

Vergaderjaar 2023–2024

35 968

Intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door een nieuwe Archiefwet (Archiefwet 20..)

Nr. 10

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET NADER VERSLAG

Ontvangen 10 april 2024

De regering dankt de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschap voor de nadere schriftelijke inbreng bij het wetsvoorstel tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door een nieuwe Archiefwet (hierna: het wetsvoorstel). De regering heeft met veel belangstelling kennisgenomen van de vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks-PvdA, de VVD, het CDA, de ChristenUnie en de SGP. Hierna volgt het antwoord van de regering, waarbij zoveel mogelijk de volgorde van het verslag is aangehouden.

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

In aanvulling op de onderstaande beantwoording van de gestelde vragen en opmerkingen door de fracties hecht ik eraan om bij wijze van inleiding – net als in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – te benadrukken waarom de modernisering van de Archiefwet 1995 belangrijk is.

De Archiefwet – die door alle overheidsorganen moet worden toegepast – geeft het algemene kader voor het informatiebeheer van de overheid met als belangrijkste doel dat overheidsinformatie behouden, vindbaar en toegankelijk blijft voor huidige en toekomstige generaties. De regels uit de Archiefwet 1995 zijn niet altijd goed toe te passen of te begrijpen in de huidige context van digitaal informatiebeheer. Daarbij is met name door de digitalisering de hoeveelheid informatie die overheidsorganen onder zich hebben exponentieel gegroeid, waardoor het op orde brengen en houden van de informatiehuishouding een uitdaging is. Goed informatiebeheer door overheidsorganen is een basisvoorwaarde voor zorgvuldige beleids- en besluitvorming, voor de verantwoording aan de volksvertegenwoordiging en voor democratische controle, op verzoek en uit eigen beweging.

Het doel van de modernisering van de Archiefwet is een beter begrijpelijke, en vooral ook beter toepasbare wet, zodat informatie van de overheid duurzaam toegankelijk is. Duurzame toegankelijkheid gaat daarbij niet alleen over de staat van documenten, maar ook over de wijze waarop documenten worden geordend, hoe wordt geborgd dat documenten (of het nu om papieren documenten gaat, of om digitale informatie)¹ binnen een redelijke termijn beschikbaar en raadpleegbaar zijn, en over de wijze waarop de authenticiteit van documenten wordt geborgd. Het wetsvoorstel is een belangrijke stap in het realiseren van een goede digitale informatiehuishouding van de overheid. Het wetsvoorstel draagt hieraan bij door een helder juridisch kader te bieden voor het beheer van documenten door overheidsorganen, voor het vastleggen van bewaartermijnen, en voor de openbaarheid van documenten na overbrenging naar een archiefdienst. Met dit wetsvoorstel wordt ook de aansluiting tussen de Archiefwet en andere wetgeving op het gebied van de informatiehuishouding, zoals de Wet open overheid (hierna: de Woo), beter geregeld.

In de nota naar aanleiding van het verslag en in eerdere bekendmakingen over het wetsvoorstel is 1 januari 2025 als mogelijke inwerkingtredingsdatum genoemd.² Op dit moment wordt hard gewerkt aan het concept-Archiefbesluit en de concept-Archiefregeling, waarvan de internetconsultatie kortgeleden is afgerond. Er lopen momenteel nog verschillende adviesaanvragen en uitvoeringstoetsen. Vanwege de tijd die zal zijn gemoeid met een zorgvuldige verwerking van de reacties die zijn ontvangen, de adviezen en de resultaten van de uitvoeringstoetsen, alsmede vanwege de tijd die naar verwachting nodig is voor de Kamerbehandeling van dit wetsvoorstel, wordt 1 januari 2025 als mogelijke inwerkingtredingsdatum meer en meer onzeker. Tegelijkertijd is zekerheid over de inwerkingtredingsdatum van het wetsvoorstel van groot belang voor de Regionale Historische Centra (hierna: RHC's), vanwege mijn voornemen om met ingang van de inwerkingtredingsdatum uit te treden uit de gemeenschappelijke regelingen van de RHC's. Gelet op deze omstandigheden vind ik het onverstandig om vast te houden aan 1 januari 2025 als na te streven inwerkingtredingsdatum voor het wetsvoorstel. Ik wil mij daarom richten op de inwerkingtreding van het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2026.

