorm

1. Voor zover dit van de beheerder geen onevenredige inspanning vergt, kan de beheerder een verzoeker in andere vorm dan door het verlenen van toegang informatie verstrekken uit documenten.
2. De beheerder kan ook uit eigen beweging informatie openbaar maken uit beperkt openbare documenten.
3. Bij de verstrekking of openbaarmaking van informatie uit beperkt openbare documenten is artikel 7.2, eerste en tweede lid, van overeenkomstige toepassing.
4. De beheerder is niet gehouden naar aanleiding van een verzoek te onderzoeken of in andere vorm dan door het verlenen van toegang informatie kan worden verstrekt, behoudens voor zover de verzoeker onder toepassing van de artikelen 7.1 en 7.2 geen toegang kan worden verleend tot de betreffende documenten.

Artikel 7.4 Uitlening

1. De beheerder kan documenten voor een bepaalde tijd uitlenen aan een verzoeker, mits deskundig beheer en veilige bewaring naar zijn oordeel voldoende zijn gewaarborgd.
2. De artikelen 7.1, tweede lid, en 7.2, eerste en tweede lid, zijn van overeenkomstige toepassing.
3. De kosten van de uitlening kunnen volgens door het verantwoordelijke overheidsorgaan te stellen regels bij de verzoeker in rekening worden gebracht. Ten aanzien van deze kosten is artikel 9, eerste en vierde lid, van de Wet hergebruik van overheidsinformatie van overeenkomstige toepassing.

Artikel 7.5 Toegang of uitlening verantwoordelijk overheidsorgaan

1. De beheerder verleent een verantwoordelijk overheidsorgaan op verzoek toegang tot de documenten die het heeft overgebracht en leent die documenten op verzoek aan hem uit.
2. De beheerder kan een verzoek weigeren indien de toestand van de documenten zich naar oordeel van de beheerder tegen het verlenen van toegang of tegen uitlening verzet. In dat geval stelt de beheerder het verantwoordelijke overheidsorgaan zo mogelijk kopieën ter beschikking.

Artikel 7.6 Verzoek om toegang of uitlening

1. Een verzoek als bedoeld in artikel 7.1 kan mondeling of schriftelijk worden gedaan en kan elektronisch worden verzonden op de door de beheerder aangegeven wijze.
2. Een verzoek als bedoeld in de artikel 7.2 en 7.4 wordt schriftelijk gedaan en kan elektronisch worden verzonden op de door het verantwoordelijke overheidsorgaan aangegeven wijze.
3. De verzoeker geeft bij zijn verzoek aan op welke documenten het verzoek betrekking heeft.
4. Indien een verzoek betrekking heeft op beperkt openbare documenten kan de beheerder:
 - a. nadere eisen stellen aan het verzoek, teneinde te kunnen beoordelen of de verzoeker met inachtneming van artikel 6.2, toegang kan worden verleend tot de betreffende documenten; of

b. de verzoeker om nadere specificering vragen van het onderwerp waarover hij informatie wenst te ontvangen, teneinde te kunnen beoordelen of een verzoeker in andere vorm informatie uit beperkt openbare documenten kan worden verstrekt.

Hoofdstuk 8. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief

Artikel 8.1 Vervreemding door Onze Minister na overbrenging

1. Onze Minister kan overgebrachte documenten waarvoor hij ingevolge artikel 2.7, eerste lid, het verantwoordelijke overheidsorgaan is, slechts vervreemden na machtiging van het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht.

2. Een machtiging is niet vereist, indien de vervreemding geschiedt ter uitvoering van een in enige wet neergelegd voorschrift.

Artikel 8.2 Vernietiging na overbrenging

Onze Minister kan overgebrachte documenten waarvoor hij ingevolge artikel 2.7, eerste lid, het verantwoordelijke overheidsorgaan is, slechts vernietigen na machtiging van het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht.

Artikel 8.3 Afschriften van een authentieke akte

De beheerder kan afschriften afgeven van bij de archiefdienst berustende authentieke akten.

Artikel 8.4 Het opnemen van bescheiden door een archiefdienst

1. Onze Minister of een verantwoordelijk overheidsorgaan als bedoeld in artikel 2.3 is bevoegd om met het oog op de waarden, bedoeld in artikel 1.3, bescheiden die daartoe door een rechtspersoon of natuurlijke persoon beschikbaar worden gesteld voor blijvende bewaring te doen opnemen door het Nationaal Archief, onderscheidenlijk de door hem aangewezen decentrale archiefdienst. Onze Minister of het verantwoordelijke overheidsorgaan kan daartoe met de betreffende persoon een overeenkomst sluiten.

2. Op de ingevolge het eerste lid door een archiefdienst opgenomen documenten is artikel 6.1 van overeenkomstige toepassing.

3. Bij het opnemen van bescheiden kan Onze Minister of het verantwoordelijke overheidsorgaan besluiten de openbaarheid van de bescheiden voor bepaalde tijd te beperken. Indien de overeenkomst daartoe aanleiding geeft, kunnen daarbij bijzondere voorwaarden worden vastgesteld waaronder tot de bescheiden toegang kan worden verleend of waaronder uit de bescheiden informatie in andere vorm kan worden verstrekt.

Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving

Artikel 9.1 Toezicht centrale overheid

1. Met het toezicht op de naleving van het bij of krachtens deze wet bepaalde door de overheidsorganen, bedoeld in artikel 2.1, 2.4 en 2.5, zijn belast de bij besluit van Onze Minister als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren.

2. Van een besluit als bedoeld in het eerste lid wordt mededeling gedaan in de Staatscourant.

3. De toezichthouder beschikt niet over de bevoegdheid, genoemd in artikel 5:19 van de Algemene wet bestuursrecht.

4. Indien een toezichthouder met toepassing van artikel 5:15 van de Algemene wet bestuursrecht een depot betreedt of met toepassing van artikel 5:18 van de Algemene wet bestuursrecht inzage vordert van documenten, neemt hij de voorschriften ten aanzien van de beveiliging van geheimen in acht.

5. De hoofdinspecteur, bedoeld het eerste lid, doet aan het overheidsorgaan mededeling van de bevindingen van het toezicht en van de voorzieningen die naar zijn oordeel dienen te worden getroffen.

6. Jaarlijks brengt de hoofdinspecteur vóór 1 juli aan Onze Minister schriftelijk verslag uit van zijn bevindingen van het toezicht. Onze Minister zendt dit verslag, vergezeld van zijn standpunt, aan de Tweede en Eerste Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 9.2 Handhaving centrale overheid

1. Indien een verantwoordelijk overheidsorgaan als bedoeld in artikel 2.1, 2.4 of 2.5, niet voldoet aan het bepaalde bij of krachtens deze wet, kan Onze Minister hem een aanwijzing geven.

2. Onze Minister kan een verantwoordelijk overheidsorgaan een last onder bestuursdwang opleggen, indien het overheidsorgaan de gegeven aanwijzing niet opvolgt. Deze bevoegdheid heeft Onze Minister niet ten aanzien van een verantwoordelijk overheidsorgaan als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onderdelen a tot en met g.

3. Onze Minister maakt van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing of het opleggen van een last onder bestuursdwang geen gebruik dan na overleg met het betreffende overheidsorgaan.

Artikel 9.3 Toezicht decentrale overheden

1. De archivaris van de door gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders of het dagelijks bestuur van een waterschap aangewezen archiefdienst is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door de overheidsorganen van de provincie, de gemeente, onderscheidenlijk het waterschap.

2. Over het toezicht door de archivaris wordt door provinciale staten, de gemeenteraad, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap een verordening vastgesteld. In de verordening wordt in ieder geval een regeling opgenomen over de periodieke verslaglegging door gedeputeerde staten, het college van burgemeester en wethouders, of het dagelijks bestuur over het toezicht aan provinciale staten, de gemeenteraad, onderscheidenlijk het bestuur van het waterschap.

Artikel 9.4 Toezicht gemeenschappelijke regelingen

1. De archivaris van de door het verantwoordelijk overheidsorgaan, bedoeld in artikel 2.7, tweede lid, aangewezen archiefdienst is belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens deze wet door een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie.

2. Indien Onze Minister het verantwoordelijk overheidsorgaan is, geschiedt het toezicht door de als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 9.1, eerste lid.

Artikel 9.5 Last onder bestuursdwang

Het verantwoordelijk overheidsorgaan kan degene die niet voldoet aan de in artikel 3.4, eerste lid, gestelde verplichting een last onder bestuursdwang opleggen.

Hoofdstuk 10. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 10.1 Afwijking verkorting overbrengingstermijn voor bestaande documenten

In afwijking van artikel 4.3, eerste lid, hoeft het verantwoordelijk overheidsorgaan documenten die voor blijvende bewaring in aanmerking komen en die zijn opgemaakt of ontvangen voorafgaand aan het moment van inwerkingtreding van deze wet, niet eerder over te brengen dan het moment waarop die documenten de leeftijd van twintig jaar hebben bereikt.

Artikel 10.x Overgangsbepalingen

[PM]

Artikel 10.x Intrekking Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 wordt ingetrokken.

Artikel 10.x Citeertitel

Deze wet wordt aangehaald als: Archiefwet 2021.

Artikel 10.x Inwerkingtreding

Deze wet treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden vastgesteld.

Lasten en bevelen dat deze in het Staatsblad zal worden geplaatst en dat alle ministeries, autoriteiten, colleges en ambtenaren die zulks aangaat, aan de nauwkeurige uitvoering de hand zullen houden.

Gegeven

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Memorie van toelichting

Inhoudsopgave

I. Algemeen deel	16
1. Inleiding	16
2. Uitgangspunten en kernbegrippen van de Archiefwet	17
2.1 Welke belangen dient de Archiefwet?	17
2.2. Voor wie geldt de Archiefwet, en wie is bestuurlijk verantwoordelijk?	18
2.3. Op welke documenten is de Archiefwet van toepassing?	20
2.4. Goede geordende en toegankelijke staat	21
2.5. Selectie	21
2.6. Overbrenging	22
2.7. Archiefbewaarplaatsen en archiefdiensten, archiefruimten en depots.....	23
2.8. Openbaarheid en openbaarheidsbeperking	25
2.9 Toezichtstelsel.....	26
3. Beleidsmatige ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de Archiefwet 1995	26
3.1. Wegwerken van archiefachterstanden	26
3.2. Archiefvisie, Archiefconvenant en tussentijdse wijziging Archiefwet 1995 en Archiefbesluit 1995.....	27
3.3. Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor overgebrachte provinciale archieven	28
3.4. Herziening waardering en selectie archieven	28
3.5. Digitalisering.....	29
4. Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Archiefwet 1995	29
4.1. Wetstechnische wijziging indeling en terminologie	29
4.2. Het benoemen van het belang van archivering	30
4.3. Risicobenadering archiefbeheer	31
4.4. Een meer flexibele selectieprocedure.....	31
4.5. Verkorting overbrengingstermijn	34
4.6. Ontheffing overbrengingsverplichtingen (bewaren bij de bron)	35
4.7. Normering e-depots	36
4.8. Herziening openbaarheidsregime	36
4.9. Inrichting rijksarchief	38
4.10. Diploma en opleiding	39
4.11. Toezicht.....	41
5. Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen	42
5.1. Wet openbaarheid van bestuur (Wob)	42
5.2 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)	44
6. Gevolgen van het wetsvoorstel	46
6.1. Effecten verkorting overbrengingstermijn	46

6.2 Regeldruk.....	46
6.3 Verwerking van persoonsgegevens	46
7. Financiële gevolgen	46
8. Advies en consultatie	46
9. Werkingsgebied	46
II. Artikelsgewijs deel	46
Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen.....	46
Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen	49
Hoofdstuk 3. Beheer	52
Hoofdstuk 4. Selectie, vernietiging en overbrenging	54
Hoofdstuk 5. Archiefdiensten en archivarissen	56
Hoofdstuk 6. Openbaarheid en beperkt openbaar archief.....	58
Hoofdstuk 7. Toegang tot overgebracht archief.....	61
Hoofdstuk 8. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief	64
Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving	65

I. Algemeen deel

1. Inleiding

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

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

Digitale transitie

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

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

Een extra uitdaging is dat 'archivering achteraf' in een digitale context vaak veel moeilijker dan is bij papier. Zonder tijdige maatregelen wordt digitale informatie (bijvoorbeeld door de veroudering van systemen) gemakkelijk ontoegankelijk en is deze ook moeilijk terug te vinden. Daarnaast vermindert de bruikbaarheid van de informatie, omdat onduidelijk wordt in welke context van overheidshandelen de informatie precies een rol heeft gespeeld. Voor de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie is daarom van belang dat vanaf het moment dat die informatie wordt gevormd, aandacht wordt besteed aan het beheer ervan (ook wel: archivering 'by design').

¹ De wet spreekt daarom van archiefbescheiden 'ongeacht hun vorm'.

Modernisering

Dit wetsvoorstel strekt tot modernisering van de Archiefwet 1995, zodat deze beter aansluit bij de praktijk van het digitale informatiebeheer. Het wetsvoorstel bevat naast inhoudelijke wijzigingen ook veel wijzigingen van meer technische en praktische aard. Gekozen is voor een geheel nieuw wetsvoorstel en niet voor een wijziging van de bestaande Archiefwet 1995, omdat dit de mogelijkheid biedt te kiezen voor een geheel nieuwe opzet, een modernere terminologie en een bijbehorende uitgebreide en integrale memorie van toelichting. Het doel is een beter begrijpelijke en vooral ook beter toepasbare wet. Een nieuwe, gemoderniseerde Archiefwet is echter geen panacee: verbetering van de digitale informatiehuishouding blijft vooral een kwestie van tijd, prioriteit en innovatie van technologie, kennis en methoden. Met de nieuwe Archiefwet wordt voor die ontwikkeling een helder kader geboden. De wet ziet daarbij traditioneel in twee richtingen. Vooruit, naar alle informatie die vandaag en morgen wordt gevormd door ons handelen, en terug, naar al wat we van ons handelen als overheid en samenleving voor wie na ons komen willen bewaren en toegankelijk maken.

Dit wetsvoorstel werd aangekondigd in de brief aan de Tweede Kamer van 13 juni 2018 van de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media (BVOM), mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK).² Over de brief is schriftelijk overleg gevoerd met de vaste Kamercommissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.³ De modernisering van de Archiefwet sluit aan bij de bredere kabinetsagenda voor een digitale overheid⁴ en het initiatiefwetsvoorstel voor de Wet open overheid (Woo).⁵ De directe aanleiding voor dit wetsvoorstel was de motie Segers c.s., die de regering vraagt om *“de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen”*.⁶ Over de voortgang van het wetsvoorstel is op gezette momenten overleg gevoerd met de vertegenwoordigers van de provincies (IPO),⁷ de gemeenten (VNG)⁸ en de waterschappen (UvW),⁹ alsmede met vertegenwoordigers uit de archiefsector en de branche. Daarnaast is aan andere belangstellenden en belanghebbenden de gelegenheid geboden om te reageren op het conceptwetsvoorstel in een open internetconsultatie. De uitkomsten van deze afstemming en consultatie zijn verwerkt in dit wetsvoorstel.

2. Uitgangspunten en kernbegrippen van de Archiefwet

2.1 Welke belangen dient de Archiefwet?

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

² Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 272.

³ Kamerstukken II 2018/19, 29 362, nr. 274.

⁴ Vgl. het rapport 'NL Digibeter, Agenda Digitale Overheid', bijlage bij Kamerstukken II 2017/18, 26643, nr. 549, en de brief van de Minister van BZK over I-sturing bij het Rijk, Kamerstukken II 2018/19, 26643, nr. 573.

⁵ Kamerstukken II 2018/19, 35112, 2.

⁶ Kamerstukken II 2015/16, 34 362, nr. 21. De directe aanleiding voor deze motie was de zaak van het ontnemingsbeschikkingsdossier van Cees H. (de zogeheten 'bonnetjesaffaire' of 'Teevendeal'). Inzake de ontnemingsbeschikking bleek het archiefbeheer niet goed op orde en werden de regels met betrekking tot selectie en toegankelijkheid niet goed nageleefd. Zie daarover eveneens het rapport van de Erfgoedinspectie 'De waarde van archief: rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.', 9 december 2015.

⁷ Interprovinciaal Overleg.

⁸ Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁹ Unie van Waterschappen.

memorie van toelichting op de Archiefwet 1995 werd in dit verband gesteld: *“Zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is een goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk. Juist in de archieven is vastgelegd op welke wijze de overheid zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving. In ons staatsbestel rust dan ook op de overheid de plicht haar archieven in beginsel open te stellen voor de burger.”*¹⁰

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

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

Overheidsorgaan

De Archiefwet heeft een grote reikwijdte. De wet is van toepassing op de documenten van alle ‘overheidsorganen’. Kortgezegd vallen daarmee alle ruim 1000 overheidsorganisaties onder de Archiefwet. In juridische zin zijn ‘overheidsorganen’: (i) organen van rechtspersonen die krachtens publiekrecht zijn ingesteld, en (ii) andere personen of colleges met enig openbaar gezag bekleed.¹¹

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

Bij ‘andere personen of colleges, met enig openbaar gezag bekleed’, kan men denken aan de verschillende zelfstandige bestuursorganen met een privaatrechtelijke rechtsvorm (zoals de Nederlandse Publieke Omroep of De Nederlandsche Bank). Van belang is dat ‘een ander persoon of college’ enkel als overheidsorgaan wordt aangemerkt, *voor zover* hij met openbaar gezag is bekleed.¹² Dit betekent concreet dat de persoon of het college niet onder de Archiefwet valt voor documenten die niet gerelateerd zijn aan de uitoefening van openbaar gezag door die persoon of dat college. Dit betekent ook dat de organen van privaatrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak geheel niet als overheidsorgaan worden aangemerkt als zij niet met enig openbaar gezag zijn bekleed. Het enkel zijn belast met een wettelijke taak betekent dan ook niet dat de organen van een privaatrechtelijke rechtspersoon onder de Archiefwet

¹⁰ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 3-4.

¹¹ Vgl. artikel 1 van de Archiefwet 1995. Dit begrip sluit aan bij het bestuursorgaanbegrip dat wordt gehanteerd in de Algemene wet bestuursrecht. Een belangrijk verschil is dat bij het bestuursorgaanbegrip een grote groep organen – zoals de wetgevende macht, de kamers en verenigde vergadering der Staten-Generaal en de onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast – expliciet buiten de reikwijdte van het begrip is geplaatst, terwijl dat bij het begrip overheidsorgaan niet het geval is. Het overheidsorgaanbegrip heeft derhalve een grotere reikwijdte dan het bestuursorgaanbegrip: ook organen als de kamers en verenigde vergadering der Staten-Generaal en de onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, worden als overheidsorgaan aangemerkt.

¹² Hierbij is aangesloten bij de artikel 1:1, eerste lid, onder b, van de Algemene wet bestuursrecht.

vallen. Dit geldt bijvoorbeeld voor de verschillende museale instellingen die ingevolge artikel 2.8 van de Erfgoedwet zijn belast met de taak tot het beheer van een deel van de rijkscollectie.

Zorgdrager of verantwoordelijk overheidsorgaan

De Archiefwet is als gezegd van toepassing voor de documenten van alle overheidsorganen. De Archiefwet 1995 benoemt daarbij een beperkte groep overheidsorganen als 'zorgdrager'.¹³ In dit wetsvoorstel wordt in plaats daarvan van 'verantwoordelijke overheidsorganen' gesproken. Met de wijziging van het begrip is geen inhoudelijke wijziging beoogd: zie nader paragraaf 4.1 van deze memorie van toelichting.

Het verantwoordelijke overheidsorgaan is het orgaan dat in de Archiefwet – al dan niet mede voor de documenten van één of meer andere overheidsorganen – is belast met de taken en verplichtingen op grond van de wet. In de memorie van toelichting bij de Archiefwet 1995 worden de zorgdragers omschreven als de overheidsorganen die zijn belast met de (bestuurlijke) zorg voor documenten. Met andere woorden: de overheidsorganen die verantwoordelijk zijn 'voor de uitvoering van de wet, elk op eigen terrein'.¹⁴ Het verantwoordelijke overheidsorgaan dient er in de eerste plaats voor te zorgen dat goed beheer mogelijk is van de documenten, waarvoor het verantwoordelijkheid draagt. Dit betekent concreet dat het verantwoordelijke overheidsorgaan ervoor moet zorgen dat voor het beheer geschikte huisvesting, voldoende deskundig personeel en voldoende financiën beschikbaar worden gesteld.¹⁵ Daarnaast is het verantwoordelijke overheidsorgaan belast met de belangrijkste taken en bevoegdheden van de Archiefwet. Het gaat daarbij onder andere om de bevoegdheid tot het vervangen van documenten en het vervreemden van documenten, het (doen) ontwerpen van selectielijsten, het (doen) overbrengen van documenten naar een archiefdienst, en (eventueel) het stellen van openbaarheidsbeperkingen voor documenten bij die overbrenging.

Als gezegd is niet elk overheidsorgaan ook verantwoordelijk overheidsorgaan. De overheidsorganen die geen verantwoordelijk overheidsorgaan zijn, vallen daarom voor de toepassing van de Archiefwet telkens onder een ander overheidsorgaan dat wel verantwoordelijk overheidsorgaan is. Dit is het meest duidelijk bij de decentrale overheden. Bij provincies, gemeenten en waterschappen is het verantwoordelijk overheidsorgaan het college van burgemeester en wethouders, gedeputeerde staten, onderscheidenlijk het dagelijks bestuur van het waterschap. Deze organen zijn niet alleen verantwoordelijk voor hun eigen documenten, maar ook voor de documenten van andere overheidsorganen binnen de provincie, gemeente of het waterschap. Een college van burgemeester en wethouders is bijvoorbeeld niet alleen verantwoordelijk voor de eigen documenten, maar ook voor de documenten van organen als de gemeenteraad en de burgemeester.

Stelselverantwoordelijkheid Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

In beginsel is de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) stelselverantwoordelijk voor de Archiefwet en het archiefbeleid. Een belangrijke uiting van de stelselverantwoordelijkheid van de Minister, is dat hij – vanuit het oogpunt van archieven als bestanddeel van het cultureel erfgoed – het verantwoordelijk overheidsorgaan is voor alle documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht. De consequentie hiervan is dat bij de centrale overheid bij de overbrenging een overgang van verantwoordelijkheid plaatsvindt; dit is niet het geval bij overbrenging door decentrale overheden.

¹³ Vgl. artikel 1 van de Archiefwet 1995.