Ik kijk ernaar uit om met uw Kamer in debat te gaan over het wetsvoorstel zodra u daartoe besluit.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie onderkennen nog altijd de noodzaak om de informatiehuishouding van de Rijksoverheid te verbeteren en begrijpen dat de huidige praktijk van digitaal informatiebeheer de Rijksoverheid dwingt om de Archiefwet 1995 te actualiseren. Deze leden begrijpen de noodzaak om de Archiefwet te moderniseren. Toch heeft de regering hun zorgen over het ontbreken van waarborgen in het wetsvoorstel dat het handelen van de overheid wordt vastgelegd, opdat archieven worden gevormd waarmee de overheid zich kan verantwoorden niet helemaal kunnen wegnemen. Zij vrezen dat er met de nieuwe Archiefwet in zijn huidige vorm nog altijd feitelijk meer geheim

¹ In de nota van wijziging bij dit wetsvoorstel is een aparte toelichting gegeven op het brede, techniekneutrale documentbegrip dat het wetsvoorstel hanteert. Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 8, p. 6.

² Vgl. Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 7, p. 15 en <https://kia.pleio.nl/blog/view/d0accfa-319a-4750-82fe-4579d1e22555/antwoorden-op-kamervragen-naar-de-tweede-kamer-gestuurd>.

kan blijven dan onder de Archiefwet 1995. Kan de regering de zorgen, die nog leven bij deze leden, wegnemen met een ondubbelzinnige reactie?

De vrees dat onder de nieuwe Archiefwet meer geheim kan blijven dan onder de huidige Archiefwet is ongegrond. Door de verkorting van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar worden documenten eerder overgebracht naar een archiefdienst en daarmee eerder openbaar. De mogelijkheid om bij overbrenging de openbaarheid te beperken blijft bestaan. Een openbaarheidsbeperking bij overbrenging is echter de uitzondering op de regel, en daaraan verbindt de wet duidelijke en strikte eisen.

Voor een openbaarheidsbeperking is bij overbrenging een apart besluit nodig. Dit vraagt om een beoordeling voorafgaand aan de overbrenging, waarvoor advies moet worden gevraagd aan de archivaris. Met dit wetsvoorstel wordt ten opzichte van de huidige wet toegevoegd dat dit beperkingsbesluit moet worden gemotiveerd aan de hand van de beperkingsgronden die zich ondanks het tijdsverloop nog tegen openbaarmaking verzetten.³ Deze motivering wordt gepubliceerd als toelichting bij het beperkingsbesluit. Op basis van het wetsvoorstel moet een overheidsorgaan dus uitgebreider en preciezer uitleggen voor welke documenten een openbaarheidsbeperking moet gelden, en waarom. Dat de beperkingsgronden gedetailleerder zijn, helpt hierbij. Vanwege de publicatie kan een overheidsorgaan ook op de motivering worden aangesproken.

Door het tijdsverloop kunnen alleen zwaarwegende redenen grond voor een beperking zijn. Het beschermen van de persoonlijke levenssfeer van natuurlijke personen is daarbij veruit de meestvoorkomende beperkingsgrond. Zelfs als het noodzakelijk is om een openbaarheidsbeperking in te stellen, wordt in het wetsvoorstel maximaal ingezet op het onder voorwaarden bieden van toegang tot beperkt openbare documenten. Daardoor is het vaak mogelijk om toegang te krijgen tot het beperkt openbare archief (bijvoorbeeld voor verzoekers die wetenschappelijk onderzoek doen).⁴ Het feit dat bij overbrenging publiek toegankelijke inventarissen worden opgesteld draagt ook bij aan de toegankelijkheid. Voor die gevallen waarin een beperkingsgrond een beletsel is, voegt het wetsvoorstel de mogelijkheid toe om informatie in andere vorm uit het beperkt openbare archief te verstrekken.⁵ Zelfs als een openbaarheidsbeperking is gesteld, betekent dat in veel gevallen dus niet dat het archief «geheim» is.

Een openbaarheidsbeperking is bovendien altijd tijdelijk, omdat de Archiefwet maximumtermijnen bevat waarna de gestelde openbaarheidsbeperkingen vervallen. In dit wetsvoorstel wordt de maximale beperkingstermijn voor veel gronden ten opzichte van de Archiefwet 1995 sterk ingekort, namelijk naar maximaal 20 jaar voor de meeste beperkingsgronden.⁶ Het startmoment voor de maximale beperkingstermijn is in dit wetsvoorstel bovendien expliciet gekoppeld aan het moment van creatie of ontvangst van het document. De termijn start dus niet pas na overbrenging, of na sluiting van een dossier, zoals nu vaak gebruikelijk. Ook dat komt de openbaarheid ten goede.

³ Vgl. het voorgestelde artikel 7.3, tweede lid, van het wetsvoorstel.