¹⁴ Kamerstukken II 1992/93, 22866, 3, p. 21. Daarbij wordt in de Archiefwet 1995 van archiefbescheiden gesproken (vgl. hierover nader paragraaf 2.3 van deze memorie van toelichting).

¹⁵ Vgl. in dit kader artikel 14 van het Archiefbesluit 1995.

Zoals reeds in de memorie van toelichting op de Archiefwet 1995 is toegelicht geldt de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW niet voor alle aspecten van het archiefbeleid.¹⁶ Met name de coördinatie van het informatiebeheer van de ministeries en de hieronder vallende organisaties is de verantwoordelijkheid van de Minister van BZK. Deze coördinatie richt zich op de bedrijfsvoering van het Rijk in het stadium dat voorafgaat aan eventuele overbrenging naar het openbaar archief. Bovendien heeft de Minister van BZK een algemene verantwoordelijkheid voor het openbaar bestuur en de bestuurlijke verhoudingen, waarin de informatievoorziening van de overheid voor burgers en bedrijven een belangrijke rol speelt.

2.3. Op welke documenten is de Archiefwet van toepassing?

Kortgezegd vallen alle documenten die een relatie hebben met de uitvoering van de taken van een overheidsorgaan binnen de reikwijdte van de Archiefwet. De Archiefwet 1995 hanteert daarbij het begrip 'archiefbescheiden', gedefinieerd als '*bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd om daaronder te berusten*'.¹⁷ Uit de zinsnede 'bescheiden, ongeacht hun vorm' blijkt dat het niet uitmaakt in welke vorm de overheidsinformatie precies is vastgelegd. Het kan bijvoorbeeld gaan om brieven en besluiten, cijfers en rapporten, tekeningen en kaarten, interne nota's en e-mails, websites, foto's, video's, geluidsopnames en zelfs computerprogrammatuur. In alle gevallen valt de informatie onder de Archiefwet; het maakt daarbij dus ook geen verschil of deze informatie is vastgelegd op papier, in digitale vorm of op welke andere manier dan ook.

De zinsnede 'naar hun aard bestemd daaronder te berusten' houdt in dat het bij archiefbescheiden moet gaan om bescheiden die naar hun aard 'thuishoren' bij het overheidsorgaan, en dus als zodanig bestemd zijn om deel uit te maken van het archief van dat overheidsorgaan. Het maakt bijvoorbeeld duidelijk dat documenten die ten onrechte door een overheidsorgaan zijn ontvangen – bijvoorbeeld omdat zij verkeerd zijn geadresseerd – voor de Archiefwet niet als documenten van dat overheidsorgaan worden aangemerkt.¹⁸ Andersom kunnen documenten die door een overheidsorgaan zijn opgesteld om aan een ander te doen toekomen (zoals brieven of beschikkingen) niet als documenten van het overheidsorgaan worden aangemerkt.¹⁹ Dit is echter vooral theoretisch, nu overheidsorganen weliswaar een exemplaar van het document verzenden, maar vrijwel altijd ook een exemplaar bewaren voor de eigen administratie. Dat exemplaar is dan juist wel bestemd om onder het overheidsorgaan te berusten.

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

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

¹⁶ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr.3, p. 5.

¹⁷ Artikel 1, onderdeel c, onder 1^o, van de Archiefwet 1995.

¹⁸ De Archiefwet bevat wel een verplichting voor verantwoordelijke overheidsorganen om ervoor te zorgen dat verkeerd geplaatste documenten bij het juiste overheidsorgaan terechtkomen.

¹⁹ Zie ook de memorie van antwoord bij de 'Nieuwe regeling van het archiefwezen' (de uiteindelijke Archiefwet 1962), Kamerstukken II 1958/59, 4549, 5, p. 6.

2.4. Goede geordende en toegankelijke staat

Het voorschrift van de *goede, geordende en toegankelijke staat* is de centrale verplichting van de Archiefwet.²⁰ Overheidsorganen zijn verplicht om hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Overheidsorganen moeten kortom weten welke documenten er onder hun verantwoordelijkheid vallen en waar of in welke systemen deze zijn opgeslagen. Bovendien mogen deze niet beschadigd raken, uit hun verband raken, onleesbaar worden of verloren gaan. Documenten dienen kortom onder goed beheer te worden gebracht.

Goede staat richt zich met name op het materiële aspect van het archief en de veilige bewaring, terwijl *ordening* en *toegankelijkheid* vooral gaan over de vindbaarheid en mogelijkheid om het archief te benaderen alsmede de mogelijkheid om na te gaan in welke context documenten zijn ontvangen of opgemaakt. Toegankelijkheid is tevens voorwaarde voor openbaarheid. Bovendien behoren de systemen die worden gebruikt om de documenten te beheren en er toegang toe te verlenen zodanig te zijn ingericht en te functioneren dat aan deze condities kan worden voldaan.

De algemene norm van 'goede, geordende en toegankelijke staat' wordt bij de Archiefwet 1995 verder uitgewerkt in het daarop berustende Archiefbesluit 1995, en op detailniveau – onder verwijzing naar internationale NEN- en ISO-normen – in de Archiefregeling 1995. Deze normen bieden een eenduidig kader voor begrippen en definities waarmee beheerders de systemen kunnen inrichten en toetsen en beschrijven onder meer aan welke kenmerken documenten moeten voldoen om als gezaghebbend bewijs (in ruimere dan strikt juridische zin) te kunnen dienen, zoals authenticiteit, betrouwbaarheid, integriteit en bruikbaarheid. Waar de Archiefwet vooral de kaders en uitgangspunten biedt voor het archiefbeheer, vormen het Archiefbesluit en met name de Archiefregeling de haarvaten van het systeem. In dit wetsvoorstel is van eenzelfde opbouw uitgegaan: in de wettekst is de algemene norm opgenomen, waaraan door middel van een algemene maatregel van bestuur en een ministeriële regeling nadere invulling zal worden gegeven.

Binnen de overheid is digitaal werken inmiddels de norm, en verdwijnt het gebruik van papier als informatiedrager steeds meer naar de achtergrond. In digitaal verband wordt de goede, geordende en toegankelijke staat wel aangeduid als 'duurzame toegankelijkheid'. Hoewel daarmee in wezen hetzelfde wordt bedoeld, legt de term 'duurzame toegankelijkheid' zo mogelijk nog meer nadruk op het aspect van de vluchtigheid en kwetsbaarheid van digitale informatie, hetgeen vraagt om specifieke normen en beheerregels om de toegankelijkheid te waarborgen. Het begrip duurzame toegankelijkheid is bijvoorbeeld de naamgever van het overzicht van eisen voor overheidsinformatie dat in opdracht van het Ministerie van OCW onder de titel DUTO (Duurzame Toegankelijkheid van Overheidsinformatie) is gepubliceerd door het Nationaal Archief, is tevens onderdeel van de Baseline Informatiehuishouding Rijk en maakt deel uit van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).²¹

2.5. Selectie

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

²⁰ Vgl. artikel 3 van de Archiefwet 1995.

²¹ Zie <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/duto>. Zie voor de onderdelen van het Rijksprogramma duurzaam digitale informatiehuishouding onder meer <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/kennis-en-kunde/rijksprogramma-duurzaam-digitale-informatiehuishouding>.

rekening moet worden gehouden met onder andere de waarde van documenten als bestanddeel van het cultureel erfgoed en het belang van de in de documenten voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- en bewijszoekenden en voor historisch onderzoek.²²

Hoewel het verantwoordelijke overheidsorgaan de selectielijst moet (doen) ontwerpen, wordt de selectielijst niet (of niet uitsluitend) door hem vastgesteld. De Archiefwet 1995 maakt voor de vaststelling van selectielijsten onderscheid tussen selectielijsten die betrekking hebben op documenten van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning, waarbij de vaststelling bij koninklijk besluit plaatsvindt, op voordracht van de Minister van OCW, selectielijsten die betrekking hebben op documenten van de ministeries, die worden vastgesteld door de Minister van OCW en de Minister wie het mede aangaat, en overige selectielijsten, die door de Minister van OCW worden vastgesteld. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld de vaststelling van selectielijsten te vereenvoudigen. Zie over deze versimpeling van de regeling voor vaststelling van selectielijsten en over de voorgenomen versimpeling van de vaststellingsprocedure die in het Archiefbesluit is uitgewerkt nader paragraaf 4.4.

2.6. Overbrenging

Overbrenging betreft het na een bepaalde periode overbrengen door het verantwoordelijke overheidsorgaan van blijvend te bewaren documenten naar een archiefdienst. In de Archiefwet 1995 wordt overigens niet van archiefdiensten, maar van archiefbewaarplaatsen gesproken (zie over de archiefdiensten en de archiefbewaarplaatsen nader paragraaf 2.7). Het begrip overbrenging lijkt te duiden op een fysieke handeling. Vanuit de totstandkomingsgeschiedenis van de Archiefwet is dat te begrijpen, want bij papieren documenten is bij overbrenging veelal ook daadwerkelijk van een fysieke handeling sprake. Papieren documenten worden in beginsel fysiek overgebracht naar een archiefdienst om daar in een daarop toegeruste omgeving fysiek voor de eeuwigheid te worden bewaard. Als het gaat om digitale documenten hoeft echter niet altijd van fysieke overbrenging sprake te zijn. Zo is mogelijk dat documenten worden ondergebracht in een gedeeld digitaal depot van een overheidsorgaan en een archiefdienst. Bij de overbrenging naar de archiefdienst kunnen de documenten in dat digitaal depot blijven staan.

In dit wetsvoorstel is het begrip overbrenging behouden, maar daarbij is tot uitgangspunt genomen dat het bij overbrenging niet zozeer gaat om de fysieke verplaatsing van documenten, maar om een juridische handeling die een aantal belangrijke juridische gevolgen heeft. Ten eerste heeft de overbrenging ten gevolge dat de stukken bij een archiefdienst onder beheer worden gebracht, die verantwoordelijk is voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten (zie nader paragraaf 2.7). Daarnaast heeft overbrenging tot gevolg dat het openbaarheidsregime van de Archiefwet op de documenten van toepassing wordt. Dit betekent dat na overbrenging in beginsel eenieder de overgebrachte documenten kosteloos kan raadplegen, behalve als bij de overbrenging een openbaarheidsbeperking is gesteld (zie nader paragraaf 2.8). Ten slotte is voor documenten van organen van met name de centrale overheid van belang dat bij de overbrenging de verantwoordelijkheid overgaat van het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de stukken heeft overgebracht naar de Minister van OCW. Zo'n overgang van verantwoordelijkheid doet zich in beginsel niet voor bij decentrale overheden (zie nader paragraaf 2.2).

In de Archiefwet is een termijn opgenomen waarna blijvend te bewaren documenten naar een archiefdienst moeten worden overgebracht. In de Archiefwet 1995 is dat na twintig jaar. In dit wetsvoorstel wordt voorgesteld die termijn te halveren naar tien jaar (zie nader paragraaf 4.5). Opmerking verdient dat het Archiefbesluit 1995 de mogelijkheid biedt om documenten die moeten worden overgebracht in blokken van ten

²² Vgl. de artikelen 2 tot en met 5 van het Archiefbesluit 1995.

hoogste tien jaren over te brengen. Op dit moment is het kortom mogelijk dat het oudste document bij de overbrenging al dertig jaar oud is.

Op de ogenschijnlijk harde overbrengingstermijn wordt in de Archiefwet 1995 bovendien een tweetal uitzonderingen gemaakt. Zo is het mogelijk om documenten eerder over te brengen, indien de beheerder aanleiding ziet om daar ruimte voor beschikbaar te stellen.²³ Ook is het mogelijk om documenten later over te brengen indien zij nog veelvuldig door het overheidsorgaan worden gebruikt of geraadpleegd.²⁴ Voor het later overbrengen van documenten is een machtiging vereist van de Minister van OCW voor documenten die naar een rijksarchiefbewaarplaats of een provinciale archiefbewaarplaats worden overgebracht, of – in andere gevallen – van gedeputeerde staten. Deze mogelijkheden zijn (behoudens technische aanpassingen) ongewijzigd overgenomen in dit wetsvoorstel. Bovendien is een mogelijkheid toegevoegd op basis waarvan in aantal bijzondere gevallen ontheffing kan worden verkregen van de verplichting om documenten naar een archiefdienst over te brengen (zie nader paragraaf 4.6).

2.7. Archiefbewaarplaatsen en archiefdiensten, archiefruimten en depots

Archiefbewaarplaatsen

De Archiefwet 1995 omschrijft een archiefbewaarplaats als een plaats die is aangewezen voor de blijvende bewaring van archiefbescheiden. De Archiefwet 1995 maakt daarbij onderscheid tussen verschillende soorten archiefbewaarplaatsen, al naar gelang de bestuurslaag die het betreft. Documenten van overheidsorganen van de centrale overheid worden overgebracht naar de *rijksarchiefbewaarplaatsen*. Daarbij maakt de wet een onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats, die is bestemd '*voor de bewaring van de archiefbescheiden der overheidsorganen, waarvan de functies zich over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt*',²⁵ en de overige rijksarchiefbewaarplaatsen, gevestigd in de hoofdplaats van elke provincie, die zijn bestemd voor de blijvende bewaring van documenten van '*de in die provincie gevestigde organen van het rijk, van de voormalige provinciale en departementale besturen en van de [overige] overheidsorganen, waarvan de functies zich niet over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt*'.²⁶

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

In de Archiefwet 1995 wordt met de term archiefbewaarplaats vooral een locatie bedoeld. Dat blijkt onder andere uit het consequente onderscheid en de tegenstelling tussen de begrippen 'archiefruimte' (een fysieke ruimte die is bedoeld voor de bewaring van documenten voorafgaand aan de overbrenging), en 'archiefbewaarplaats' (een bewaarplaats voor de blijvende bewaring van documenten).²⁷ Het laat zich ook afleiden uit de totstandkomingsgeschiedenis van de Archiefwet: voor papieren archief werd van groot belang gevonden dat de archieven bereikbaar zouden zijn voor burgers die ze zouden willen raadplegen. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de wetsbehandeling van de Archiefwet 1918 (waar het gaat over de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie):

²³ Artikel 13, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

²⁴ Artikel 13, derde lid, van de Archiefwet 1995.

²⁵ Artikel 26, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

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

²⁷ Vgl. artikel 1, onderdelen e en f, van de Archiefwet 1995.

*'De opvatting, dat in het Algemeen Rijksarchief ook geborgen behoren te worden de archieven van plaatselijke autoriteiten, die binnen hun gebied, doch afhankelijk van het centraal bestuur functioneerden, vindt geen steun in art. 8 van het ontwerp en komt ondergeteekende ook niet juist voor. Tot dusverre geldt de regel, dat de archieven van plaatselijke autoriteiten, ook al waren zij van het centraal bestuur afhankelijk, verdeeld worden over de elf Rijksarchiefbewaarplaatsen, zoodanig dat in elke bewaarplaats de archieven van de plaatselijke autoriteiten worden geborgen, die gefunctioneerd hebben in de provincie, in welker hoofdplaats de Rijksarchiefbewaarplaats gevestigd is. Deze regeling brengt de archieven binnen het bereik van hen, die ze voor locale geschiedenis willen raadplegen.'*²⁸

Als het gaat om de archiefbewaarplaatsen moet ook worden gewezen op de vorming van de zogeheten Regionale Historische Centra (RHC's). De RHC's zijn samenwerkingen op basis van gemeenschappelijke regelingen tussen het Rijk en één of meer gemeenten, provincies of waterschappen, waarbij de deelnemers hun archiefbewaarplaatsen in één organisatie hebben ondergebracht. Sinds de jaren '90 van de vorige eeuw zijn met uitzondering van de provincie Zuid-Holland alle rijksarchiefbewaarplaatsen deel gaan uitmaken van RHC's. Achtergrond van dit beleid was het streven om door het bundelen van de regionaal gevormde archiefcollecties een zo groot mogelijk publiek te bereiken. Ook was een oogmerk de professionalisering van het archiefbeheer en het vergroten van de slagkracht van de beherende instellingen, de financiële middelen inbegrepen.²⁹ Aangezien in de provincie Zuid-Holland ook het Nationaal Archief is gevestigd, vervult dit behalve als algemeen rijksarchief tevens een rol voor de provincie Zuid-Holland die vergelijkbaar is met de rol van een RHC. Buiten de 11 RHC's waarin het Rijk deelneemt zijn er overigens nog meer regionale samenwerkingsverbanden tussen archiefdiensten, zoals streekarchieven.³⁰

Archiefdiensten

In dit wetsvoorstel is niet een fysieke plaats als uitgangspunt genomen, maar een organisatie (of organisatieonderdeel) die wordt belast met de taak om documenten blijvend te bewaren en beschikbaar te stellen. Dit heeft met name de digitalisering als achtergrond en het ontwikkelen door archiefdiensten van digitale faciliteiten en diensten die niet meer zoals voorheen aan plaats gebonden zijn. Om te benadrukken dat het om een organisatie gaat, en niet zozeer om de plaats waar documenten fysiek worden bewaard, wordt in het wetsvoorstel niet van archiefbewaarplaatsen maar van archiefdiensten gesproken. In dit kader is de wettelijke regeling van de rijksarchiefbewaarplaatsen ook vereenvoudigd. In plaats van één algemene rijksarchiefbewaarplaats en elf verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen, voorziet dit wetsvoorstel in een regeling voor één Nationaal Archief, een organisatie die ressorteert onder de Minister van OCW en die is belast met de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van documenten van organen van de centrale overheid (zie nader paragraaf 4.9, ook wat betreft de RHC's).

Depots

Nu met het begrip 'archiefdienst' een organisatie wordt aangeduid, is een ander begrip noodzakelijk om de plaats aan te duiden, waar documenten worden bewaard. In het wetsvoorstel is daartoe het begrip 'depot' geïntroduceerd, dat wordt gedefinieerd als een 'fysieke ruimte of digitale voorziening, bestemd voor de opslag en het beheer van documenten'. In de definitie is geëxpliciteerd dat ook een digitale bewaaromgeving als depot wordt aangemerkt.

²⁸ Kamerstukken II 1917/18, 110, nr. 5.

²⁹ Kamerstukken II 2001/02, 28000-VIII, nr. 115.

³⁰ Voor een overzicht van archiefdiensten en samenwerkingsverbanden zie onder meer de overzichtskaart van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) bij <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven>.

Het nieuwe begrip depot heeft zowel betrekking op een ruimte voor de opslag van over te brengen documenten, als op een ruimte waar documenten na overbrenging blijvend worden bewaard. Het onderscheid tussen de 'archiefruimte' en de 'archiefbewaarplaats' uit de Archiefwet 1995 komt daarmee te vervallen. Als het gaat om documenten vóór overbrenging is het begrip – net als het begrip 'archiefruimte' in de Archiefwet 1995 – beperkt tot de ruimtes waarin over te brengen documenten worden bewaard.

Hoewel voor de oude 'archiefruimtes' en 'archiefbewaarplaatsen' in de wettekst één nieuw begrip wordt gehanteerd, kan bij of krachtens algemene maatregel van bestuur te stellen nadere regels een onderscheid worden gemaakt tussen depots voor de opslag van documenten die nog niet zijn overgebracht en depots die voor de blijvende opslag van documenten zijn bestemd. Het voornemen is het huidige onderscheid in het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling voort te zetten, en hogere eisen te stellen aan depots die voor de blijvende bewaring van overgebrachte documenten zijn bestemd.

2.8. Openbaarheid en openbaarheidsbeperking

Na de overbrenging van documenten naar een archiefdienst is daarop het openbaarheidsregime van de Archiefwet van toepassing. Voor deze documenten geldt daardoor in beginsel niet langer het openbaarheidsregime van de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) of eventueel een ander (bijzonder) openbaarheidsregime,³¹ maar het openbaarheidsregime van de Archiefwet. De Archiefwet stelt de openbaarheid van overgebrachte documenten voorop. Dit betekent in beginsel dat eenieder de overgebrachte documenten kan inzien of daar kopieën van kan maken. De Archiefwet biedt echter de mogelijkheid om de openbaarheid van documenten bij de overbrenging te beperken.

Regime openbaarheidsbeperking Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 kent drie gronden op basis waarvan de openbaarheid bij de overbrenging kan worden beperkt:³²

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

De beperkingsgrond 'Staat of zijn bondgenoten' is daarbij bijzonder, omdat daarvoor het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 als het ware zelf is uitgezonderd: een verzoek om inzage in bescheiden die onder deze beperkingsgrond valt wordt beoordeeld door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de archiefbescheiden heeft overgebracht, volgens de regels die zouden hebben gegolden als de documenten *niet* zouden zijn overgebracht.³³ In de praktijk betekent dit veelal dat een verzoek om inzage in deze archiefbescheiden wordt doorgestuurd naar de zorgdrager die de archiefbescheiden heeft overgebracht, die dat (meestal) behandelt als ware het een Wob-verzoek. Op de andere twee beperkingsgronden – de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en het voorkomen van onevenredige beoordeling of benadeling – is het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 wel van toepassing.

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

³¹ Vgl. bijvoorbeeld de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.

³² Vgl. artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

³³ Vgl. artikel 15, zevende lid, van de Archiefwet 1995.

documentenstelsel.³⁴ Een verzoeker kan op grond van de Archiefwet 1995 inzage krijgen in de documenten *als geheel*. Een expliciete mogelijkheid om (gedeeltelijk) informatie uit de documenten te verstrekken (bijvoorbeeld door kopieën te verstrekken waarin gevoelige informatie is weggelakt) kent de Archiefwet 1995 niet. Dit betekent dat een verzoeker die niet voldoet aan de voorwaarden voor inzage in beperkt openbaar archief, in beginsel geen informatie uit de betreffende documenten krijgt.

2.9 Toezichtstelsel

Op grond van de Archiefwet 1995 houden de door de Minister van OCW als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren toezicht op het archiefbeheer van niet-overgebrachte documenten door de overheidsorganen van de centrale overheid.³⁵ Bij de decentrale overheden is het houden van toezicht op het beheer van niet-overgebrachte documenten de verantwoordelijkheid van de provinciearchivaris, gemeentearchivaris of waterschapsarchivaris. Bijzonder is dat de Archiefwet 1995 voor de decentrale overheden het benoemen van een archivaris niet verplicht stelt. Indien geen archivaris is benoemd, wordt de archiefbewaarplaats beheerd door de provincie-, gemeente- of waterschapssecretaris, maar vindt in wezen geen intern toezicht plaats.³⁶ Dit wetsvoorstel stelt voor om voor provincies, gemeenten en waterschappen het benoemen van een archivaris verplicht te stellen (hoewel daarbij de diploma-eis voor de archivaris vervalt). Zie hierover nader paragraaf 4.10 van deze memorie van toelichting.

Het provinciale toezicht op de bestuurlijke naleving van het archief- en informatiebeheer door gemeenten, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen wordt sinds het van kracht worden in 2013 van de Wet revitalisering generiek toezicht niet meer specifiek uitgeoefend op grond van de Archiefwet 1995, maar interbestuurlijk uitgeoefend met de generieke instrumenten van de Provinciewet, Gemeentewet, en Waterschapswet. Gemeenten hebben sinds die tijd onder meer een systeem van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) ontwikkeld; bovendien dragen provinciale beleidskaders bij aan structuur en eenduidigheid van dit interbestuurlijk toezicht op de archieven.³⁷

3. Beleidsmatige ontwikkelingen sinds de totstandkoming van de Archiefwet 1995

3.1. Wegwerken van archiefachterstanden

De Archiefwet 1995 trad in werking met ingang van 1 januari 1996. Een belangrijke wijziging van de Archiefwet 1995 ten opzichte van de eerdere Archiefwet 1962 was een nieuwe – verkorte – overbrengingstermijn. Bij de totstandkoming van de Archiefwet 1995 werd geconstateerd dat de in de Archiefwet 1962 voorgeschreven overbrengingstermijn van 50 jaar met het oog op het behoud van de archieven te lang was. In het algemeen bleek het overgrote deel van de gevormde archieven in administratief opzicht snel uitgediend. Er bestond het risico van veronachtzaming van de materiële toestand van stukken die niet meer frequent werden geraadpleegd. Een kortere overbrengingstermijn zou een tussentijdse achteruitgang van de materiële toestand en ordening van deze stukken kunnen voorkomen en zou bovendien een bijdrage kunnen leveren aan een zo groot mogelijke openbaarheid van bestuur.³⁸ De

³⁴ Dit blijkt bijvoorbeeld uit de bewoordingen van artikel 17, eerste lid, van de Archiefwet 1995, waar wordt gesproken van het beschikbaar stellen van archiefbescheiden 'ter raadpleging of gebruik'.

³⁵ Vgl. artikel 25a, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

³⁶ Vgl. de artikelen 29, eerste en tweede lid, 32, eerste en tweede lid, en 37, eerste en tweede lid, van de Archiefwet 1995.

³⁷ Zie onder meer <https://vng.nl/onderwerpenindex/dienstverlening-en-informatiebeleid/archieven/publicaties/horizontale-verantwoording-archiefwet-1995-via-kritische-prestatie-indicatoren-kpis>.

³⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 7.

overbrengingstermijn werd in de Archiefwet 1995 daarom teruggebracht van 50 naar 20 jaar. Deze overbrengingstermijn van 20 jaar is nog steeds actueel.³⁹

De verkorting van de overbrengingstermijn van 50 naar 20 jaar leidde tot een omvangrijke operatie om achterstanden in de bewerking en overbrenging van papieren archieven weg te werken, in het bijzonder bij het Rijk. Inmiddels is deze operatie wat betreft de centrale overheid bijna afgerond; bovendien wordt er vrijwel geen papieren archief meer gevormd nu de overheid digitaal werkt.⁴⁰

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

In de op 30 juni 2011 aan de Tweede Kamer gezonden Archiefvisie heeft de regering uiteengezet dat zij een voorstander is van modernisering van de Archiefwet in kleine stappen, zonder grote ingrepen.⁴¹ De ontwikkelingen op terrein van ICT en informatisering gingen nog te snel om al een eindbeeld te kunnen geven. Dit standpunt sloot aan bij het eerdere gezamenlijke advies van de Raad voor cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur.⁴² In het advies concludeerden de beide raden onder meer dat de Archiefwet 1995 weliswaar verouderd is, maar dat het een te grote ambitie zou zijn om in één keer tot geheel nieuwe wetgeving te komen. De raden adviseerden daarom een aanpassing van de wetgeving in tranches. In de genoemde Archiefvisie gaf de regering de kaders aan waarbinnen thema's als digitale duurzaamheid, openbaarheid, collectievorming en toegankelijkheid van de collecties alsmede innovatie van het archiefbestel zouden worden uitgewerkt in de periode 2011–2016. Daarmee werd de Archiefvisie de basis voor de beleidsontwikkeling en geleidelijke aanpassing van de wetgeving.

Archiefconvenant

Samen met VNG, IPO en UvW heeft de Minister van OCW de thema's van de Archiefvisie verwerkt in het Archiefconvenant 2012-2016.⁴³ Centraal hierin stonden de gevolgen van de digitalisering en de noodzaak om kennis te delen en nieuwe werkwijzen en hulpmiddelen te ontwikkelen voor het (digitale) informatiebeheer. Bijlage bij het convenant was een programma met een innovatieagenda met een verdeling van thema's, inbreng en verantwoordelijkheden over de partners en de verdeling van door de Minister van OCW ter beschikking gestelde middelen van € 9 miljoen. Dit programma heeft uiteindelijk geleid tot onder meer handreikingen en praktische, vrij beschikbare hulpmiddelen om het informatiebeheer te versterken. Voorbeelden hiervan waren een standaard voor metadatering en een handreiking voor het opzetten van een zogeheten e-depot. Na de looptijd van dit convenant hebben de samenwerkende overheden zelfstandig de vernieuwing van het informatiebeheer voortgezet. De bovengenoemde ontwikkelingen hebben zich, afgezien van een wetswijziging in 2013 (zie hieronder), afgespeeld binnen het bestaande wettelijke kader van de Archiefwet 1995.

Sinds de totstandkoming van de Archiefvisie en het Archiefconvenant is de Archiefwet 1995 – naast een wijziging in de sanctiebevoegdheden in kader van de revitalisering van het generiek interbestuurlijk toezicht⁴⁴ en een wijziging ter implementatie van de

³⁹ Zie artikel 12, eerste lid, van de Archiefwet 1995. Deze overbrengingstermijn kan in de praktijk langer zijn door de mogelijkheid om de archieven over te brengen in blokken van ten hoogste 10 jaar, zodat het jongste stuk in het blok weliswaar 20, maar het oudste 30 jaar is (vgl. artikel 9, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995). Ook bestaat ruimte om in afwijking van de overbrengingstermijn eerder over te brengen, mits de beheerder van de archiefbewaarplaats de daarvoor benodigde ruimte ter beschikking stelt.

⁴⁰ Kamerstukken II 2016/17, 29 362, nr. 264.

⁴¹ Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 187.

⁴² 'Informatie: grondstof met toekomstwaarde, advies over de toekomst van de informatiehuishouding' van 30 maart 2008, te raadplegen via <https://www.raadopenbaarbestuur.nl/documenten/publicaties/2008/03/30/informatie-grondstof-met-toekomstwaarde>.

⁴³ Stcrt. 2013, 6777.

⁴⁴ De Wet revitalisering generiek toezicht.

Richtlijn 2013/37/EU⁴⁵ – nog eenmaal inhoudelijk gewijzigd. Door de Wet van 19 april 2012 (Stb. 2012, 243),⁴⁶ die in werking trad met ingang van 1 januari 2013, werden twee inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste werd de zorg voor de overgebrachte provinciale archiefbescheiden bij gedeputeerde staten belegd. Daarnaast werd een herziening van de waarderings- en selectiesystematiek van de Archiefwet 1995 doorgevoerd. Beide wijzigingen worden hieronder kort toegelicht.

3.3. Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor overgebrachte provinciale archieven

Onder de Archiefwet 1995 was het beheer van de overgedragen provinciale archieven aanvankelijk een verantwoordelijkheid van het Rijk. In het Bestuursakkoord 2008–2011 maakten Rijk en provincies echter afspraken met als doel om te komen tot een *'zodanige toerusting van provincies dat zij hun specifieke rol als middenbestuur optimaal kunnen vervullen en tegelijkertijd maximaal bijdragen aan de nationale beleidsdoelstellingen van het kabinet.'*⁴⁷ In dit akkoord werd de decentralisatie van de RHC's naar de provincies aangekondigd. Over de financiële bijdrage van het Rijk werd gesteld dat als uitgangspunt de toenmalige financiële bijdrage van het Rijk aan de RHC's zou dienen.

De overdracht van de verantwoordelijkheid voor het beheer van de overgedragen provinciale archieven is vervolgens uitgewerkt in de Bestuursafspraken 2011–2015 tussen Rijk, IPO, VNG en UvW.⁴⁸ Hierin werd overeengekomen dat de provincies, net als andere overheden, zelf verantwoordelijk zouden worden voor het beheer en de beschikbaarstelling van de overgedragen provinciale archieven. Bovendien werd overeengekomen dat de rijksbijdrage aan de 11 RHC's zou worden gekort met € 5 miljoen. De twaalf provincies gingen met ingang van 1 januari 2012 structureel € 5 miljoen per jaar bijdragen voor de eigen archieven. De benodigde wijziging van de Archiefwet 1995 trad met ingang van 1 januari 2013 in werking. Blijvend te bewaren provinciale archiefbescheiden worden overgebracht naar een provinciale archiefbewaarplaats die onder het beheer staat van een provinciearchivaris. In de praktijk is dit veelal een Regionaal Historisch Centrum (RHC).

3.4. Herziening waardering en selectie archieven

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

⁴⁵ Richtlijn nr. 2013/37/EU van het Europees parlement en de Raad van 26 juni 2013 tot wijziging van de Richtlijn 2003/98/EG inzake het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU 2013, L 175/1).

⁴⁶ Wet van 19 april 2012 tot wijziging van onder meer de Archiefwet 1995 in verband met onder meer het beleggen van de zorg over provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij gedeputeerde staten (Stb. 2012, 243).

⁴⁷ Kamerstukken II 2008/09, 31700-VII, nr. 44.

⁴⁸ Kamerstukken II 2010/11, 32749, nr. 1.

⁴⁹ Kamerstukken II 2009/10, 29362, nr. 186.

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

3.5. Digitalisering

Ondertussen is ervaring opgedaan met digitaal informatiebeheer en zijn er de eerste voorbeelden van overbrenging naar zogenoemde e-depots. Papier archieven worden nauwelijks nog gevormd. Dit maakt het des te belangrijker en urgenter dat digitale overheidsinformatie duurzaam toegankelijk, vindbaar, juist, volledig en betrouwbaar wordt bewaard. Het later terughalen van informatie die onvolledig is hetzij niet goed te vinden of te ontsluiten is tijdrovend, inefficiënt en kostbaar, als dit al kans van slagen heeft. Het besef van het belang van een gedegen digitale informatiehuishouding is in de loop der jaren alleen maar toegenomen, gestimuleerd door de verdergaande digitalisering. Ook de verwachting dat de overheid open en transparant communiceert met haar burgers stelt eisen aan de wijze waarop de overheid haar informatiebeheer heeft georganiseerd.⁵¹ Genoemd besef was tevens de basis voor het ontwikkelen van verschillende interdepartementale programma's op gebied van het informatiebeheer.⁵² De Minister van OCW trekt hierin samen op met diens ambtsgenoot van BZK.

4. Belangrijkste wijzigingen ten opzichte van de Archiefwet 1995

4.1. Wetstechnische wijziging indeling en terminologie

Wijziging indeling Archiefwet

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

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

Met de herindeling van de wet is beoogd de inzichtelijkheid van de wet te vergroten. Daarbij is als uitgangspunt genomen dat het ook voor iemand die minder vertrouwd is

⁵¹ Zie ook motie Segers, vergaderjaar 2017-2018, Kamerstukken 34362, nr. 21, die vraagt 'de huidige Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen'. De motie was mede aanleiding tot deze modernisering van de Archiefwet 1995.

⁵² Zoals Informatie op Orde, Kamerstukken II 2005/06, 29.362, nr 101, en in recenter tijd Rijksprogramma Duurzaam Digitale Informatiehuishouding (RDDI), <https://www.informatiehuishouding.nl/>.

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

Wijziging terminologie

Een aantal begrippen dat in de Archiefwet 1995 in de praktijk tot vragen en soms onduidelijkheid leidde is in deze nieuwe, gemoderniseerde wet vervangen door begrippen die naar verwachting gemakkelijker te begrijpen en toe te passen zijn en die bovendien beter aansluiten bij de praktijk van het digitale informatiebeheer. Dit geldt met name de begrippen zorgdrager, archiefbescheiden, archiefruimte en archiefbewaarplaats. De wijziging van deze begrippen is reeds nader toegelicht in paragraaf 2 van deze memorie van toelichting.

4.2. Het benoemen van het belang van archivering

De Archiefwet is in honderd jaar geëvolueerd van een wet voor de regeling van het archiefwezen tot een wet die belangrijke principes voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie vastlegt. De Archiefwet regelt als algemene wet de omgang van de overheidsorganen met hun documenten en geeft voorschriften ten aanzien van de goede, geordende en toegankelijke staat van de documenten, waar deze zich ook bevinden binnen de overheid. Hoewel de Archiefwet ook instrumenteel kan worden opgevat, als normatief kader voor vooral informatieprofessionals, is de Archiefwet in de eerste plaats een wet die van toepassing is voor allen die deel uitmaken van de overheid. De belangen die de Archiefwet vertegenwoordigt komen voort uit een besef van de waarde van overheidsinformatie voor de samenleving. Het is dit waardebef dat ertoe leidt dat ambtenaren hun dossiers bijhouden, zorgvuldig omgaan met (persoons)gegevens en informatie ter beschikking stellen.

In het Archiefbesluit 1995 worden de publieke belangen geformuleerd waarmee rekening moet worden gehouden bij het ontwerpen van het selectielijsten en bij de vervreemding en vervanging van documenten. Deze belangen zijn te beschouwen als belangen die de algemene leidraad vormen bij de omgang met de overheidsdocumenten. Om die reden zijn deze belangen direct opgenomen in artikel 1.3 van dit wetsvoorstel, als centraal ijkpunt voor de wijze waarop een verantwoordelijk overheidsorgaan met zijn documenten dient om te gaan. In dit verband is het artikel bijvoorbeeld te vergelijken met artikel 4 van de Wet stelsel openbare bibliotheekvoorzieningen.

Vier belangen

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

Afgezien hiervan houden overheidsorganen bij de inrichting van hun informatiebeheer ook rekening met andere dan de genoemde belangen. Het kan dan gaan om eigen beleidsprioriteiten, zoals open databeleid. Ook spelen belangen mee die zijn verbonden met andere wetgeving, zoals openbaarheid (Wob), hergebruik van overheidsinformatie

(Wet hergebruik van overheidsinformatie, hierna: Who), bescherming van persoonsgegevens (Algemene verordening gegevensbescherming, hierna: AVG) en digitale dienstverlening (bijvoorbeeld de bij de Tweede Kamer in behandeling zijnde Wet digitale overheid).⁵³

4.3. Risicobenadering archiefbeheer

Het in de Archiefwet 1995 opgenomen voorschrift voor overheidsorganen om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren is in dit wetsvoorstel grotendeels ongewijzigd overgenomen (zie hierover nader paragraaf 2.4). De goede, geordende en toegankelijke staat wordt uitgewerkt in het vernieuwde Archiefbesluit en Archiefregeling.

Een nieuw element is de toevoeging dat overheidsorganen passende maatregelen moeten nemen om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Dit biedt ruimte voor een risicobenadering bij het voldoen aan het voorschrift van goede, geordende en toegankelijke staat. Overheidsorganisaties moeten passende, organisatorische en technische maatregelen treffen die proportioneel zijn in relatie tot de bewaarbelangen en de risico's van voortijdig verlies (dan wel het nalaten van het vernietigen van informatie). Een gedifferentieerde benadering is noodzakelijk omdat de omvang en veelvormigheid van bestanden, applicaties en systemen sinds 1995 aanzienlijk is toegenomen. Wat voorheen vooral mondeling werd gewisseld, vindt nu ook plaats via e-mail. Persoonlijke aantekeningen en kladjes die doorgaans in de prullenbak belandden staan nu ook op netwerkschijven. Digitale middelen worden, kortom, zowel gebruikt voor formele informatiestromen (zoals adviezen, verslagen, besluiten) en gegevensbeheer (zoals een financiële- of klantenadministratie) als voor informele communicatie (zoals e-mail en persoonlijke aantekeningen). Aldus ontstaan talloze 'documenten' van uiteenlopende aard. Het is voor de doelen van deze wet niet noodzakelijk om alle documenten op dezelfde wijze in dezelfde mate onder archiefbeheer te brengen. In het papieren tijdperk was dit niet principieel anders; ook toen vond vanuit het oogpunt van dossiervorming schifting plaats alvorens documenten bij de archiefafdeling werden geregistreerd en onder beheer gebracht.

Beheerstrategie

Overheidsorganisaties dienen zich ervan te vergewissen welke informatie omgaat in hun verschillende applicaties en systemen. Daarbij wegen zij welke belangen in het geding zijn en wat de risico's zijn van informatieverlies. Het gaat dan bijvoorbeeld om het verloren gaan van informatie of zoek raken, het niet meer raadpleegbaar zijn of verlies van contextinformatie die nodig is voor de verschillende doeleinden (zoals informatie en reconstructie). Aan de hand van deze beoordeling stellen zij een passende beheerstrategie op. Het kan bijvoorbeeld gaan om instructies voor medewerkers, de inrichting van documentmanagement- en zaaksystemen en gerichte maatregelen om gegevens in specifieke bedrijfsapplicaties duurzaam toegankelijk te houden. Wanneer de waarde en risico's gering worden geacht, kan een organisatie besluiten om documenten uit bepaalde applicaties of systemen niet onder archiefbeheer te brengen. Dit zou bijvoorbeeld het geval kunnen zijn voor documenten in persoonlijke digitale werkruimtes van medewerkers. Omdat de taken en het gebruik van technologie per organisatie en in de loop der tijd verschillen, is de inrichting van het archiefbeheer maatwerk. Bij een risicobenadering hoort verantwoording. Hiervoor bestaan wettelijke en niet-wettelijke aanknopingspunten, zoals verordeningen en beheersregels, informatie- en applicatieoverzichten, interne kwaliteitssystemen, instructies voor medewerkers en andere vastgelegde afspraken en handreikingen. Gemaakte keuzes worden bovendien benoemd in de selectielijst die ieder verantwoordelijk overheidsorgaan behoort op te stellen.⁵⁴

4.4. Een meer flexibele selectieprocedure

Het voorschrift van goede, geordende en toegankelijke staat is een voorwaarde om een selectielijst te kunnen toepassen. In een selectielijst geeft het verantwoordelijk

⁵³ Kamerstukken II 2017/18, 34 972, nr. 2.

⁵⁴ Met behulp van de handreiking Belangen in Balans van het Nationaal Archief kunnen bewaartermijnen van documenten worden bepaald. Ook hieraan is een risicoanalyse verbonden, zie <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/handreiking-waardering-en-selectie>.

overheidsorgaan aan welke categorieën documenten voor blijvende bewaring in aanmerking komen en welke na het verlopen van de bewaartermijn worden vernietigd.

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

Procedure selectielijst

Het is belangrijk dat een selectielijst *up to date* is, dat wil zeggen aansluit bij en toegepast wordt in de actuele informatiehuishouding. Hoewel selectielijsten die de laatste jaren zijn vastgesteld, beter toepasbaar zijn bij digitaal informatiebeheer, is uit evaluatie echter gebleken dat het hele proces om een selectielijst op te stellen nog bewerkelijk is en veel proceduretijd kost.⁵⁵ Om deze reden worden in het onderhavige wetsvoorstel en het nog volgende Archiefbesluit enkele maatregelen genomen die neerkomen op optimalisatie van de huidige systematiek.

In artikel 4.1 van dit wetsvoorstel is een voor alle overheidsorganen uniforme en meer eenvoudige wijze van vaststelling gegeven voor selectielijsten, namelijk door de Minister van OCW in overeenstemming met het betrokken overheidsorgaan. De huidige praktijk van machtiging door gemeenten van een centrale vertegenwoordiger (VNG) ten behoeve van het ontwerpen van een gezamenlijke selectielijst blijft onder de nieuwe Archiefwet mogelijk.

In het gewijzigde Archiefbesluit zal de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure komen te vervallen: dit betekent dat conceptbesluiten niet langer gedurende zes weken ter inzage hoeven te worden gelegd voor zienswijzen. Van deze mogelijkheid wordt niet of zelden gebruik gemaakt en het belang van burgers is in het Archiefbesluit bovendien verankerd door de betrokkenheid van onafhankelijke deskundigen bij het ontwerpen van een selectielijst. Het doen vervallen van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure versnelt de procedure van het wijzigen van een selectielijst, hetgeen naar verwachting zal bijdragen aan de actualiteit van selectielijsten. Het schrappen van deze voorbereidingsprocedure doet niet af aan het feit dat de vaststelling van de selectielijst een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit besluit wordt in de Staatscourant gepubliceerd, is derhalve kenbaar voor een ieder en is vatbaar voor bezwaar en beroep.

Voornemen is voorts om in het Archiefbesluit te bepalen dat een selectielijst maximaal 10 jaar geldig is. In het Archiefwet 1995 is die geldingsduur nog 20 jaar. De halvering van de geldingsduur sluit aan bij de halvering van de overbrengingstermijn die is opgenomen in dit wetsvoorstel. Bovendien wordt ruimte gemaakt voor tussentijds versiebeheer door overheidsorganisaties zonder dat de gehele vaststellingsprocedure opnieuw moet worden doorlopen. Het gaat dan om beperkte aanpassingen van de gebruikte categorieën en het verlengen van bewaartermijnen.

Reikwijdte selectielijst

In onderhavig wetsvoorstel is beter omschreven wat een selectielijst behelst, namelijk het vaststellen van bewaartermijnen voor *categorieën* documenten. Van belang is dat een selectielijst wordt gemaakt voor het macroniveau van de informatiehuishouding en alleen in een door de organisatie beheerde omgeving kan worden toegepast. Voor zover

⁵⁵ Vgl. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/03/27/periodiek-onderzoek-nieuwe-aanpak-waardering-en-selectie-archieven>.

handmatige selectie van afzonderlijke documenten door medewerkers nodig is, zijn de aangewezen instrumenten bewustwording, training, instructies en dergelijke.

De indeling in categorieën is in de Archiefwet vormvrij, maar volgt zoveel als mogelijk de taken en werkprocessen van de organisatie. Men kan daarbij denken aan categorieën als beleidsvorming en -evaluatie, begrotingsuitvoering en begrotingsverantwoording, subsidies en andere beschikkingen, personeelszaken, enzovoort.⁵⁶ Een dergelijke indeling sluit aan bij het beheer van documenten in de huidige documentmanagementsystemen. Voor specifieke verschijningsvormen van informatie zijn ook andere indelingen mogelijk. Een voorbeeld vormt de zogenoemde *cap stone*-benadering waarbij e-mailboxen van sleutelfunctionarissen blijvend worden bewaard en de e-mailboxen van overige ambtenaren na 10 jaar worden vernietigd.⁵⁷ Een ander voorbeeld is het aanmerken van alle openbare websites - ongeacht de inhoud - als blijvend te bewaren.⁵⁸ In verband met het voorgaande is van belang dat uit een selectielijst blijkt op welke soorten applicaties en systemen deze wordt toegepast. Het voornemen is daarom om in het Archiefbesluit de eis dat een selectielijst aansluit bij de 'ordeningsstructuur' te vervangen door een eis dat deze aansluit op de 'informatiehuishouding'.

Hotspots

Een bijzondere door het Archiefbesluit gefaciliteerde aanpak voor selectie is de zogenoemde *hotspot*-methode.⁵⁹ *Hotspots* zijn gebeurtenissen die dusdanig maatschappelijke impact en aandacht genereren, dat overheidsorganisaties kunnen besluiten documenten hieromtrent uit te zonderen van vernietiging en blijvend te bewaren, ongeacht de bewaartermijn van de categorieën waartoe deze documenten behoren.⁶⁰ Deze bijzondere figuur van het uitzonderen van vernietiging zal worden gehandhaafd in het gewijzigde Archiefbesluit en is in de wettekst van een explicietere basis voorzien (vgl. de artikelsgewijze toelichting bij artikel 4.1).

Vernietiging

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

In de papieren informatiehuishouding wordt vernietiging begrepen als het fysiek tenietdoen van stukken. In de digitale informatiehuishouding gaat het niet primair om vernietiging van fysieke dragers, de hardware, maar om het wissen, verwijderen of ontoegankelijk maken van documenten op zodanige wijze dat deze documenten niet meer kunnen worden gereconstrueerd. Afhankelijk van het risico en de stand van de technologie kiest een overheidsorganisatie voor een bepaalde aanpak. In het geval de te vernietigen informatie als open data beschikbaar is gesteld, zal de aanpak van digitale vernietiging 'licht' kunnen zijn en volstaat het ontoegankelijk maken in de

⁵⁶ Oudere selectielijsten kennen vaak nog een indeling naar (tallose) handelingen voor afzonderlijke beleidsterreinen.

⁵⁷ Vgl. de Handreiking 'Bewaren van e-mail Rijksoverheid', te raadplegen via: <https://www.informatiehuishouding.nl/richtlijnen/documenten/besluiten/2018/12/03/handreiking-bewaarbeleid-e-mails>

⁵⁸ Vgl. het project 'Webarchivering Rijksoverheid', te raadplegen via: <https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/webarchivering>.

⁵⁹ Zie de handreiking voor waardering en selectie 'Belangen in Balans' (2013), te raadplegen via: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/hotspotlijst-maken>. Het formeel aanwijzen van een hotspot heeft betrekking op *alle* informatie behorende bij de gebeurtenis.

⁶⁰ Op grond van artikel 5, lid 1e, van het Archiefbesluit.

oorspronkelijke applicatie. Wanneer het gaat om bijzondere persoonsgegevens of documenten waaraan derden geen rechten meer kunnen ontleen, komt het doorzoeken van alle systemen en wissen van bestanden in aanmerking. Voor zeer geheime informatie die niet is bestemd voor blijvende bewaring kan ook vernietiging van hardware aan de orde zijn.

Verklaring

Voor de verantwoording bestaat al een instrument, namelijk de verklaring van vernietiging die overheden moeten opmaken. Volgens het Archiefbesluit 1995 (artikel 8) moet deze ten minste een specificatie van de vernietigde documenten bevatten en beschrijven op grond waarvan en op welke wijze de vernietiging is geschied. Uiteraard moeten overheidsorganisaties altijd voldoen aan de AVG, die specifieke eisen stelt aan het bewaren en vernietigen van persoonsgegevens, en aan eventuele sectorale regelgeving zoals de Wet politiegegevens.

4.5. Verkorting overbrengingstermijn

Overeenkomstig hetgeen is gesteld in de brief naar aanleiding van de motie-Segers is de meest in het oog springende maatregel van dit wetsvoorstel het terugbrengen van de overbrengingstermijn van documenten van de huidige 20 jaar naar 10 jaar.⁶¹ Blijvend te bewaren informatie bereikt zo eerder de openbare archieven, waar deze duurzaam wordt beheerd en kosteloos toegankelijk en, behoudens opgelegde beperkingen, openbaar is. Met deze gemoderniseerde Archiefwet wordt een volgende stap gezet in het reduceren van de overbrengingstermijn, nadat de Archiefwet 1995 deze al terugbracht van 50 naar 20 jaar. Deze opvolgende verkorting is te zien tegen de achtergrond, dat het meer en meer vastleggen van informatie in vluchtige, kwetsbare en veelvormige digitale toepassingen en beheersystemen – meer dan bij papier het geval was – passende en tijdige beheersmaatregelen vergt. Laat of nalatig beheer van informatie kost tijd en geld, vergroot het risico van informatieverlies en het maken van fouten en leidt tot een afbreuk aan het publieke vertrouwen.

Scharnierpunt en aanjager

Overbrenging naar het openbaar archief vormt een scharnierpunt en in zekere zin een aanjager in het informatiebeheer, maar als geïsoleerde maatregel is het verkorten van de overbrengingstermijn niet voldoende. Goed archiefbeheer vergt immers meer dan het als archiefverantwoordelijke voldoen aan het wettelijk voorschrift van overbrengen. In de wet is goed archiefbeheer in de kern weergegeven als het in een goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van documenten, hetgeen verder is uitgewerkt in het Archiefbesluit en de Archiefregeling, die als gevolg van deze wetsaanpassing tevens worden vernieuwd. Deze 'geordende staat' is de voorwaarde voor het kunnen voldoen aan de voorschriften van de wet, waar het overbrengen er een van is, zij het een cruciale. Zo zijn digitale documenten die geen of onvoldoende kenmerken of metadatering heeft meegekregen bijvoorbeeld niet goed vindbaar en toegankelijk en (nog) ongeschikt om te worden overgebracht. Ook is het beschikken over een selectielijst een voorwaarde voor het overbrengen van blijvend te bewaren materiaal. Het verkorten van de termijn van overbrengen vormt daarbij een prikkel om het archief vroegtijdig op orde te brengen.

Overbrengen zowel fysiek als virtueel

In het professionele debat wordt soms gesteld, dat overbrengen in het digitale tijdperk overbodig is geworden en er dus evenmin nog sprake moet of kan zijn van enige termijn. Deze gedachte is in de onderhavige wet niet overgenomen. Overbrengen functioneert nog steeds als een belangrijk scharnierpunt in de levenscyclus van documenten. Wel is aan te tekenen dat bij het overbrengen van digitaal archief naar een e-depotvoorziening niet altijd sprake meer hoeft te zijn van fysieke verplaatsing. Kenmerk bij het overbrengen blijven de gewijzigde juridische status van de documenten

⁶¹ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 272.

en de toepassing van het archiefwettelijk regime, waaronder waardering en selectie, de openbaarheid en de regels voor beschikbaarstelling. Voorts komen de archieven na overbrengen te berusten in een gespecialiseerde omgeving, toegerust voor het duurzaam bewaren en ontsluiten van de documenten voor iedere belangstellende. Bij documenten van de centrale overheid gaat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor de archieven bij het overbrengen over naar de Minister van OCW. Bij de decentrale overheden blijft het betreffende verantwoordelijke overheidsorgaan zelf verantwoordelijk voor het archief (zie ook 2.2).

Al dan niet in blokken

Bij de overbrengingstermijn is al eerder opgemerkt, dat er in de 'papieren' archiefpraktijk doorgaans sprake is van het overbrengen in blokken van 5 of 10 jaar. Dit voorkomt dat er ieder jaar kleinere delen over moeten gaan, bevordert een efficiënte manier van werken en voorkomt onnodige kosten. Een overbrengingstermijn van 10 jaar kan hiermee feitelijk resulteren in overbrenging na 15 of 20 jaar, met daarin jonger en ouder archief. Hierover dienen de archiefvormer en de archivaris als beheerder van het archiefdienst afspraken te maken, en dit kan ook onderwerp van gesprek kan zijn in het strategisch informatieoverleg (SIO) tussen vertegenwoordigers van archiefvormer en archiefbeheerder.

Afwijking van de overbrengingstermijn

Het komt voor dat overheidsorganisaties blijvend te bewaren documenten voor de eigen taakuitoefening ook na 10 jaar nog veelvuldig moeten raadplegen. Net als de Archiefwet 1995 voorziet de onderhavige wet daarom in de mogelijkheid om overbrenging naar een archiefdienst op te schorten (met 10 jaar) en deze periode zo nodig nog eens met 10 jaar te verlengen. Ook de mogelijkheid om in overleg met de beheerder van de archiefdienst eerder archieven over te brengen blijft bestaan.

4.6. Ontheffing overbrengingsverplichtingen (bewaren bij de bron)

Een bijzondere, nieuwe ontheffingsmogelijkheid biedt dit wetsvoorstel voor het zogeheten bewaren bij de bron. Deze ontheffingsmogelijkheid is van toepassing voor een (beperkt) aantal overheidsorganisaties. Kern van bewaren bij de bron is dat blijvend te bewaren informatie niet overgaat naar de hiertoe ingerichte archiefdienst, maar in de oorspronkelijke organisatie en ICT-omgeving duurzaam toegankelijk wordt gehouden. Het gaat om gevallen waarbij overbrenging wringt met de ontwikkeling van grootschalig en langdurig beheer en gebruik van digitale databestanden voor meerdere doeleinden waarbij de archiefvormer deze nog langdurig nodig heeft voor de uitvoering van zijn taken.

Dit kan aan de orde zijn bij organisaties die:

- a) de wettelijke basisregistraties beheren (onder meer personen, bedrijven, adressen, inkomen, voertuigen, topografie, handel, bodem); deze worden continu bijgewerkt en vormen de basis voor besluiten (vergunningen, toelages e.d.) door meerdere organisaties.⁶² Ook in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) gaan gekoppelde databestanden met o.a. ruimtelijke plannen een grote rol spelen;
- b) grootschalig en meerjarig onderzoeksgegevens verzamelen; en
- c) bij of krachtens de wet de opdracht hebben om hun databestanden duurzaam te beheren en te ontsluiten. Dit geldt bijvoorbeeld voor het Kennis- en Exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP), dat de officiële publicaties van de overheid op www.officiëlebekendmakingen.nl beheert.

Voorwaarden

Om deze reden biedt artikel 4.5 de mogelijkheid voor de Minister van OCW of gedeputeerde staten om te besluiten voor onbepaalde tijd ontheffing te geven van de overbrengingsverplichting. Het moet gaan om blijvend te bewaren documenten die deel uitmaken van een omvangrijke en samenhangende gegevensverzameling waarbij overbrenging ernstig afbreuk zou doen aan de integriteit van de gegevensverzameling

⁶² Zie ook <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/basisregistraties/>.

dan wel de uitvoering van de wettelijke taak van het overheidsorgaan. Bovendien dient het overheidsorgaan de documenten in goede, geordende en toegankelijke staat hebben gebracht en adequate voorzieningen hebben getroffen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten.

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

4.7. Normering e-depots

Hiervoor is reeds toegelicht dat het nieuwe begrip depot in de plaats komt van het huidige begrip archiefruimte, waarmee de locatie van archief voor overbrenging werd bedoeld, en het begrip archiefbewaarplaats, waarmee zowel de archiefdienst als de locatie voor overgebrachte documenten werd bedoeld. In de huidige Archiefregeling zijn de eisen aan fysieke depots voor overgebracht papieren archief, bijvoorbeeld ten aanzien van klimaatbeheersing en bescherming tegen water, brand en ongeautoriseerde toegang, zwaarder dan aan fysieke depots voor blijvend te bewaren papieren archief dat nog niet is overgebracht. Dit onderscheid zal bij wijziging van de Archiefregeling worden gehandhaafd.

Onder het begrip depot vallen in dit wetsvoorstel ook zogenoemde e-depots voor het duurzaam beheer van digitale bestanden. Een e-depot is niet alleen een technische maar ook een organisatorische voorziening. In de sector wordt een e-depot wel gedefinieerd als *'het geheel van organisatie, beleid, processen en procedures, financieel beheer, personeel, databeheer, databeveiliging en aanwezige hard- en software, dat duurzaam beheren en raadplegen van te bewaren digitale archiefbescheiden mogelijk maakt.'*⁶³

Het voornemen is de Archiefregeling uit te breiden met nadere regels voor e-depots die zijn ingericht voor overgebracht blijvend te bewaren archief. Het zal gaan om algemene zaken die een organisatie geregeld moet hebben om digitale documenten duurzaam te beheren, zoals beleid voor preserving, metadatering, standaarden, rechten en toegang. Bij het aanpassen van de Archiefregeling kan worden geput uit onder meer de Wegwijzer duurzaamheid van het Netwerk Digitaal Erfgoed (NDE),⁶⁴ die weer is gebaseerd op verschillende internationale certificeringsinstrumenten.⁶⁵ Een certificaat kan dienen als keurmerk, maar wordt niet bij wet geregeld en verplicht omdat dit leidt tot extra administratieve lasten en geen meerwaarde lijkt te bieden ten opzichte van bovengenoemde instrumenten voor vrijwillige certificering. E-depots worden met dit wetsvoorstel ook onderdeel van het archieftoezicht, dat wordt uitgebreid naar overgebracht archief en daarmee naar duurzaam beheer in e-depots (zie nader paragraaf 4.11). E-depotnormen zullen ook een rol spelen bij aanvragen voor bewaren bij de bron (zie paragraaf 4.6 hierboven). Voor toestemming moet een organisatie immers voorzieningen hebben getroffen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van documenten die op een of andere wijze vergelijkbaar zijn met die bij archiefdiensten.

4.8. Herziening openbaarheidsregime

De instroom van jonger archief dan 20 jaar kan gevolgen hebben voor het openbaarheidsregime van de Archiefwet. Bij het selecteren van jonger archief zal de archiefverantwoordelijke de openbaarheid bij overbrenging mogelijk nog enige tijd willen

⁶³ Zie ook <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/wat-is-een-e-depot>.

⁶⁴ Zie nader <http://www.wegwijzerduurzaamheidsbeleid.nl>.

⁶⁵ Zoals het CoreTrustSeal (vgl. <http://www.coretrustseal.org>), het nestor-keurmerk (vgl. http://www.langzeitarchivierung.de/Subsites/nestor/EN/Siegel/siegel_node.html) en de ISO-16363-certificering.

beperken. Bovendien maakt de hoeveelheid en veelvormigheid van digitale informatie een sluitende beoordeling vooraf moeilijker, zoals dat bijvoorbeeld speelt bij overbrenging van e-mailboxen.

Mogelijke paradox

Al met al kunnen deze factoren leiden tot de paradox, dat eerder overbrengen naar het openbaar archief leidt tot minder openbaarheid. Immers, bij het openbaarheidsregime van de Archiefwet is steeds de vraag of een persoon in een dossier of document waarop een beperking van de openbaarheid berust als geheel inzage krijgt. Indien het meer recente dossier of document nog gevoelige informatie bevat die niet ter inzage kan worden gegeven, krijgt de verzoeker het gehele stuk niet te zien (tenzij de verzoeker voldoet aan specifieke voorwaarden). Dit is anders bij de Wob, waar informatie kan worden verstrekt door in documenten vertrouwelijke delen weg te lakken of anderszins af te schermen.

In 2019 is nader onderzoek gedaan naar mogelijke effecten voor de openbaarheid bij een kortere overbrengingstermijn.⁶⁶ Dit onderzoek bevestigt de veronderstelling dat 'jonger' archief vaker met een tijdelijke beperking van de openbaarheid zal worden overgedragen dan dit het geval is bij archief van 20 jaar of ouder, en dat daarbij de derde beperkingsgrond van de Archiefwet 1995 (onevenredige bevoordeling of benadeling)⁶⁷ vaker zal worden benut dan nu het geval is. Dit speelt met name bij de Rijksoverheid vanwege de aard van de diverse beleidsterreinen. Op basis van beschikbare gegevens schat het onderzoeksbureau dat het aandeel beperkt openbaar archief dat jaarlijks instroomt bij het Nationaal Archief zal toenemen van 22 naar 24 procent. Bij decentrale archieven zal het percentage naar schatting rond de 4 procent blijven.

Niet minder openbaarheid

Om te zorgen dat de instroom van digitaal en jonger archief niet leidt tot minder openbaarheid van de betreffende informatie na overbrenging ten opzichte van de situatie vóór overbrenging is er in dit wetsvoorstel voor gekozen om het openbaarheidsregime meer in lijn te brengen met dat van de Wob. Dit betekent dat voor de beperkingsgronden aansluiting is gezocht bij de beperkingsgronden van artikel 10 van de Wob. De archiefvormer neemt over eventuele beperkingen net als nu een gemotiveerd besluit bij overbrenging, na advies van de beheerder van de archiefdienst. Het overnemen van de beperkingsgronden uit de Woo betekent in feite een nadere specificering van de drie beperkingsgronden van de Archiefwet 1995. Optisch lijkt hiermee sprake van een uitbreiding van de beperkingsmogelijkheden ten opzichte van de Archiefwet 1995. In feite gaat het echter om een specificatie van de drie gronden, die aansluit bij wat in de praktijk reeds onder deze drie gronden werd verstaan. Deze stroomlijning maakt de afstemming en communicatie tussen de overdragende archiefvormer en de beheerder van het archiefdienst eenvoudiger en beoogt een vlotte overbrenging te bevorderen. Een vergelijkbaar regime schept bovendien de mogelijkheid om al bij creatie van informatie indicaties voor openbaarheid te verwerken in informatiesystemen (ook wel aangeduid als 'by design'), dit ter ondersteuning van de nu volledig handmatige en soms tijdrovende beoordeling bij zowel Archiefwet als Wob. Daarbij is in dit wetsvoorstel mogelijk gemaakt dat burgers bij verzoeken aan de archiefdienst om toegang tot beperkt openbaar archief ofwel onder voorwaarden inzage krijgen in de authentieke stukken (gelijk aan de situatie onder de Archiefwet 1995) ofwel dat hen in andere vorm informatie uit de documenten wordt verstrekt (dit zou bijvoorbeeld kunnen door van de documenten gelakte kopieën te verstrekken, waarin vertrouwelijke informatie onleesbaar is gemaakt). De mogelijkheid om in andere vorm informatie te verstrekken is een aanvullende optie ten opzichte van het geven van

⁶⁶ Vgl. de 'Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief', te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2019/09/19/impactanalyse-openbaarheid-en-toegankelijkheid-jonger-archief>.

⁶⁷ Vgl. artikel 15, eerste lid, onderdeel c, van de Archiefwet 1995.

inzage. De beheerder kan daarom inzage als primaire vorm van informatieverstrekking blijven toepassen: hij is enkel gehouden om te onderzoeken of een verzoeker in andere vorm informatie kan worden verstrekt, als duidelijk is dat de verzoeker geen inzage kan worden gegeven. Zie over het openbaarheidsregime nader de artikelsgewijze toelichting bij de hoofdstukken 6 en 7.

Deze nieuwe werkwijze kan voor de archiefdienst een intensivering van werkzaamheden met zich meebrengen. Helemaal te voorspellen is dit niet. Te verwachten is immers dat de komende jaren ook de technische mogelijkheden om digitaal beperkt inzage te verlenen groter worden. In die gevallen waarin een beheerder informatie in andere vorm wil verstrekken, mag hij de verzoeker vragen om (afgezien van dossier of inventarisnummer) preciezer aan te geven over welk onderwerp hij informatie wenst te ontvangen, zodat de beheerder zijn werklast kan beperken. In paragraaf 2.8 en in de artikelsgewijze toelichting van de hoofdstukken 6 en 7 wordt nader op het openbaarheidsregime ingegaan.

4.9. Inrichting rijksarchief

Digitalisering en centralisatie

Reorganisatie en centralisatie alsmede digitalisering van de informatiehuishouding maken dat de situatie rond de provinciale rijksarchieven, nu onderdeel van een Regionaal Historisch Centrum (RHC), aan het veranderen is. Door centralisatie zijn er sinds enkele decennia steeds minder onderdelen van de rijksoverheid die binnen een beperkt gebied, zoals een provincie, hun taak uitvoeren. Zo werden bij de verzelfstandiging van de Rijksdienst voor het Kadaster de zelfstandige kantoren opgeheven. Het Kadaster werd een landelijk opererende organisatie. Hetzelfde geldt voor de Kamers van Koophandel, die niet meer bestaan uit zelfstandige lokale kamers. Een ander voorbeeld is de Raad van de Kinderbescherming. Deze werd in 1996 omgevormd tot een landelijke organisatie, met in het land verspreide locaties. In recentere tijd is de vorming van de Nationale Politie een aansprekend voorbeeld. Voor deze overheidsorganen geldt dat hun functies zich uitstrekken over de hele Rijksoverheid. Ook als overheidsorganen nog wel lokaal opereren, zoals de rechtbanken, valt het werkgebied vaak niet meer samen met de provinciegrens. Daarnaast zijn er rijksorganen die lokaal opereren, maar waarvan de informatievoorziening is geconcentreerd in een centrale infrastructuur. Zo kent het ministerie van Justitie en Veiligheid een eigen centrale informatievoorziening, het CDD+, waarmee de ketenpartners in de strafrechtketen en de vreemdelingenketen binnen het domein van het ministerie worden gefaciliteerd.

Het is als gevolg hiervan niet meer relevant en evenmin efficiënt om onderscheid te maken of en zo ja, welk deel van de digitale informatievoorziening van deze organen zich beperkt tot de grenzen van één provincie. Deze ontwikkeling brengt ook met zich mee, dat bij de overbrenging van documenten de algemene rijksarchiefbewaarpplaats – het Nationaal Archief – als archiefdienst het meest in aanmerking komt.

Digitale diensten

Deze ontwikkeling heeft tevens gevolgen voor de digitale diensten, die inmiddels door het Nationaal Archief werden ontwikkeld voor dienstverlening door de Regionale Historische Centra (RHC's). Met het programma Digitale Taken Rijksarchieven (DTR) is voorzien in een gemeenschappelijke digitale infrastructuur van het Nationaal Archief en de RHC's. De RHC's waren oorspronkelijk op basis van deze structuur gedacht als eerste aanspreekpunt voor gebruikers in de regio van het digitale depot (het zogeheten e-depot). Feitelijk worden echter de archieven van in de provincie gevestigde organen van het rijk of van de overheidsorganen, waarvan de functies zich niet over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt, digitaal ondergebracht in het e-depot van het Nationaal Archief. De provinciale rijksarchieven als onderdeel van het RHC zijn hierin uiteindelijk niet meer nodig. Voor regionaal bewaarde papieren rijkscollecties ligt dit echter anders vanwege de mogelijkheid van fysieke inzage en raadpleging op een studiezaal. Bovendien bestaat vaak nog een verband tussen de archiefstukken en de

regionale geschiedenis. Ook kunnen beperkt openbare archieven vanwege die beperking vaak alleen ter plekke ingezien worden, net als kostbare en materieel kwetsbare archiefstukken.

Eenheid in openbaarheid

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

Een centraal rijksarchief

Door genoemde ontwikkelingen is het niet langer nodig en efficiënt om naast het Nationaal Archief op 11 andere, tevoren bepaalde plaatsen in het land verplichte voorzieningen te treffen voor het beheer en de beschikbaarstelling van met name digitale en gedigitaliseerde rijksarchieven. Derhalve wordt in dit wetsvoorstel met één Nationaal Archief volstaan als de archiefdienst die is bestemd voor de bewaring van blijvend te bewaren documenten van de centrale overheid, waarbij de algemene rijksarchivaris met het beheer is belast. Een centraal georganiseerd, digitaal rijksarchief maakt het mogelijk om in de toekomst slagvaardiger, doelmatiger en doeltreffender te werken. Deze vorm van centralisatie betekent ook een efficiënt gebruik van de rijksmiddelen bij het beheer van de overgebrachte (digitale) documenten. De concentratie van de archieven in een organisatie zal naar verwachting ook leiden tot minder bestuurlijk en ambtelijk verkeer. Voorts heeft de algemene rijksarchivaris directe invloed op de uitvoering van het beheer van de archiefbescheiden. Dit leidt ook tot een eenduidige beschikbaarstelling van archiefbescheiden aan het publiek.

Regionale Historische Centra (RHC's) en beheer papieren rijkscollecties

Deze aanpassing van de wet leidt op termijn tot het wijzigen van de bestaande relatie van het Rijk met de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's. De Minister van BVOM is in 2018 het gesprek aangegaan met de bestuurlijke partners over deze ontwikkelingen. Bestaande gemeenschappelijke regelingen zullen op termijn aanpassing vergen vanwege uittreden door het Rijk uit de RHC's.

Tegelijkertijd hecht het Rijk aan een stevige regionale archieffunctie, gevoegd bij het belang van de continuïteit van het beheer van de regionale, papieren rijkscollecties, dat is gedelegeerd aan de RHC's. Als neerslag van het maatschappelijk leven en werken in de regio kunnen de archieven de erfgoedfunctie van het RHC levend en tastbaar maken. Bovendien kunnen de RHC's door hun regionale inbedding de digitale transitie van de archief- en informatiesector versterken.

[PM – op moment van schrijven wordt nog een mogelijkheid onderzocht om het beheer en de ontsluiting van de papieren rijkscollecties door de partners in de gemeenschappelijke regelingen ook na uittreden van het Rijk voort te zetten en te bekostigen]

4.10. Diploma en opleiding

De Archiefwet 1995 bevat in artikel 22 de mogelijkheid om nadere regels te stellen omtrent de opleiding tot en het verkrijgen van diploma's in de archivistiek (deze mogelijkheid is in artikel 15 van het Archiefbesluit 1995 nader uitgewerkt). Op grond van de Archiefwet 1995 heeft de Minister van OCW tevens de bevoegdheid om opleidingen aan te wijzen, waaraan deze diploma's kunnen worden behaald. Opleidingen kunnen worden aangewezen, indien deze de archivistiek in voldoende mate betreffen. In totaal zijn er tot op heden drie opleidingen aangewezen, aan de Universiteit van Amsterdam (UvA) op wetenschappelijk niveau (archiefdiploma A) en aan de Hogeschool

van Amsterdam (HvA) en de Reinwardt Academie voor archivalie op het niveau van het hoger beroepsonderwijs (archiefdiploma B). Over deze voortzetting van het onderwijs op het terrein van de archivalie zijn bij de fusie van de toenmalige door OCW gesubsidieerde stichting Archiefschool met de UvA en HvA in 2008 afspraken gemaakt. De Archiefwet 1995 vereist een diploma archivalie voor het vervullen van de functie van archivaris in de zin van de wet. De diploma-eis komt met deze nieuwe Archiefwet te vervallen. Dit geldt tevens voor de bevoegdheid van de Minister van OCW om opleidingen aan te wijzen.

Verruimen opleidingsmogelijkheden

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

Geschiktheidseisen

Het vervallen van de diploma-eis en de aanwijzing betekent niet dat de inhoud van de opleidingen en de gewenste competenties van de archivaris hiermee geheel vrij en willekeurig zijn. In artikel 5.3, vierde lid, van het wetsvoorstel is een aantal aspecten opgenomen aan de hand waarvan de geschiktheid tot aanstelling als archivaris bij de overheid mede dient te worden beoordeeld. Deze criteria dienen bij de aanwijzing van een archivaris in ieder geval te worden meegewogen. Door vertegenwoordigers uit de sector is wel voorgesteld om de diploma-eis te vervangen door een deskundigheidseis die is gekoppeld aan een certificeringseis. Hiervan is in het onderhavige wetsvoorstel bewust afgezien. Op die manier zou immers de ene verplichting worden ingeruild voor de andere en bovendien staat dit haaks op de beoogde verbreding van het potentieel aan opleidingen en mensen voor de functie. Bovendien gaat het, zoals hiervoor gezegd, niet alleen om individuele kennis en kwaliteiten, maar ook om de interne positionering van de archivaris en de wijze waarop het informatiebeheer binnen de organisatie en in de taakuitoefening is geregeld. Net als voorheen hebben branche en professie een

belangrijke rol bij het samen met de opleidingswereld en de professionals bepalen van de inhoud van de opleidingen en de bijbehorende competenties.

Benoemen archivaris voortaan verplicht

Zonder dat exacte cijfers bekend zijn, is te stellen dat lang niet alle overheden een archivaris hebben benoemd. Op grond van de Archiefwet 1995 kan het beheer van de bewaarplaats van provincie, gemeente of waterschap ook worden uitgeoefend door de secretaris, mocht er geen archivaris zijn benoemd. Met de onderhavige wet komt dit alternatief te vervallen. De benoeming en aanstelling van een archivaris door provincie, gemeente of waterschap is voortaan verplicht. Het opnemen van een verplichte aanstelling is bij de Archiefwet 1995 afgewezen met het argument, dat dit een inbreuk zou vormen op de decentrale autonomie.⁶⁸ Gelet op het toegenomen belang van informatie voor het functioneren van de overheid en het vertrouwen van burgers is het echter tijd om niet langer terughoudend te zijn ten aanzien van een verplichte aanstelling. Een vergelijking is te maken met de functionaris gegevensbescherming (FG), die organisaties in bepaalde situaties verplicht zijn aan te stellen op grond van de AVG. Het blijft uiteraard mogelijk dat overheden onderling afspraken maken over het gezamenlijk gebruikmaken of delen van de diensten van een archivaris.

4.11. Toezicht

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

Toezicht ook op overgebrachte archieven

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

Archieftoezicht centrale overheid

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

⁶⁸ Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 9.

Archieftoezicht decentrale overheden

Het archieftoezicht is bij de decentrale overheden onder de Archiefwet 1995 anders ingericht dan bij het Rijk. Dit heeft verschillende oorzaken. Kern is dat het bestuur ook na overbrenging verantwoordelijk blijft voor de documenten. De archivaris heeft bij de decentrale overheden een dubbelrol als beheerder van de archiefdienst en anderzijds intern toezichthouder op het beheer van de niet-overgebrachte documenten door de gemeentelijke organen of diensten. Deze dubbelrol is te verklaren, aangezien de archivaris als beheerder een belang heeft dat de archieven in goede, geordende en toegankelijke staat worden overgebracht. Door vroegtijdig invloed te kunnen uitoefenen op het beheer wordt het eenvoudiger om deze staat te realiseren.

Bruikbare normen en interbestuurlijk toezicht

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

Wat betreft dit laatste hebben de evaluaties van de Wet revitalisering generiek toezicht geleid tot een vernieuwde agenda toekomst van het interbestuurlijk toezicht, die dit toezicht in samenspraak tussen Rijk, provincies en gemeenten op onderdelen nog meer stroomlijnt.⁶⁹ Het is niet de bedoeling, dat het generieke, interbestuurlijke toezicht dat wordt uitgeoefend door de provincies de rol invult of overneemt van het lokale archieftoezicht. Het interbestuurlijk toezicht toetst primair en aanvullend of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt, zonder dat toezicht over te nemen. Het is aan de provincies om hierover met de decentrale besturen afspraken te maken.

5. Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen

De Archiefwet is de centrale wet als het gaat om het de archiefvorming en het archiefbeheer door de overheid. In dat kader moet de wet zich verhouden tot tal van andere wet- en regelgeving die raakt aan de informatiehuishouding van de overheid en de wijze waarop de overheid met haar informatie omgaat. Hieronder wordt aandacht besteed aan de wet- en regelgeving waarbij dat in het bijzonder relevant is, namelijk de Wob en de AVG.

5.1. Wet openbaarheid van bestuur (Wob)

De Wob heeft betrekking op de openbaarheid van overheidsinformatie. De Wob bevat ten eerste een regeling over het *actief* openbaar maken van informatie door bestuursorganen. Ten tweede bevat de wet een regeling voor openbaarheid op verzoek. Kortgezegd kan eenieder – zonder daarbij een belang te hoeven stellen – op basis van de Wob een bestuursorgaan verzoeken om informatie over een bestuurlijke aangelegenheid.

De verplichting om op verzoek informatie openbaar te maken ziet specifiek op informatie over een bestuurlijke aangelegenheid die is neergelegd in *documenten*. Een document is volgens de definitie van Wob *'een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat'*. Dit documentbegrip wordt ruim en techniekonafhankelijk uitgelegd. Het gaat in de praktijk eigenlijk om alle vastgelegde informatie over een bestuurlijke aangelegenheid, ongeacht de drager hiervan. Net als de Archiefwet heeft de Wob zoveel

⁶⁹ Kamerstukken II 2017/18, 29 362, nr. 273.

mogelijk openbaarheid als uitgangspunt. Dit is enkel anders indien informatie niet kan worden verstrekt, gelet op één of meer van de beperkingsgronden die in de Wob worden genoemd worden.

Tussen de werkingssfeer van het openbaarheidsregime van de Wob en dat van het openbaarheidsregime van de Archiefwet kan een duidelijke grens worden getrokken. Bepalend is het moment van overbrenging van documenten naar een archiefdienst. Vóór overbrenging is het Wob-regime van toepassing, na overbrenging geldt in beginsel⁷⁰ het openbaarheidsregime van de Archiefwet. De openbaarheidsregimes van de Wob en de Archiefwet 1995 zijn dus helder afgebakend, maar sluiten op een aantal punten niet goed op elkaar aan. Dat geldt ten eerste voor de verschillen tussen de begrippen 'documenten' en 'archiefbescheiden' (zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1).

Bovendien gaat de Wob uit van het verstrekken van *informatie*, terwijl de Archiefwet 1995 uitgaat van het geven van *toegang* tot archiefbescheiden. De Wob heeft kortom een informatiestelsel als uitgangspunt, terwijl de Archiefwet 1995 een documentenstelsel kent. Dit betekent dat als er beperkingen op de openbaarheid worden aangebracht, deze onder het openbaarheidsregime van de Wob gelden op het niveau van de informatie in het document, terwijl ze onder het openbaarheidsregime van de Archiefwet 1995 gelden voor het gehele document. In de praktijk betekent dit, dat het bij de Wob ook mogelijk is om delen van een document te verstrekken (bijvoorbeeld gelakte kopieën), terwijl onder het regime van de Archiefwet 1995 in principe inzage wordt gegeven in het gehele document, of niet.⁷¹ Hoewel met het openbaarheidsregime in de Archiefwet 1995 een grotere mate van openbaarheid is beoogd dan vóór overbrenging het geval is, kan het verschil in systemen er dus ook toe leiden dat informatie na overbrenging juist minder openbaar wordt.

Daarbij komt dat de beperkingsgronden van de Archiefwet 1995 en de Wob niet goed op elkaar aansluiten. De Wob kent een relatief groot aantal verschillende beperkingsgronden,⁷² terwijl de Archiefwet 1995 slechts drie beperkingsgronden kent.⁷³ Hoewel tussen de beperkingsgronden veel overlap bestaat, zorgen de onderlinge verschillen in de praktijk regelmatig voor verwarring. Onduidelijkheid ontstaat met name over de reikwijdte van beperkingsgrond 'onevenredige bevoordeling of benadeling' uit de Archiefwet 1995. Hoewel de Wob een gelijklopende beperkingsgrond kent, heeft de beperkingsgrond in de Archiefwet 1995 – zoals blijkt uit de wetsgeschiedenis – namelijk een ruimere reikwijdte.⁷⁴

In onderhavig wetsvoorstel worden de twee regimes daarom beter met elkaar in lijn gebracht. Ten eerste is het begrip 'archiefbescheiden' gewijzigd in het begrip 'document' (zie daarover nader de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.1). Ten tweede is voor het openbaarheidsregime in dit wetsvoorstel aansluiting gezocht bij de beperkingsgronden van de Wob, waarbij ook is voorzien in een mogelijkheid om informatie ook in andere vorm uit documenten te verstrekken (zie nader de artikelsgewijze toelichting bij de hoofdstukken 6 en 7). In gevallen waarin geen inzage kan worden gegeven moet de beheerder in ieder geval beoordelen of het mogelijk is in plaats daarvan informatie in andere vorm te verstrekken. De Archiefwet houdt het documentenstelsel kortom als uitgangspunt, maar het wordt mogelijk om in bepaalde gevallen een informatiestelsel toe te passen. Daarmee is beoogd te voorkomen dat overbrenging niet ten koste gaat van de mate van openbaarheid van overheidsinformatie.

⁷⁰ Dit is enkel anders indien de openbaarheid van de documenten wordt beperkt op grond van (in de Archiefwet 1995) het belang van de Staat of zijn bondgenoten; zie nader paragraaf 2.8.

⁷¹ Vgl. ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620.

⁷² Vgl. de artikelen 10 en 11 van de Wob.

⁷³ Vgl. art. 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995.

⁷⁴ Vgl. Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 28.

[PM - In dit conceptwetsvoorstel is rekening gehouden met de Wob, omdat dit op het moment van schrijven de geldende wetgeving is. Het bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde initiatiefwetsvoorstel houdende regels over de toegankelijkheid van informatie van publiek belang (de Woo) beoogt de Wob te vervangen. Een novelle bij dit wetsvoorstel is momenteel bij de Tweede Kamer in behandeling.⁷⁵ Wanneer de Woo wordt aangenomen, wordt het onderhavige wetsvoorstel daar uiteraard op aangepast.]

5.2 Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG)

De AVG⁷⁶ is een verordening van de Europese Unie die de belangrijkste regels bevat over (kortgezegd) de rechtmatige en zorgvuldige omgang met persoonsgegevens. De verordening is rechtstreeks in Nederland van toepassing. Ter uitwerking van de verordening zijn in de Uitvoeringswet Algemene verordening gegevensbescherming (UAVG) een aantal specifieke bepalingen opgenomen die in Nederland van toepassing zijn.

In de AVG is een aantal algemene beginselen opgenomen die bij de verwerking van persoonsgegevens in acht moeten worden genomen. Het gaat dan bijvoorbeeld (maar niet uitsluitend)⁷⁷ om de volgende beginselen. Persoonsgegevens mogen enkel voor welbepaalde, uitdrukkelijk omschreven doeleinden worden verzameld, en mogen vervolgens niet verder worden verwerkt op een wijze die met die doeleinden onverenigbaar is. Daarnaast moeten de persoonsgegevens die worden verwerkt in beginsel juist zijn en zo nodig worden geactualiseerd of – indien dat niet het geval is – onverwijld worden gewist of gerectificeerd. Ook moeten de persoonsgegevens die worden verwerkt (kortgezegd) worden beperkt tot wat noodzakelijk is voor de doeleinden en mogen zij in beginsel niet langer dan nodig worden bewaard in een vorm die het mogelijk maakt de betrokkenen te identificeren.

Naast de algemene beginselen is van belang dat een verwerking van persoonsgegevens alleen gerechtvaardigd is als men zich kan beroepen op één van de verwerkingsgrondslagen die in artikel 6 van de AVG is opgenomen. Voor de zogeheten bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard geldt een zwaarder regime. De verwerking van deze persoonsgegevens is in beginsel verboden, tenzij men zich op een specifieke uitzondering kan beroepen. Van belang is ook dat de AVG een aantal rechten bevat voor personen van wie persoonsgegevens worden verwerkt (betrokkenen). Zo kan een betrokkene verzoeken om informatie over de verwerking van zijn persoonsgegevens⁷⁸ en heeft een betrokkene in beginsel recht om de persoonsgegevens die van hem zijn verzameld in te zien.⁷⁹ Ook hebben betrokkenen onder bepaalde omstandigheden het recht om te verzoeken om de verwijdering van hun persoonsgegevens.⁸⁰

De AVG geldt onverkort voor de overheidsorganen waarop de Archiefwet van toepassing is. Dit roept de vraag op hoe de AVG en de Archiefwet zich tot elkaar verhouden, zeker omdat de AVG en de Archiefwet schijnbaar tegengestelde uitgangspunten kennen. Zo staat het uitgangspunt van gegevensminimalisatie (het niet langer bewaren van persoonsgegevens dan nodig) van de AVG schijnbaar op gespannen voet met het blijvend bewaren van documenten op grond van de Archiefwet. Hetzelfde geldt voor de rechten die de AVG aan betrokkenen toekent: het recht van de betrokkene om de vernietiging of rectificatie van diens persoonsgegevens te verlangen, verdraagt zich niet

⁷⁵ Vgl. Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 2.

⁷⁶ Voluit: Verordening (EU) 2016/679 van het Europees Parlement en de Raad van 27 april 2016 betreffende de bescherming van natuurlijke personen in verband met de verwerking van persoonsgegevens en betreffende het vrije verkeer van die gegevens en tot intrekking van Richtlijn 95/46/EG (algemene verordening gegevensbescherming) (PbEU 2016, L 119).

⁷⁷ Zie nader artikel 5 van de AVG.

⁷⁸ Vgl. de artikelen 13 en 14 van de AVG.

⁷⁹ Vgl. artikel 15 van de AVG.

⁸⁰ Vgl. de artikelen 16 en 17 van de AVG.

goed met de blijvende bewaring van authentieke documenten die voor de toekomst van belang kunnen zijn voor (bijvoorbeeld) onderzoek of als onderdeel van het cultureel erfgoed.

In de AVG is de bijzondere positie van archivering in het algemeen belang onderkend, hetgeen tot een aantal specifieke uitzonderingen heeft geleid. Zo mogen persoonsgegevens voor langere perioden worden opgeslagen dan noodzakelijk voor de doeleinden waarvoor de persoonsgegevens worden verwerkt, voor zover de persoonsgegevens louter met het oog op archivering in het algemeen belang worden verwerkt.⁸¹ Ook wordt de verdere verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang als een met de aanvankelijke doeleinden verenigbare rechtmatige verwerking beschouwd.⁸² In de Archiefwet zijn selectielijsten het instrument voor overheidsorganen om bewaartermijnen voor hun documenten vast te leggen op basis van een belangenafweging. Daarmee vormen selectielijsten, die als Awb-besluit worden gepubliceerd, de legitieme grondslag om (rechtmatig verzamelde) persoonsgegevens blijvend te bewaren en over te brengen naar een archiefdienst.

Van belang hierbij is ook dat een uitzondering geldt op het verbod om bijzondere categorieën van persoonsgegevens en persoonsgegevens van strafrechtelijke aard te verwerken als het gaat om het beheer van blijvend te bewaren documenten door een archiefdienst.⁸³ Die uitzondering geldt echter niet voor het verlenen van inzage in documenten (of – voor dit wetsvoorstel – het verstrekken van informatie in andere vorm uit documenten). Dat voor het geven van inzage in documenten geen specifieke uitzondering is opgenomen wil niet zeggen dat onder geen beding inzage zou kunnen worden gegeven in documenten die bijzondere categorieën van persoonsgegevens of persoonsgegevens van strafrechtelijke aard bevatten. Dit kan namelijk wel als één van de uitzonderingen uit de AVG van toepassing is.

Voor de rechten die betrokkenen hebben zijn in de Uitvoeringswet AVG een aantal uitzonderingen opgenomen die zien op archivering in het algemeen belang. Zo geldt de informatieplicht van de verwerkingsverantwoordelijke jegens de betrokkene bij verwerking van persoonsgegevens die deel uitmaken van archiefbescheiden in archiefbewaarplaatsen niet indien dit onmogelijk blijkt of onevenredig veel inspanning zou vergen.⁸⁴ In de Uitvoeringswet AVG is verder opgenomen dat het recht op inzage in de eigen persoonsgegevens ook voor archiefbescheiden in een archiefbewaarplaats geldt, maar dat zulks uitzondering lijdt indien verzoeken om inzage zodanig ongericht zijn dat deze in redelijkheid niet kunnen worden ingewilligd.⁸⁵ Het recht op rectificatie en het recht op beperking van de verwerking zijn omwille van de integriteit van archieven niet van toepassing als het gaat om archivering in het algemeen belang, maar er bestaat wel de mogelijkheid voor een betrokkene om een eigen lezing aan de desbetreffende archiefbescheiden toe te voegen.⁸⁶ Ten slotte is het recht op gegevensoverdraagbaarheid buiten toepassing gesteld voor verwerkingen in het kader van archivering.⁸⁷

⁸¹ Artikel 5, eerste lid, onderdeel e, van de AVG.

⁸² Artikel 5, eerste lid, onderdeel b, van de AVG. Wanneer persoonsgegevens worden verwerkt met het oog op archivering in het algemeen dient ook rekening te worden gehouden met artikel 89, eerste lid, van de AVG, dat bepaalt dat passende technische en organisatorische maatregelen dienen te worden getroffen om de rechten en vrijheden van de betrokkene te beschermen (artikel 89, eerste lid, van de AVG).

⁸³ Deze uitzondering is in de Archiefwet 1995 neergelegd in artikel 2a en in dit wetsvoorstel opgenomen in artikel 1.2, tweede lid. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de ruimte die artikel 9, tweede lid, onderdeel j, voor zo'n uitzondering biedt.

⁸⁴ Vgl. artikel 14, vijfde lid, onderdeel b, van de Uitvoeringswet AVG.

⁸⁵ Vgl. artikel 45, tweede lid, van de Uitvoeringswet AVG.

⁸⁶ Artikel 45, eerste en derde lid, Uitvoeringswet AVG.

⁸⁷ Artikel 45, eerste lid, Uitvoeringswet AVG.

6. Gevolgen van het wetsvoorstel

6.1. Effecten verkorting overbrengingstermijn

[PM]

6.2 Regeldruk

[PM]

6.3 Verwerking van persoonsgegevens

[PM]

7. Financiële gevolgen

[PM]

8. Advies en consultatie

[PM]

9. Werkingsgebied

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

De praktijk van het archief- en informatiebeheer in Caribisch Nederland is nog sterk in ontwikkeling.⁸⁸ Zo is er bijvoorbeeld nog gebrek aan geschikte depots voor het bewaren van documenten. Deze problematiek dient eerst te worden opgelost, alvorens een herziening van het wettelijk regime en een eventuele verkorting van de overbrengingstermijn aan de orde kunnen zijn. In de kabinetsreactie van 12 mei 2016 op het rapport van de evaluatiecommissie Caribisch Nederland heeft het Kabinet eerder aangegeven dat wat betreft het treffen van (wettelijke) maatregelen ook in de komende jaren rekening zal worden gehouden met het absorptievermogen van de eilanden en dat terughoudendheid op zijn plaats is. De eilanden hebben tijd nodig de reeds ingevoerde wetgeving te implementeren.⁸⁹ Het is dan ook beter om eerst de bestaande knelpunten in de uitvoeringspraktijk van de eilanden weg te nemen.

II. Artikelsgewijs deel

Hoofdstuk 1. Algemene bepalingen

Artikel 1.1 Begripsbepaling

Oud: artikel 1 Aw 1995

Wijziging: aanpassing diverse begrippen

Artikel 1.1 bevat de begripsbepalingen. Een groot deel van de begrippen is hierboven reeds toegelicht in het algemeen deel van de toelichting en wordt hieronder niet afzonderlijk toegelicht. Dit geldt voor het begrip depot (zie paragraaf 2.7), overbrenging

⁸⁸ Kamerstukken II 2018/19, 29 362, nr.280, rapport van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed over de naleving van de Archiefwet BES.

⁸⁹ Kamerstukken I 2015/16, 34300-IV nr. K, p. 4.

(zie paragraaf 2.6), overheidsorgaan (zie paragraaf 2.2) en verantwoordelijk overheidsorgaan (zie eveneens paragraaf 2.2). Hieronder wordt nog wel aanvullend aandacht besteed aan de koepelbegrippen archiefdienst en beheerder, aan het documentbegrip (zulks in aanvulling op de toelichting in paragraaf 2.3), en ten slotte aan het begrip vervreemding.

Archiefdiensten en beheerders

In dit wetsvoorstel wordt voor archiefdiensten onderscheid gemaakt tussen het Nationaal Archief (de archiefdienst die kortgezegd is bestemd voor de blijvende bewaring van documenten van de centrale overheid) en de decentrale archiefdiensten (de archiefdiensten die zijn bestemd voor de blijvende bewaring van documenten van een gemeente, provincie of waterschap). Het begrip archiefdienst is een verzamelbegrip, dat duidt op zowel het Nationaal Archief als op de decentrale archiefdiensten. Op dezelfde manier maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen de algemene rijksarchivaris (de beheerder van het Nationaal Archief) en archivarissen (beheerders van de decentrale archiefdiensten). Het algemene begrip 'beheerder' duidt op de algemene rijksarchivaris en op de archivarissen. Voor de begrippen 'archiefdienst' en 'beheerder' geldt in beide gevallen derhalve dat zij geen zelfstandige betekenis hebben. De begrippen zijn uitsluitend opgenomen om wetstechnische redenen, opdat de artikelen waarin naar de archiefdiensten of de beheerders in het algemeen moet worden verwezen overzichtelijk kunnen worden gehouden.

Documenten

Het begrip 'document' in dit wetsvoorstel vervangt het begrip 'archiefbescheiden' dat is opgenomen in de Archiefwet 1995. De definitie van het begrip, opgenomen in de aanhef, juncto onderdeel a, is afgestemd op de definitie van het begrip 'document' zoals dat is opgenomen in de novelle bij de Woo.⁹⁰ Daarmee is beoogd de aansluiting tussen de Woo en de Archiefwet te verbeteren, door duidelijk te maken dat zij wat betreft het documentbegrip in wezen hetzelfde toepassingsbereik hebben.

Ten opzichte van het begrip 'archiefbescheiden' heeft zulks tot een tweetal belangrijke wijzigingen geleid. Ten eerste wordt niet langer gesproken van 'bescheiden, ongeacht hun vorm', maar van 'een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens'. Een inhoudelijke wijziging is daarmee niet beoogd. Voor beide zinsneden geldt namelijk dat sprake moet zijn van een ruime en techniekneutrale uitleg. In beide gevallen is de precieze drager waarop gegevens zijn vastgelegd in wezen niet van belang voor de vraag of van documenten kan worden gesproken.

Ten tweede is aan de definitie toegevoegd dat het document naar zijn aard verband dient te houden met de publieke taak van het overheidsorgaan. Daarmee is bedoeld de definitie van het documentbegrip concreter en begrijpelijker te maken. Dit element maakt in de Archiefwet 1995 deel uit van het 'naar hun aard bestemd daaronder te berusten'. Een document kan immers enkel bestemd zijn om bij een overheidsorgaan te berusten als hij het heeft opgemaakt of ontvangen en indien het op een bepaalde wijze met zijn taak verband houdt. Zoals in de memorie van toelichting bij de novelle van de Woo is toegelicht, moet deze toevoeging ruim worden uitgelegd. Het gaat niet alleen om de documenten die direct gerelateerd zijn aan het uitoefenen van publiek gezag of andere bestuurstaken, maar ook om documenten die gerelateerd zijn aan aangelegenheden die voor de uitoefening van die publieke taak randvoorwaardelijk zijn, zoals bedrijfsvoering of organisatie (men denke bijvoorbeeld aan documenten met betrekking tot inkoop of personeelsbeleid).⁹¹

In de documentdefinitie is evenwel behouden dat een schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens naar zijn aard bestemd moet zijn om onder dat overheidsorgaan te berusten. Met deze toevoeging wordt duidelijk gemaakt dat de

⁹⁰ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 2.

⁹¹ Kamerstukken II 2018/19, 35 112, nr. 3, p. 11.

verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan zich niet mede uitstrekt tot stukken die hij heeft opgemaakt en die met zijn publieke taak verband houden, maar die – bijvoorbeeld omdat hij die stukken heeft verstuurd – niet bestemd zijn om in zijn archief te worden opgenomen. Men kan bijvoorbeeld denken aan beschikkingen of brieven die door het overheidsorgaan zijn opgemaakt en vervolgens aan de adressaat zijn verzonden. De praktische betekenis van deze toevoeging is gering: overheidsorganen verzenden in zo'n geval weliswaar een exemplaar van het document, maar bewaren vrijwel altijd ook een exemplaar voor de eigen administratie. Dat exemplaar is juist wel bestemd om onder het overheidsorgaan te berusten en kan voor de toepassing van dit wetsvoorstel ook als document worden aangemerkt.

Vervreemding

Aan het wetsvoorstel is ten opzichte van de Archiefwet 1995 een begrip 'vervreemding' toegevoegd. Daarmee is bedoeld meer duidelijkheid te geven over de betekenis van de 'vervreemding', opgenomen in artikel 3.3 van dit wetsvoorstel. Vervreemding is in de Archiefwet 1995 opgenomen in artikel 8, maar een inhoudelijke duiding van het begrip ontbreekt daarbij.

Naar de definitie die in dit wetsvoorstel is opgenomen, is enkel sprake van vervreemding, indien sprake is van *eigendomsoverdracht*. Te denken valt aan het geval waarin een verantwoordelijk overheidsorgaan van de Staat documenten overdraagt aan een overheidsorgaan van een andere rechtspersoon of aan een natuurlijk persoon. Het overdragen van documenten tussen overheidsorganen die van één en dezelfde rechtspersoon uitmaken (zoals tussen twee ministers) wordt evenwel niet als vervreemding aangemerkt, en daarvoor is derhalve ook geen machtiging vereist. In zo'n geval is uiteraard wel artikel 2.8, eerste lid, van toepassing, dat bepaalt dat bij een overdracht van taken een voorziening moet worden getroffen ten aanzien van de daarmee verband houdende documenten.

Artikel 1.2 Afbakening met andere wetten

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

Wijziging: redactioneel

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

Artikel 1.3 Waarde van documenten

Nieuw (afgeleid van artikel 2 van het Archiefbesluit 1995)

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

De waarden zijn onder andere van groot belang bij het nemen van passende maatregelen om documenten in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en te

bewaren. De mate waarin documenten van waarde zijn kan bijvoorbeeld een grote rol spelen bij het niveau van beheer dat 'passend' moet worden geacht (de zogeheten risicobenadering, zie nader paragraaf 4.3).

Hoofdstuk 2. Verantwoordelijke overheidsorganen

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

Artikel 2.1 Verantwoordelijke overheidsorganen van de Staat

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

Wijziging: redactioneel; toevoeging aantal nieuwe verantwoordelijke overheidsorganen

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

In dit wetsvoorstel is getracht aan die onduidelijkheid een einde te maken. Daartoe is gekozen voor een indeling van artikelen waarbij de verantwoordelijke overheidsorganen zoveel mogelijk per rechtspersoon worden benoemd. Artikel 2.1 ziet daarbij op de verantwoordelijke overheidsorganen van de rechtspersoon 'Staat'. Artikel 2.2 ziet vervolgens op de verantwoordelijke overheidsorganen van de provincies, gemeenten en waterschappen als publiekrechtelijke rechtspersonen, en artikel 2.3 ziet op de verantwoordelijke overheidsorganen van de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties, of gemeenschappelijke organen. De artikelen 2.4 en 2.5 zien op de verantwoordelijke overheidsorganen van andere publiekrechtelijke rechtspersonen, onderscheidenlijk privaatrechtelijke rechtspersonen of natuurlijke personen met enig openbaar gezag bekleed. Al deze artikelen worden hieronder afzonderlijk toegelicht.

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

De toevoeging van de zelfstandige bestuursorganen en de vaste colleges van advies is nieuw. Bij de toepassing van de Archiefwet 1995 wordt aangenomen dat zelfstandige bestuursorganen met eigen rechtspersoonlijkheid op grond van artikel 41 van de wet zelfstandig zorgdrager zijn. Voor zelfstandige bestuursorganen die geen rechtspersoonlijkheid hebben, wordt aangenomen dat zij vallen onder een Minister als zorgdrager. Zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid zijn – net als

zelfstandige bestuursorganen *met* rechtspersoonlijkheid – niet hiërarchisch ondergeschikt aan een Minister, en dat maakt het onderscheid in verantwoordelijkheid voor de Archiefwet moeilijk te rechtvaardigen. Ook zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid functioneren in belangrijke mate onafhankelijk van een Minister, en het ligt daarom in de rede dat deze zelfstandige bestuursorganen ook zelf kunnen beslissen over de zorg voor hun documenten (bijvoorbeeld over de vraag of bij de overbrenging van die documenten een openbaarheidsbeperking moet worden gesteld).

Met de toevoeging van de zelfstandige bestuursorganen die deel uitmaken van de Staat aan artikel 2.1 van dit wetsvoorstel, worden ook deze zelfstandige bestuursorganen zonder rechtspersoonlijkheid zelf verantwoordelijk overheidsorgaan. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Autoriteit Consument en Markt. Vanuit dezelfde gedachte zijn ook de vaste colleges van advies als verantwoordelijke overheidsorganen opgenomen.

Artikel 2.2 Verantwoordelijke overheidsorganen van een provincie, gemeente of waterschap

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

Wijziging: artikelen samengevoegd; subsidiegrondslag vervallen

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

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

Artikel 2.3 Verantwoordelijke overheidsorganen bij gemeenschappelijke regelingen

Oud: artikel 40 van de Aw 1995

Wijziging: verantwoordelijkheid bij gemeenschappelijke regelingen nader uitgewerkt

Artikel 2.3 bevat een regeling voor de aanwijzing van de verantwoordelijke overheidsorganen van de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichaam, bedrijfsvoeringsorganisaties, of gemeenschappelijke organen. Het is de pendant van artikel 40 van de Archiefwet 1995. Dat artikel bevat evenwel geen uitgewerkte regeling voor de aanwijzing van een zorgdrager. Artikel 40, eerste lid, bepaalt dat in de gemeenschappelijke regeling over de zorg voor de archiefbescheiden 'een voorziening' moet worden getroffen. De aanwijzing van de zorgdrager is daarmee afhankelijk van hetgeen daaromtrent in de gemeenschappelijke regeling wordt opgenomen. In artikel 2.3 is in plaats daarvan een uitgewerkte regeling opgenomen. Voor het openbaar lichaam en de bedrijfsvoeringsorganisatie (beide publiekrechtelijke rechtspersonen), is daarbij het dagelijks bestuur, onderscheidenlijk het bestuur als verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen. Voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld gemeenschappelijk orgaan zijn de verantwoordelijke overheidsorganen van de deelnemers gezamenlijk verantwoordelijk.

Van belang is dat bij de overheidsorganen van de krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbare lichaam, bedrijfsvoeringsorganisaties, of

gemeenschappelijke organen bij de overbrenging een overgang van verantwoordelijkheid plaatsvindt. Voor gemeenschappelijke regelingen wordt namelijk geen zelfstandige archiefdienst aangewezen en de blijvend te bewaren documenten van een openbaar lichaam, bedrijfsvoeringsorganisatie of gemeenschappelijk orgaan, komen na overbrenging daarom te berusten in een archiefdienst die daarvoor door een provincie, gemeente, waterschap of de Minister van OCW is aangewezen. In artikel 2.7 is hiervoor een regeling opgenomen (zie nader de toelichting bij artikel 2.7).

Artikel 2.4 Verantwoordelijke overheidsorganen bij publiekrechtelijke rechtspersonen

Oud: Artikel 41 van de Aw 1995

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

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

Artikel 2.5 Privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen

Oud: artikel 41 van de Aw 1995

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

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

Artikel 2.6 Beheersregels

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

Wijziging: regeling in de wet opgenomen

In artikel 2.6 is de verplichting voor verantwoordelijke overheidsorganen opgenomen om voor hun documenten beheersregels vast te stellen. Het artikel is gebaseerd op artikel 14 van het Archiefbesluit 1995, dat berust op grondslagen in artikel 23, vierde lid, en 41, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Artikel 14 van het Archiefbesluit 1995 heeft enkel betrekking op de zorgdragers van het rijk en de zorgdragers van andere overheidsorganen. Met artikel 2.6 is de verplichting in dit wetsvoorstel op wettelijk niveau geregeld, en bovendien voor alle verantwoordelijke overheidsorganen.

Artikel 2.7 Verantwoordelijkheid na overbrenging

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

Wijziging: redactioneel, toevoeging regeling voor gemeenschappelijke regelingen

Artikel 2.7 bevat een paar bijzondere regels omtrent de verantwoordelijkheid voor documenten na hun overbrenging. Artikel 2.7, eerste lid, is een omzetting van artikel 23, derde lid, van de Archiefwet 1995.

Artikel 2.7, tweede lid, bevat een regeling voor de verantwoordelijkheid voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Voor deze documenten dient in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan te worden aangewezen dat na overbrenging van de documenten

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

Artikel 2.8 Organisatorische wijzigingen

Oud: artikel 4 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 2.8 bevat een aantal bepalingen omtrent organisatorische wijzigingen en de daarbij voor documenten te treffen voorzieningen. De bepaling is overgenomen van artikel 4 van de Archiefwet 1995 en enkel redactioneel gewijzigd.

Hoofdstuk 3. Beheer

Hoofdstuk 3 bevat de algemene bepalingen met betrekking tot het beheer van documenten door overheidsorganen. De bepalingen zijn zowel van toepassing voor documenten in de fase vóór overbrenging, als voor documenten die voor blijvende bewaring naar een archiefdienst zijn overgebracht. Hoofdstuk 8 van het wetsvoorstel bevat in aanvulling op hoofdstuk 3 nog een drietal bijzondere beheersbepalingen, die specifiek van belang zijn voor documenten die naar een archiefdienst zijn overgebracht, alsmede een grondslag voor het opnemen van particulier archief door een archiefdienst (zie nader de toelichting bij hoofdstuk 8 hieronder).

Artikel 3.1 Goede, geordende en toegankelijke staat

Oud: artikelen 3 en 10 van de Aw 1995

Wijziging: toevoeging risicobenadering, afsplitsing vernietiging (artikel 4.2)

Artikel 3.1, eerste lid, bevat de verplichting voor overheidsorganen om hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, de meest fundamentele verplichting in de Archiefwet. Het lid is voor het merendeel gelijklopend aan artikel 3 van de Aw 1995.

Nieuw is de toevoeging dat overheidsorganen verplicht zijn 'passende maatregelen' te nemen om hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Deze toevoeging is erop gericht om voor overheidsorganen mogelijk te maken dat zij differentiëren in de mate waarin zij hun documenten in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren (een 'risicobenadering', zie nader paragraaf 4.3 van het algemeen deel van de toelichting). Overheidsorganen dienen die afweging te maken aan de hand van de belangen die met de documenten worden gediend (uitgewerkt in artikel 1.3 van het wetsvoorstel).

Een overheidsorgaan moet evenwel in staat zijn om te verantwoorden op welke wijze het invulling geeft aan de ruimte die de wet biedt. Overheidsorganen zijn in dit kader onderhevig aan toezicht door de daartoe door de Minister aangewezen ambtenaren (voor overheidsorganen op het niveau van de centrale overheid), of de archivaris die daartoe is aangewezen door gedeputeerde staten (voor overheidsorganen van een provincie), het college van burgemeester en wethouders (voor overheidsorganen van een gemeente) of het dagelijks bestuur (voor overheidsorganen van een waterschap). Zie over het toezicht nader de toelichting bij de artikelen van hoofdstuk 9 van het wetsvoorstel.

Artikel 3.2 Vervanging

Oud: artikelen 1 en 7 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 3.2 heeft betrekking op de vervanging van documenten door reproducties. Het eerste lid is enkel redactioneel aangepast en inhoudelijk gelijk aan artikel 7 van de Archiefwet 1995. In het tweede lid is opgenomen dat de reproducties van vervangen documenten na de vervanging als de originele documenten worden aangemerkt en dus als het ware in de plaats treden van de vervangen documenten. In de Archiefwet 1995 was die consequentie nog een onderdeel van de definitie van het begrip 'archiefbescheiden' (opgenomen in artikel 1). In dit wetsvoorstel is deze bepaling samengevoegd met de bepaling over de vervanging, omdat op die manier het effect van vervanging inzichtelijker wordt.

Bij vervanging kan men denken aan het vervangen van papieren originelen door papieren reproducties, of aan het vervangen van papieren originelen door digitale bestanden. Ook is van vervanging sprake als digitale bestanden worden omgezet in een ander bestandsformaat of indien zij van een bepaald medium naar een ander medium worden overgezet (conversie).

Artikel 3.3 Vervreemding

Oud: artikel 8 van de Aw 1995

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

Artikel 3.3 ziet op de vervreemding van documenten. In de Archiefwet 1995 ontbreekt een definitie van wat precies onder vervreemding wordt verstaan. Om dit te verduidelijken is aan artikel 1.1 van deze wet een begripsbepaling toegevoegd (zie nader de toelichting bij artikel 1.1 hierboven).

Net als bij artikel 8 van de Archiefwet 1995 is op grond van artikel 3.3 van dit wetsvoorstel voor de vervreemding door een verantwoordelijk overheidsorgaan een machtiging vereist. De procedure omtrent de machtiging is echter vereenvoudigd ten opzichte van het bepaalde in artikel 8 van de Archiefwet 1995. In artikel 8 wordt een onderscheid gemaakt tussen de verlening van een machtiging voor de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning (waarbij de machtiging wordt verleend bij koninklijk besluit op voordracht van de Minister OCW), en de verlening van een machtiging voor andere overheidsorganen (waarbij de machtiging door de Minister van OCW wordt verleend).

In artikel 3.3 is voor alle gevallen van vervreemding een machtiging van de Minister van OCW vereist. Daarvoor is gekozen om de procedure voor het verlenen van een machtiging eenduidig te maken en te vereenvoudigen. Hoewel de machtiging voor de vervreemding van documenten van een Hoog College van Staat niet langer krachtens koninklijk besluit plaatsvindt, gaat dit praktisch niet ten koste van de onafhankelijke positie van de Hoge Colleges van Staat ten opzichte van de Minister van OCW. Het initiatief tot vervreemding van documenten blijft immers uitsluitend berusten bij het verantwoordelijke overheidsorgaan, en ligt niet bij de Minister.

Artikel 3.4 Tijdelijke invordering

Oud: artikel 11 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 3.4 regelt de mogelijkheid voor een verantwoordelijk overheidsorgaan om zijn documenten die bij een ander terecht zijn gekomen (bijvoorbeeld een particulier) op te

vragen, zodat hij daarvan een reproductie kan maken. Ten opzichte van artikel 11 van de Archiefwet 1995 is het artikel enkel redactioneel aangepast.

Als blijkt dat documenten van een verantwoordelijk overheidsorgaan bij een particulier terecht zijn gekomen, kan het voor het verantwoordelijk overheidsorgaan moeilijk zijn die documenten terug te vorderen met gebruikmaking van de reguliere mogelijkheden die het recht biedt (zoals revindicatie ex artikel 2 van Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek). Dit kan er bijvoorbeeld mee te maken hebben dat het verantwoordelijk overheidsorgaan in een procedure niet aan de bewijslast kan voldoen of dat zijn rechtsvordering is verjaard.

Artikel 3.4, eerste lid, biedt het verantwoordelijk overheidsorgaan in een dergelijk geval de mogelijkheid om de documenten op te vragen zodat voor het archief in ieder geval reproducties kunnen worden gemaakt. Het tweede lid bevat de verplichting voor het verantwoordelijke overheidsorgaan om de documenten binnen vier weken na ontvangst weer terug te geven aan degene die ze heeft afgestaan, zulks ongeacht de eventuele andere rechten die het verantwoordelijke overheidsorgaan op die documenten kan doen gelden. Daarmee is beoogd te voorkomen dat de bevoegdheid om documenten tijdelijk terug te vorderen door een verantwoordelijk overheidsorgaan zou kunnen worden misbruikt om eventuele andere rechten jegens de documenten te doen gelden.

Artikel 3.5 Grondslag nadere regels

Oud: artikelen 9, eerste lid, en 21 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 3.5 bevat een grondslag om op een aantal terreinen, gerelateerd aan het beheer van documenten, bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen. Deze grondslagen komen overeen met de grondslagen in de artikelen 9, eerste lid, en 21 van de Archiefwet 1995.

De grondslag om nadere regels te stellen over 'de duurzaamheid van door overheidsorganen op te maken archiefbescheiden' is geïncorporeerd in onderdeel a van artikel 3.5 (dat onderdeel bevat namelijk de mogelijkheid om nadere regels te stellen over het in goede staat brengen en bewaren van documenten). Inhoudelijk is met deze gewijzigde formulering geen aanpassing beoogd. De afzonderlijke grondslag voor de 'ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefruimte of archiefbewaarplaats' (artikel 21, eerste lid, van de Archiefwet 1995) is vervallen, nu die ten opzichte van de mogelijkheid om nadere regels te stellen over de bouw, verbouwing, inrichting en verandering van inrichting van depots geen toegevoegde waarde heeft (zie omtrent de wijziging van het begrip 'archiefruimte' in 'depot' de toelichting bij artikel 1.1 van deze regeling).

Hoofdstuk 4. Selectie, vernietiging en overbrenging

Artikel 4.1 Selectielijsten

Oud: artikel 5 van de Aw 1995

Wijziging: concretisering inhoud selectielijst, vereenvoudiging vaststellingsbepaling

Artikel 4.1 heeft betrekking op de selectielijsten en is gebaseerd op artikel 5 van de Archiefwet 1995. Ten opzichte van artikel 5 van de Archiefwet 1995 is een aantal zaken aangepast. Ten eerste is in het eerste lid duidelijkheidshalve toegevoegd dat een verantwoordelijk overheidsorgaan niet alleen is belast met het (doen) ontwerpen van selectielijsten, maar ook met het toepassen van de reeds vastgestelde selectielijsten voor de documenten waarvoor hij verantwoordelijk is. Daaruit volgt dat een vastgestelde selectielijst – bijvoorbeeld ook bij een reorganisatie waarbij taken (en de daarbij behorende documenten) overgaan op een ander overheidsorgaan – op die documenten

van toepassing blijft. Zulks laat uiteraard onverlet dat het verantwoordelijke overheidsorgaan vervolgens een nieuwe selectielijst kan doen ontwerpen.

Bovendien is in het tweede lid de inhoud van de selectielijst nader uitgewerkt. Anders dan artikel 5 van de Archiefwet 1995 – waar de nadruk vooral ligt op het aanmerken van de archiefbescheiden die op enig moment voor vernietiging in aanmerking komen – is ook expliciet benoemd dat in een selectielijst wordt opgenomen welke categorieën documenten blijvend zullen worden bewaard. De nadruk komt daarmee meer op het bewaren van documenten te liggen. Onderdeel c bevat een explicitering van de mogelijkheid om in een selectielijst criteria op te nemen, op grond waarvan documenten die op grond van de selectielijst voor vernietiging in aanmerking komen, toch van vernietiging kunnen worden uitgezonderd (de zogeheten 'hotspots').

Er moet ook op worden gewezen dat in het tweede lid, onderdelen a en b, van 'categorieën documenten' wordt gesproken. Dit sluit aan bij de praktijk van het vormgeven van selectielijsten, waarin de bewaartermijnen over het algemeen worden gekoppeld aan categorieën documenten. Meestal zijn die categorieën gebaseerd op de werkprocessen, waarin documenten worden opgemaakt of ontvangen (te denken valt aan processen als 'behandelen bezwaarschriften', of 'beantwoorden burgervragen'), maar ook een andere categorisering is mogelijk.

Het derde lid van artikel 4.1 bevat een vereenvoudiging van de vaststellingsprocedure. Artikel 5 van de Archiefwet 1995 kent een gedifferentieerde vaststellingsprocedure, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen selectielijsten die betrekking hebben op documenten van de Hoge Colleges van Staat en het Kabinet van de Koning (waarbij de vaststelling bij koninklijk besluit plaatsvindt, op voordracht van de Minister van OCW), selectielijsten die betrekking hebben op documenten van de ministeries (waarbij de vaststelling plaatsvindt bij besluit van de Minister van OCW en de Minister wie het mede aangaat) en overige selectielijsten (waarbij de vaststelling door de Minister van OCW plaatsvindt). Voorgesteld wordt dit te vervangen door één wijze van vaststelling, namelijk bij besluit van de Minister van OCW, in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de selectielijst ontworpen heeft (zie nader paragraaf 4.4 van deze memorie van toelichting).

Artikel 4.2 Vernietiging

Oud: artikel 3 van de Aw 1995

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

Artikel 4.2, eerste lid, betreft de plicht voor verantwoordelijke overheidsorganen om de documenten die op grond van een selectielijst voor vernietiging in aanmerking komen, te vernietigen. Het artikel is gebaseerd op artikel 3 van de Archiefwet 1995, zij het dat er in dit wetsvoorstel voor is gekozen om het vernietigen van documenten een verplichting van het verantwoordelijke overheidsorgaan te maken. Net als bij artikel 3.1 is toegevoegd dat het verantwoordelijke overheidsorgaan bij het vernietigen van documenten 'passende maatregelen' dient te nemen, hetgeen ruimte biedt voor een risicobenadering. Zie daarover nader de toelichting bij artikel 3.1 en paragraaf 4.3 van het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Het tweede lid van artikel 4.2, biedt een expliciete grondslag voor het stellen van nadere regels over de door het verantwoordelijke overheidsorgaan op te maken verklaring van de vernietiging. In artikel 8 van het Archiefbesluit 1995 is daarover ook een regeling opgenomen die lijkt te zijn gebaseerd op de algemene delegatiegrondslag, opgenomen in artikel 21, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Ten behoeve van de duidelijkheid is in dit wetsvoorstel een explicietere delegatiegrondslag opgenomen.

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

Artikel 4.3 Overbrenging en overbrengingstermijn

Oud: artikel 12 van de Aw 1995

Wijziging: verkorting overbrengingstermijn

Artikel 4.3 ziet op de overbrengingstermijn. Ten opzichte van artikel 12 van de Archiefwet 1995 is de verkorting van de overbrengingstermijn (van twintig jaar naar tien jaar) de essentiële wijziging. Zie daarover nader paragraaf 4.5. In het tweede lid is de mogelijkheid vervallen om krachtens algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de overbrenging, nu daarvan geen gebruik wordt gemaakt. Voor het overige is de tekst niet inhoudelijk aangepast.

Artikel 4.4 Afwijking overbrengingstermijn

Oud: artikel 13 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 4.4 is gebaseerd op artikel 13 van de Archiefwet 1995. In artikel 4.4 is de verkorting van de overbrengingstermijn verwerkt. Voor het overige is de bepaling enkel redactioneel aangepast.

Artikel 4.5 Ontheffing overbrengingstermijn

Nieuw

Artikel 4.5 is nieuw en voorziet in de mogelijkheid voor gedeputeerde staten, onderscheidenlijk de Minister van OCW (indien het documenten betreft die naar het Nationaal Archief worden overgebracht of waarvoor gedeputeerde staten het verantwoordelijke overheidsorgaan is) om in bepaalde bijzondere gevallen een ontheffing van de overbrengingsverplichting te verlenen (het zogeheten 'bewaren bij de bron'). Zie hierover nader paragraaf 4.6.

Het derde lid biedt een grondslag om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de procedure voor het aanvragen van een ontheffing. Het vierde lid biedt ten slotte de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere regels te stellen over de door het verantwoordelijk overheidsorgaan te treffen adequate voorzieningen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten (dit is ingevolge het tweede lid, onderdeel c, één van de voorwaarden voor kunnen het verlenen van een ontheffing).

Hoofdstuk 5. Archiefdiensten en archivariissen

Artikel 5.1 Het Nationaal Archief

Oud: artikelen 25 en 26 van de Aw 1995

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

Artikel 5.1 gaat over het Nationaal Archief, de archiefdienst voor documenten van de centrale overheid. Het artikel is de pendant van de artikelen 25 en 26 van de Archiefwet 1995. Ten opzichte van die artikelen is de wettelijke regeling sterk vereenvoudigd. Dit hangt samen met het uitgangspunt in dit wetsvoorstel, dat de organisatie wordt aangewezen die met het blijvend beheer van documenten is belast, en niet de fysieke locatie (zie nader paragraaf 2.7). Artikel 5.1 voorziet in één Nationaal Archief dat ressorteert onder de Minister van OCW, en dat is belast met de blijvende bewaring en

beschikbaarstelling van documenten van (kortgezegd) de centrale overheid. Het artikel is daarmee in wezen een voortzetting van artikel 25 van de Archiefwet 1995, met dien verstande dat de in de Archiefwet 1995 bedoeld 'rijksarchiefdienst' nu – in overeenstemming met de praktijk – als Nationaal Archief is aangeduid.

Het onderscheid tussen de algemene rijksarchiefbewaarplaats en de verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie is daarbij vervallen, hetgeen ook maakt dat artikel 26 van de Archiefwet niet hoeft te worden overgenomen. In plaats van een rijksarchiefdienst, een algemene rijksarchiefbewaarplaats, en onderscheiden rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies, kent artikel 5.1 één Nationaal Archief dat is belast met de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van documenten van de centrale overheid. Dit maakt dat de in artikel 26 van de Archiefwet 1995 opgenomen bepalingen over de verdeling van archiefbescheiden over de verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen niet in dit wetsvoorstel hoeven te worden opgenomen.

Het tweede lid, onderdeel c, is nieuw, en houdt verband met de in artikel 2.3 en 2.7, tweede lid, opgenomen regeling over de verantwoordelijkheid voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Ingevolge artikel 5.1, tweede lid, onderdeel c, is het Nationaal Archief belast met de blijvende bewaring van documenten van zo'n orgaan of organisatie, indien de Minister van OCW in de gemeenschappelijke regeling als het verantwoordelijke overheidsorgaan voor de overgebrachte documenten van het orgaan of organisatie is aangemerkt (zie ook de toelichting bij artikel 5.2).

Het derde lid van artikel 5.1 bepaalt dat het Nationaal Archief een algemene rijksarchivaris heeft die verantwoordelijk is voor het beheer van de documenten die blijvend door het Nationaal Archief worden bewaard. In dit kader is het van belang erop te wijzen dat – omdat de verschillende rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie zijn vervallen – ook de functie van (niet-algemene) rijksarchivaris in de provincie is vervallen. Dit laat uiteraard onverlet dat in het Nationaal Archief archivariissen werkzaam kunnen zijn, die voor de daar berustende documenten krachtens mandaat van de algemene rijksarchivaris het beheer kunnen uitoefenen.

Artikel 5.2 Decentrale archiefdiensten

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

Wijziging: samenvoeging, schrappen onderscheid provinciale, gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen

Artikel 5.2 bevat een regeling voor de zogeheten decentrale archiefdiensten. Het artikel is daarmee de vervanger van de artikelen 27, 31 en 36 van de Archiefwet 1995. Net als bij het Nationaal Archief wordt met een decentrale archiefdienst een organisatie bedoeld en niet zozeer de plek waar documenten daadwerkelijk worden bewaard.

Nieuw is het eerste lid, onderdeel b, dat verband houdt met de in artikel 2.3 en 2.7, tweede lid, opgenomen regeling over de verantwoordelijkheid voor de documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Op grond van artikel 2.7, tweede lid, wordt in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen voor overgebrachte documenten van een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam of gemeenschappelijk orgaan, of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie. Het is de archiefdienst die door dit verantwoordelijke overheidsorgaan is aangewezen, die is belast met de blijvende bewaring van die documenten.

De keuze voor de term 'archiefdienst' is nader toegelicht in paragraaf 2.7 van deze memorie van toelichting. Van belang is dat ook het onderscheid tussen provinciale,

gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen is vervallen. In dit wetsvoorstel wordt steeds van 'decentrale archiefdiensten' gesproken. Daarvoor is gekozen omdat het onderscheid het wetsvoorstel onnodig complex zou maken, terwijl het onderscheid inhoudelijk niet nodig is. De taak van een archiefdienst volgt het verantwoordelijk overheidsorgaan, dat de archiefdienst heeft aangewezen. Zo is een archiefdienst die door gedeputeerde staten is aangewezen, belast met de bewaring van de documenten van de provincie. De wettekst laat de mogelijkheid open, dat één archiefdienst door meerdere verantwoordelijke overheidsorganen wordt aangewezen.

Artikel 5.3 Aanwijzing algemene rijksarchivaris en archivaris

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

Wijziging: diplomaverreichte vervallen, nieuwe vereiste kennis en vaardigheid algemene rijksarchivaris en archivaris, nieuwe regeling benoeming algemene rijksarchivaris

Artikel 5.3 regelt de aanwijzing van de algemene rijksarchivaris en (voor de decentrale overheden) de archivariissen. De regeling is in belangrijke mate gebaseerd op de artikelen 29, derde lid, 32, derde lid, en 37, derde lid, van de Archiefwet 1995, zoals die artikelen komen te luiden na de inwerkingtreding van de Wet normalisering rechtspositie ambtenaren (Wnra). Omdat voor de aanwijzing van de algemene rijksarchivaris geen regeling in de Archiefwet 1995 was opgenomen, is daarvoor in dit artikel een nieuwe bepaling (het eerste lid) toegevoegd.

In artikel 5.3 zijn ten opzichte van de voornoemde artikelen van de Archiefwet 1995 een aantal inhoudelijke wijzigingen doorgevoerd. Ten eerste is de diplomaeis vervallen. Een persoon hoeft kortom niet langer in het bezit te zijn van een diploma archivariestiek om als archivaris te worden benoemd. In plaats daarvan bepaalt artikel 5.3, vierde lid, dat een archivaris wordt aangewezen op grond van zijn professionele kwaliteiten. De mogelijkheid voor gedeputeerde staten, een college van burgemeester en wethouders, of een dagelijks bestuur van een waterschap om *geen* archivaris aan te wijzen is evenwel vervallen. In alle gevallen dienen kortom een archiefdienst en een archivaris te worden aangewezen (zie over het vervallen van de diplomaeis en de verplichting tot het aanwijzen van een archivaris voor decentrale overheden nader paragraaf 4.9). Het onderscheid tussen provinciearchivariissen, gemeentearchivariissen en waterschapsarchivariissen is vervallen, in lijn met het vervallen onderscheid tussen provinciale, gemeentelijke en waterschapsarchiefbewaarplaatsen (zie nader de toelichting bij artikel 5.2).

Hoofdstuk 6. Openbaarheid en beperkt openbaar archief

Artikel 6.1 Openbaarheid

Oud: artikelen 14 en 19 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 6.1 bevat het beginsel, dat documenten na overbrenging openbaar zijn. Dit betekent dat het in beginsel eenieder is toegestaan om overgebrachte documenten kosteloos te raadplegen en daarvan kopieën, afschriften, uittreksels of bewerkingen te maken (zie voor uitzonderingen op dit beginsel echter de toelichting bij de artikelen 6.2, 6.3 en 7.1). Het artikel is afgeleid van artikel 14 van de Archiefwet 1995 en enkel redactioneel aangepast. Het vierde lid van artikel 6.1 is afgeleid van artikel 19 van de Archiefwet 1995.

Artikel 6.2 Openbaarheidsbeperking

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

Wijziging: aansluiting openbaarheidsregime op de Wob

Artikel 6.2 heeft betrekking op openbaarheidsbeperking bij de overbrenging. Het artikel is daarmee een pendant van artikel 15, eerste en vijfde tot en met zevende lid, en 15a van de Archiefwet 1995. Deze artikelen uit de Archiefwet 1995 zijn volledig herzien en vervangen door een artikel waarbij zoveel mogelijk aansluiting is bij de beperkingsgronden van de Wob. De drie beperkingsgronden uit de Archiefwet 1995 zijn daarom vervallen en vervangen door dertien beperkingsgronden die min of meer gelijklopend zijn aan de beperkingsgronden die in artikel 10 van de Wob zijn opgenomen.

Met het overnemen van de beperkingsgronden uit de Wob is beoogd de aansluiting tussen de Wob en de Archiefwet te verbeteren. Voor archiefvormers die vanuit de dagelijkse praktijk bekend zijn met de Wob, moet het eenvoudiger worden om bij de overbrenging van documenten een beperkingsbesluit op grond van de Archiefwet op te stellen. Daarmee is beoogd de verwarring die nu vaak ontstaat door de onderlinge verschillen tussen de beperkingsgronden van de Archiefwet en de Wob (zie nader paragraaf 5) te verminderen. Daarbij zou op eensluidende beperkingsgronden de ontwikkeling van systemen waarbij van meet af aan met de openbaarheid rekening wordt gehouden (*open by design*) kunnen vereenvoudigen (zie nader paragraaf 4.8).

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

In artikel 6.2 is ook het onderscheid tussen absolute en relatieve beperkingsgronden van de Wob overgenomen. Dit betekent concreet dat een verantwoordelijk overheidsorgaan de openbaarheid in ieder geval beperkt als één van de gronden, opgenomen in artikel 6.2, eerste lid, van toepassing is. Voor de gronden die zijn opgenomen in het tweede en derde lid geldt dat zij alleen worden toegepast om de openbaarheid van documenten te beperken indien het belang dat door de openbaarheidsbeperking wordt beschermd zwaarder weegt dan het belang van openbaarheid van de opgenomen informatie.

Artikel 6.3 Openbaarheidsbeperking na overbrenging

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

Wijziging: verruiming mogelijkheid alsnog stellen openbaarheidsbeperking

Artikel 6.3 is gebaseerd op artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995, en regelt de mogelijkheid om na overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen. Artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995 is daarin erg restrictief: een zorgdrager kan na de overbrenging niet alsnog een openbaarheidsbeperking stellen, *'tenzij zich na het tijdstip van overbrenging omstandigheden hebben voorgedaan die, waren zij op dat tijdstip bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid [...] zouden hebben geleid'*. Er moet kortom sprake zijn van nieuwe omstandigheden die het stellen van een openbaarheidsbeperking kunnen rechtvaardigen.

Artikel 15, tweede lid, van de Archiefwet 1995 biedt dan ook niet de mogelijkheid om bij de overbrenging begane fouten te herstellen. Hoewel buiten kijf staat dat de overbrenging zorgvuldig moet plaatsvinden en daarbij ook zorgvuldig moet worden beoordeeld of de noodzaak bestaat de openbaarheid van documenten te beperken, is in de praktijk niet volledig uit te sluiten dat toch per abuis documenten worden overgebracht waarbij geen openbaarheidsbeperking is gesteld, terwijl daar wel alle aanleiding toe bestaat (bijvoorbeeld omdat de documenten bijzondere categorieën van persoonsgegevens bevatten). In zo'n geval dient de wet er niet aan in de weg te staan

dat zo'n vergissing wordt hersteld. Artikel 6.3 biedt daarom een ruimere mogelijkheid om na de overbrenging alsnog een openbaarheidsbeperking te stellen: dat is mogelijk als de voortdurende openbaarheid van de documenten onaanvaardbaar zou zijn, gelet op een of meer van de beperkingsgronden, zoals opgenomen in artikel 6.2, eerste tot en met derde lid.

Artikel 6.4 Advisering en motivering openbaarheidsbeperkingen

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

Wijziging: toevoeging regeling motivering openbaarheidsbeperkingen

Artikel 6.4, eerste lid, heeft betrekking op de advisering over een besluit tot openbaarheidsbeperking. Ingevolge het eerste lid vraagt het verantwoordelijke overheidsorgaan over een voorgenomen besluit tot openbaarheidsbeperking advies aan de beheerder van de archiefdienst, waarnaar de documenten worden overgebracht. Het eerste lid is gebaseerd op artikel 15, eerste lid, van de Archiefwet 1995, waarin is opgenomen dat slechts na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats de zorgdrager beperkingen aan de openbaarheid kan stellen. Het artikellid is enkel technisch herzien.

Het tweede lid van artikel 6.4 is nieuw en houdt verband met de herziene beperkingsgronden, opgenomen in artikel 6.3. Onder de Archiefwet 1995 wordt in de praktijk veelal besloten tot openbaarheidsbeperking op basis van één van de drie in de wet opgenomen beperkingsgronden. De beheerder van de archiefbewaarplaats beoordeelt vervolgens aan de hand van die beperkingsgrond of een verzoeker al dan niet inzage kan krijgen. Onder toepassing van artikel 6.3 van dit wetsvoorstel is het zeer wel mogelijk dat de openbaarheid van documenten wordt beperkt omdat daar meerdere beperkingsgronden van toepassing zijn. Anders dan op grond van de Archiefwet 1995 het geval is, heeft de beheerder dan geen houvast aan één bepaalde beperkingsgrond. Om ervoor te zorgen dat het beperkingsbesluit voor de beheerder hanteerbaar blijft als vertrekpunt voor zijn beoordeling, bepaalt artikel 6.4, tweede lid, dat het verantwoordelijke overheidsorgaan in het beperkingsbesluit een motivering opneemt aan de hand van de verschillende beperkingsgronden, die zich tegen openbaarmaking verzetten.

Artikel 6.5 Beperkingstermijnen

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

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

Artikel 6.5 bevat drie verschillende beperkingstermijnen, die zijn gekoppeld aan de beperkingsgronden, opgenomen in artikel 6.2. In de Archiefwet 1995 is daarentegen één algemene beperkingstermijn opgenomen: artikel 15, vierde lid, bepaalt dat aan de openbaarheid gestelde beperkingen geen betrekking hebben op archiefbescheiden die ouder zijn dan *vijfenzeventig* jaar, zulks voor zover niet anders is beslist door de Minister van OCW of – indien het archiefbescheiden betreft die niet naar een rijksarchiefbewaarplaats of een provinciale archiefbewaarplaats worden overgebracht – door gedeputeerde staten.

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

Voor een aantal beperkingsgronden is vastgehouden aan de huidige 75 jaar. Dit geldt voor de beperkingsgronden die onder de Archiefwet 1995 onder de beperkingsgrond

'Staat en bondgenoten' zouden worden verstaan (artikel 6.2, eerste lid, onder b, en tweede lid, onder a, van dit wetsvoorstel), alsmede voor de beperkingsgrond ter bescherming van de eenheid van de Kroon.

Voor de overige beperkingsgronden – waarvoor onder de Archiefwet 1995 de beperkingsgrond 'onevenredige bevoordeling of benadeling' zou moeten worden toegepast – is voorzien in een kortere beperkingstermijn van twintig jaar. Dit biedt met de verkorte overbrengingstermijn de mogelijkheid om de openbaarheid van documenten in beginsel nog gedurende tien jaar na overbrenging te beperken. In de meeste gevallen is er na twintig jaar geen noodzaak meer om de openbaarheid op één van deze gronden te beperken. In gevallen waarin toch een langere beperkingstermijn noodzakelijk is, biedt artikel 6.5, vierde lid, daarvoor een mogelijkheid. Een dergelijk besluit vereist de instemming van de Minister van OCW (voor documenten die naar het Nationaal Archief worden overgebracht), of van gedeputeerde staten (voor andere documenten).

Artikel 6.6 Opheffing openbaarheidsbeperking

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

Wijziging: redactioneel

Artikel 6.6 regelt de mogelijkheid om een openbaarheidsbeperking op te heffen indien de beperkingsgronden, opgenomen in artikel 6.2, zich daar niet langer tegen verzetten. Het artikel is daarmee de pendant van de mogelijkheid tot opheffing van een openbaarheidsbeperking, opgenomen in artikel 15, derde lid, van de Archiefwet 1995. Inhoudelijk is het artikel niet aangepast.

Hoofdstuk 7. Toegang tot overgebracht archief

Artikel 7.1 Toegang openbare documenten

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

Wijziging: redactioneel

Artikel 7.1 regelt het verlenen van toegang door de beheerder in openbare documenten. Het artikel is afgeleid van artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, van de Archiefwet 1995, en is voor het merendeel niet inhoudelijk aangepast. Wel is van belang dat artikel 7.1 – anders dan artikel 17 – uitsluitend betrekking heeft op documenten waarvoor *geen* openbaarheidsbeperking is gesteld.

Artikel 7.2 Toegang beperkt openbare documenten

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

Wijziging: inhoudelijk gewijzigd

Artikel 7.2 regelt het verlenen van toegang door de beheerder in beperkt openbare documenten. Het artikel is daarmee – net als artikel 7.1 – gebaseerd op artikel 17, eerste, tweede en vierde lid, van de Archiefwet 1995. Ten opzichte van de Archiefwet 1995 is er een aantal belangrijke verschillen.

Het eerste lid van artikel 7.2 bepaalt dat de beheerder toegang verleent voor zover de *beperkingsgronden* zich daartegen niet verzetten. Dit is anders dan in artikel 17, eerste lid, waarin is bepaald dat de beheerder met inachtneming van de aan de openbaarheid gestelde *beperkingen* inzage verleent. Anders dan op grond van de Archiefwet 1995 het geval is, is het beperkingsbesluit dus niet langer de basis voor de beoordeling van een verzoek door de beheerder. Het beperkingsbesluit heeft vooral als functie om de documenten waarop het betrekking heeft als beperkt openbaar aan te merken. Bij een verzoek dat op beperkt openbare documenten betrekking heeft kan vervolgens (net zoals vóór overbrenging het geval zou zijn bij een verzoek om informatie op grond van de Wob) aan *alle* beperkingsgronden wordt getoetst. Dat het besluit niet langer

kaderstellend is voor de beheerder, doet niet af aan het feit dat het van groot belang is dat het beperkingsbesluit goed wordt gemotiveerd. Zulks in de eerste plaats omdat in het besluit voldoende moet worden gerechtvaardigd dat de openbaarheid van de desbetreffende documenten nog gedurende een bepaalde termijn wordt beperkt, maar ook omdat het besluit een belangrijk richtsnoer vormt voor de beoordeling door de beheerder (zie nader de toelichting bij artikel 6.4).

Het tweede lid bevat een verwijzing naar eventuele openbaarheidsbeperkingen die zijn gesteld bij het opnemen van (kortgezegd) particulier archief door een archiefdienst. Zie daarover nader de toelichting bij artikel 8.4. Het derde lid verklaart artikel 7.1, tweede tot en met vijfde lid, van overeenkomstige toepassing op het geven van toegang tot beperkt openbaar archief. Het vierde lid bepaalt dat de beheerder aan het verlenen van toegang tot beperkt openbare documenten voorwaarden kan verbinden. Men moet daarbij met name denken aan voorwaarden die erop zijn gericht de gevoelige informatie die in de documenten is opgenomen te beschermen. In de praktijk is op grond van de Archiefwet 1995 bijvoorbeeld gebruikelijk dat een beheerder bepaalt dat bij toegang tot beperkt openbaar archief geen kopieën mogen worden gemaakt.

Het vijfde lid van artikel 7.2 heeft betrekking op documenten waarvan de openbaarheid is beperkt op basis van of mede op basis van de beperkingsgrond ter bescherming van de eenheid van de Kroon (artikel 6.2, eerste lid, onderdeel a), ter bescherming van de nationale veiligheid (artikel 6.2, eerste lid, onderdeel b), of ter bescherming van de betrekkingen van Nederland met andere landen en met internationale organisaties (artikel 6.2, tweede lid, onderdeel a). Voor deze documenten geldt dat op een verzoek om inzage wordt beslist door het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht. Bovendien is niet het openbaarheidsregime van dit wetsvoorstel van toepassing, maar het openbaarheidsregime dat van toepassing zou zijn geweest indien de documenten niet zouden zijn overgebracht. Deze regeling is gebaseerd op artikel 15, zevende lid, van de Archiefwet 1995. Anders dan op grond van de Archiefwet 1995 het geval is, valt ook de beperkingsgrond 'eenheid van de Kroon' binnen de reikwijdte van deze uitzondering.

Artikel 7.3 Verstrekken of openbaar maken van informatie in andere vorm

Nieuw

Artikel 7.3 is nieuw, en behelst een afwijking van het documentenstelsel dat in de Archiefwet 1995 centraal staat. Het artikel biedt de beheerder de mogelijkheid om een verzoeker in andere vorm dan door het verlenen van toegang informatie te verstrekken uit documenten. De beheerder is kortom niet beperkt tot het al dan niet geven van inzage in een document als *geheel*. Hij heeft ook de mogelijkheid om enkel bepaalde informatie uit het document te verstrekken, bijvoorbeeld door gelakte kopieën te verstrekken.

Het artikel is toegevoegd in verband met de verkorting van de overbrengingstermijn en om te voorkomen dat door de overbrenging een achteruitgang in openbaarheid zou kunnen optreden (zie nader paragraaf 4.8). De beheerder moet daarom in ieder geval onderzoeken of in andere vorm informatie uit documenten kan worden verstrekt, als hij onder toepassing van artikel 7.1 of 7.2 geen toegang kan verlenen tot de desbetreffende documenten. In zo'n geval kan hij enkel weigeren om informatie in andere vorm te verstrekken indien dat van hem een onevenredige inspanning zou vergen (vgl. het eerste lid). Daarbij moet men denken aan gevallen waarin een verzoek betrekking heeft op een archief, waarbij het door de omvang van het archief of de wijze waarop het toegankelijk is gemaakt uitzonderlijk bewerkelijk zou zijn om daarin de informatie te vinden, waarnaar de verzoeker op zoek is.

Hoewel het wetsvoorstel mogelijk maakt dat informatie in andere vorm wordt verstrekt, blijft het verlenen van inzage de reguliere manier waarop het archief voor verzoekers wordt ontsloten. Dit betekent ook dat een beheerder – behalve als geen inzage kan

worden gegeven – niet gehouden is op verzoek informatie in andere vorm te verstrekken.

Artikel 7.4 Uitlening

Oud: artikel 18 van de Aw 1995

Wijziging: gesplitst in de artikelen 7.4 en 7.5

Artikel 7.4 heeft betrekking op de uitlening van documenten. Het artikel is gebaseerd op artikel 18 van de Archiefwet 1995. Anders dan in de Archiefwet 1995 het geval is, is in dit wetsvoorstel voorzien in twee artikelen met betrekking tot uitlening. Artikel 7.4 heeft betrekking op uitlening aan een verzoeker, terwijl artikel 7.5 betrekking heeft op het verlenen van toegang tot documenten aan of het uitlenen van documenten aan het verantwoordelijke overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht.

Ingevolge het eerste lid kan de beheerder documenten voor een bepaalde tijd uitlenen aan een verzoeker, mits deskundig beheer en veilige bewaring naar zijn oordeel voldoende zijn gewaarborgd. Ingevolge het tweede lid zijn de artikelen 7.1, tweede lid, en 7.2, tweede lid, van overeenkomstige toepassing. Dit betekent ten eerste dat mogelijk is een verzoek om uitlening te weigeren indien de toestand van de documenten zich daartegen verzet of indien de documenten niet veilig aan de verzoeker kunnen worden toevertrouwd. Daarbij zal – als het verzoek op beperkt openbare documenten betrekking heeft – moeten worden getoetst of de beperkingsgronden, bedoeld in artikel 6.2 zich tegen de uitlening verzetten.

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

Artikel 7.5 Toegang of uitlening verantwoordelijke overheidsorgaan

Oud: artikel 18 van de Archiefwet 1995, deels nieuw

Wijziging: artikel 18 is gesplitst in de artikelen 7.4 en 7.5

Artikel 7.5 bevat een tweetal bepalingen voor het verlenen van toegang tot of het uitlenen van documenten aan het verantwoordelijk overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht. Artikel 18 van de Archiefwet 1995 bevat de verplichting voor de beheerder om archiefbescheiden op verzoek uit te lenen aan de zorgdrager die de archiefbescheiden heeft overgebracht. Die verplichting is ongewijzigd overgenomen in artikel 7.5, eerste lid. In de Archiefwet 1995 ontbreekt een soortgelijke regeling voor het verlenen van toegang aan het verantwoordelijke overheidsorgaan. Omdat het verlenen van toegang een minder ingrijpende handeling is dan het uitlenen van documenten, is die aan artikel 7.5, eerste lid, toegevoegd.

Het tweede lid van artikel 7.5 biedt de beheerder de mogelijkheid om een verzoek te weigeren indien de toestand van de documenten zich tegen uitlening of het verlenen van toegang verzet. In dat geval stelt de beheerder het verantwoordelijke overheidsorgaan zo mogelijk kopieën van de documenten ter beschikking.

Artikel 7.6 Verzoek om toegang

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

Wijziging: uitgebreid

Artikel 7.6 bevat regels over een verzoek om toegang of uitlening. Het artikel is uitgebreid ten opzichte van artikel 17, derde lid, van de Archiefwet 1995. Het eerste lid van artikel 7.6 bepaalt dat een verzoek dat betrekking heeft op openbare documenten mondeling of schriftelijk kan geschieden. Een verzoek dat betrekking heeft op beperkt openbare documenten of een verzoek om uitlening dient ingevolge het tweede lid schriftelijk te geschieden.

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

Het vierde lid bevat een tweetal bijzondere bepalingen voor verzoeken met betrekking tot beperkt openbaar archief. Onderdeel a bepaalt dat de beheerder nadere eisen kan stellen aan het verzoek om te beoordelen of de verzoeker toegang kan worden verleend. Men kan hierbij denken aan een verzoek dat betrekking heeft op documenten die persoonsgegevens bevatten, waarbij de beheerder – om na te gaan of de verzoeker wetenschappelijk onderzoek doet, en of het gelet daarop toelaatbaar is om hem inzage te verlenen – de verzoeker om een onderzoeksopzet vraagt. Onderdeel b bepaalt dat de beheerder de verzoeker om nadere specificering kan vragen van het onderwerp waarover hij informatie wenst te ontvangen, teneinde te kunnen beoordelen of een verzoeker in andere vorm informatie uit beperkt openbare documenten kan worden verstrekt. Indien de beheerder informatie in andere vorm wil verstrekken, dient hij immers te weten naar welke informatie de verzoeker precies op zoek is.

Hoofdstuk 8. Bijzondere bepalingen beheer overgebracht archief

Artikel 8.1 Vervreemding door Onze Minister

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

Wijziging: redactioneel

Artikel 8.1 bevat een regeling over de vervreemding door de Minister van OCW van documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht. Het artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 8, derde lid, van de Archiefwet 1995.

Artikel 8.2 Vernietiging door Onze Minister

Oud: artikel 6 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 8.2 betreft de vernietiging door de Minister van OCW van documenten die naar het Nationaal Archief zijn overgebracht. Het artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 6 van de Archiefwet 1995.

Artikel 8.3 Afschriften van een authentieke akte

Oud: artikel 20 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 8.3 gaat over de mogelijkheid voor de beheerder van een archiefdienst om afschriften te verstrekken van bij de archiefdienst berustende authentieke akten. Het artikel is inhoudelijk gelijk aan artikel 20 van de Archiefwet 1995.

Artikel 8.4 Het opnemen van bescheiden door een archiefdienst

Nieuw

Artikel 8.4 regelt een bevoegdheid voor een verantwoordelijk overheidsorgaan om bescheiden van niet-overheidsorganen, bijvoorbeeld van particulieren of bedrijven, door de archiefdienst te doen opnemen (hierna kortheidshalve: particulier archief). De bevoegdheid is in de wettekst logischerwijs alleen toegekend aan de verantwoordelijke overheidsorganen die ook beschikken over een archiefdienst. Het gaat concreet om de Minister van OCW, gedeputeerde staten, de colleges van burgemeester en wethouders,

en de dagelijkse besturen van de waterschappen. Uit de huidige Archiefwet 1995 blijkt impliciet van de mogelijkheid om (kortgezegd) particulier archief in een archiefbewaarplaats op te nemen.⁹² Voor dit wetsvoorstel is wenselijk geacht het opnemen van particulier archief van een expliciete wettelijke regeling te voorzien.

Het opnemen van particulier archief door een verantwoordelijk overheidsorgaan veronderstelt de eigendomsoverdracht krachtens overeenkomst van de documenten door de particulier aan de rechtspersoon waarvan het verantwoordelijk overheidsorgaan deel uitmaakt. Daarom is in artikel 8.4, eerste lid, expliciet gemaakt dat het verantwoordelijk overheidsorgaan met de vervreemder een overeenkomst kan sluiten. In de overeenkomst kunnen ook andere afspraken worden gemaakt ten aanzien van de over te dragen documenten.

Van belang is met name dat kan worden overeengekomen dat de openbaarheid van de documenten die door de archiefdienst worden opgenomen nog gedurende enige tijd wordt beperkt (zulks in afwijking van het tweede lid, waaruit volgt dat ook particuliere documenten die in een archiefdienst zijn opgenomen in beginsel openbaar zijn). In dat geval zal het verantwoordelijke overheidsorgaan bij het opnemen van de documenten door de archiefdienst op grond van het tweede lid – net als bij overbrenging van documenten van overheidsorganen het geval is – ook een besluit moeten nemen tot openbaarheidsbeperking van de documenten. Hoofdstuk 6 van dit wetsvoorstel is op dat besluit niet van toepassing en de precieze gronden op basis waarvan de openbaarheid van particulier archief kan worden beperkt en de condities waaronder in die documenten inzage kan worden gegeven, zijn in dit wetsvoorstel niet nader uitgewerkt. Daar is bewust voor gekozen. Van belang daarbij is dat het hier niet gaat om overheidsinformatie, maar om informatie van een particulier die dat op vrijwillige basis aan de archiefdienst wenst af te staan. Ook particuliere archieven kunnen een grote waarde vertegenwoordigen voor onderzoek of als cultureel erfgoed en het verantwoordelijke overheidsorgaan moet de ruimte worden gelaten om met een particulier of een particuliere instantie tot overeenstemming te kunnen komen. Daarbij moet worden voorkomen dat het hanteren van dezelfde (hoge) maatstaf die geldt voor de openbaarheid van overheidsinformatie particulieren ervan zou weerhouden om hun bescheiden aan een archiefdienst over te dragen. Uit het derde lid volgt echter dat ook een openbaarheidsbeperking van particulier archief altijd voor bepaalde tijd zal moeten zijn, zodat de documenten op termijn voor eenieder toegankelijk worden.

Hoofdstuk 9. Toezicht en handhaving

Artikel 9.1 Toezicht centrale overheid

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

Wijziging: redactioneel, vervallen onderscheid zorg en beheer

Artikel 9.1 heeft betrekking op het toezicht voor de centrale overheid. Het artikel is een samenvoeging van de artikelen 25a en 25b van de Archiefwet 1995 en is merendeels (behoudens redactionele aanpassingen) ongewijzigd overgenomen. Het toezicht is belegd bij de daartoe door de Minister van OCW als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren. In de praktijk zijn dit thans ambtenaren van de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed.

Van belang is dat het toezicht ingevolge artikel 9.1 niet langer is beperkt tot het feitelijke beheer van de archiefbescheiden. In de Archiefwet 1995 wordt onder zorg wordt verstaan de bestuurlijke zorg voor documenten, waaronder met name wordt verstaan het zorgen voor geschikte huisvesting en voldoende financiën en personeel, en het nemen van beslissingen over onder andere de vervanging, vervreemding en overbrenging van documenten (zie nader paragraaf 2.2 van deze toelichting), terwijl de

⁹² Vgl. artikel 1, onderdeel c, onder 3°, van de Archiefwet 1995

term beheer vooral ziet op het feitelijk beheer van documenten, met inbegrip van de vernietiging van documenten. Dit onderscheid leidt tot een complexe en onnodige belemmering bij het houden van het toezicht, dat in de praktijk – omdat zorg en beheer van elkaar afhankelijk zijn – bovendien moeilijk is af te bakenen. Gekozen is daarom om het toezicht te laten zien op de naleving van het bepaalde bij of krachtens de wet in den brede.

Artikel 9.2 Handhaving centrale overheid

Oud: artikel 24 van de Aw 1995

Wijziging: redactioneel

Artikel 9.2 bevat een aantal handhavingsbevoegdheden dat aan de Minister van OCW is toegekend. Het artikel is gebaseerd op artikel 24 van de Archiefwet 1995 en enkel redactioneel aangepast.

Artikel 9.3 Toezicht decentrale overheden

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

Wijziging: samenvoeging

In artikel 9.3 is een regeling opgenomen over het toezicht bij decentrale overheden. Het artikel is een samenvoeging van de artikelen 29, tweede lid, 30, tweede lid, en 37, tweede lid, van de Archiefwet 1995. Net als bij het toezicht bij de centrale overheid is het onderscheid tussen zorg en beheer vervallen (zie nader de toelichting bij artikel 9.1). Voor de door provinciale staten, de gemeenteraad, of het bestuur van het waterschap vast te stellen verordening is ten opzichte van het bepaalde in de Archiefwet 1995 toegevoegd dat in die verordening in ieder geval een regeling wordt opgenomen over de periodieke verslaglegging over het toezicht.

Artikel 9.4 Toezicht gemeenschappelijke regelingen

Oud: artikel 40 van de Aw 1995

Artikel 9.4 ziet op het toezicht bij krachtens gemeenschappelijke regelingen ingestelde openbare lichamen, bedrijfsvoeringsorganisaties en gemeenschappelijke organen. In de Archiefwet 1995 is voor toezicht op deze organisaties geen uitgewerkte regeling opgenomen. De basis voor het regelen van toezicht is artikel 40 van de Archiefwet 1995, dat bepaalt dat in de gemeenschappelijke regeling een voorziening omtrent de zorg voor de archiefbescheiden moet worden getroffen.

In dit wetsvoorstel is als voormeld voorzien in een uitgewerkte regeling voor de verantwoordelijkheid voor de documenten van krachtens gemeenschappelijke regeling ingestelde openbaar lichamen, gemeenschappelijk organen en bedrijfsvoeringsorganisaties (zie nader de toelichting bij de artikelen 2.3 en 2.7). In lijn daarmee is ook een bepaling over het toezicht opgenomen. Deze bepaling is in lijn met de regeling voor het toezicht bij decentrale overheden (zie hierboven). Zoals bij artikel 2.3 en 2.7 is toegelicht, wordt in de gemeenschappelijke regeling een verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen dat verantwoordelijk is voor de overgebrachte documenten van het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, of de bedrijfsvoeringsorganisatie. De archiefdienst die door dat verantwoordelijke overheidsorgaan wordt aangewezen is belast met de bewaring van de blijvend te bewaren documenten van het openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan, of de bedrijfsvoeringsorganisatie. Uit artikel 9.4 volgt vervolgens dat het de archivaris van deze archiefdienst is, die met het toezicht is belast. Indien dat verantwoordelijke overheidsorgaan de Minister van OCW is, geschiedt het toezicht door de als hoofdinspecteur en inspecteurs aangewezen ambtenaren, bedoeld in artikel 9.1, eerste lid.

Artikel 9.5 Last onder bestuursdwang

Oud: artikel 42 van de Aw 1995

Wijziging: vervanging strafrechtelijke boete door last onder bestuursdwang

Artikel 9.5 verbindt een sanctie aan het niet-naleven van de verplichting voor eenieder om documenten op verzoek van een verantwoordelijk overheidsorgaan tijdelijk aan hem af te staan, zodat het verantwoordelijk overheidsorgaan van die documenten reproducties kan maken (zie artikel 3.4 van het wetsvoorstel). Het artikel is de opvolger van artikel 42 van de Archiefwet 1995.

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

Hoofdstuk 10. Overgangs- en slotbepalingen

Artikel 10.1 Afwijking verkorting overbrengingstermijn voor bestaande documenten

Nieuw

Artikel 10.1 bepaalt kortgezegd dat voor de documenten die al bestaan op het moment dat dit wetsvoorstel in werking treedt, de huidige overbrengingstermijn van twintig jaren blijft gelden (vgl. artikel 12, eerste lid, van de Archiefwet 1995). Daarmee wordt voorkomen dat door de verkorting van de overbrengingstermijn documenten die bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel al tien jaar oud zijn, per direct naar een archiefdienst zouden moeten worden overgebracht.

Artikel 10.x Overgangsbepalingen

PM

De Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media,

Arie Slob