⁴ Zij het dat in zo'n geval, ter bescherming van de belangen waarvoor de beperking is gesteld, normaliter geen kopieën van de documenten mogen worden gemaakt.

⁵ Artikel 8.4 van het wetsvoorstel.

⁶ Zie nader artikel 7.4 van het wetsvoorstel.

De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed (hierna: de Inspectie) houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet. Dit toezicht kan op grond van het wetsvoorstel ook betrekking hebben op het stellen van openbaarheidsbeperkingen. Met de uitbreiding in dit wetsvoorstel van toezicht naar overgebracht archief⁷ kan de Inspectie ook toezicht gaan houden op de wijze waarop archiefdiensten omgaan met verzoeken om toegang. Het toezicht op grond van het wetsvoorstel biedt daarmee een extra waarborg dat er op verantwoorde wijze met openbaarheidsbeperkingen wordt omgegaan.

De regering heeft eerder begrip geuit voor de zorgen van de verschillende fracties dat de Archiefwet geen waarborgen zou bieden dat het handelen van de overheid wordt vastgelegd. Dit valt echter buiten de reikwijdte van dit wetsvoorstel. Welke informatie uit het oogpunt van bedrijfsvoering of verantwoording precies moet worden vastgelegd en bewaard (en voor hoe lang) is afhankelijk van de context waarin deze informatie wordt gevormd, en de werkprocessen waarin de informatie een rol speelt. Omdat overheidsorganen onderling sterk verschillen in karakter, is de archiefwetgeving bewust kaderstellend en niet gericht op de vorming van documenten in specifieke werkprocessen. Dit laat onverlet dat bijvoorbeeld in specifieke wetgeving wel eisen gesteld kunnen worden aan het vastleggen van bepaalde informatie of het opmaken van specifieke documenten. De regering meent dat bijzondere wetgeving – en niet de archiefwetgeving – hiervoor de juiste plek is.⁸ De Archiefwet is bewust ingericht als wet die voor alle overheidsorganen – van zowel de centrale als de decentrale overheid – van toepassing moet kunnen zijn. Hierin verschilt dit wetsvoorstel niet van de huidige Archiefwet.

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

De leden van de VVD-fractie lezen dat de Minister van BZK de wet medeondertekent. Deze leden zijn van mening dat dit een goede stap is, maar vragen nog wel wat dit in de praktijk betekent. Komt de verantwoordelijkheid voor bepaalde onderdelen van de wet daarmee bij het Ministerie van BZK te liggen? Blijft het toezicht op de wet bij het Ministerie van OCW? Wat betekent deze wijziging voor de samenhang tussen de Archiefwet en bijvoorbeeld de Woo, zo vragen deze leden.

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de regering een nauwe samenwerking tussen de Ministers van OCW en BZK nodig acht. Hoe gaat deze samenwerking worden vormgegeven?

Op het terrein van de Archiefwetgeving en de informatiehuishouding is al sinds lange tijd sprake van nauwe samenwerking tussen de Ministeries van OCW en BZK. Zoals in de nota naar aanleiding van het verslag is toegelicht, werken beide ministeries voor de informatiehuishouding van het Rijk samen in het programma Open Overheid, dat tot doel heeft om de openheid van de Rijksoverheid te vergroten en haar informatiehuishouding te verbeteren. Het Meerjarenplan Openbaarmaking en Informa-

⁷ Deze uitbreiding is gerealiseerd via de (ten opzichte van de Archiefwet 1995) breder geformuleerde toezichtsoverdracht voor de Inspectie. Vgl. artikel 10.1, eerste lid, van het wetsvoorstel Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 42 en 98–99.

⁸ In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op de voorschriften in het Wetboek van Strafvordering, op basis waarvan het verplicht is om in tal van situaties proces-verbaal op te maken; op de Wet op de beroepen in de individuele gezondheidszorg, op basis waarvan registers zijn ingesteld; op de Wet op het notarisambt, waarin eisen aan notariële akten zijn opgenomen; op Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek, waarin in verschillende gevallen een notariële akte verplicht is gesteld (althans: waarin is bepaald dat zonder notariële akte geen rechtsgevolg intreedt); of op artikel 454 van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek, op basis waarvan een medisch hulpverlener verplicht is om een behandeldossier aan te leggen.

tiehuishouding Rijksoverheid dat de aanpak voor de komende jaren schetst, is eind vorig jaar aan de Tweede en Eerste Kamer aangeboden.⁹

Met de medeondertekening van de wet door de Minister van BZK wordt sterker benadrukt dat er sprake is van een sterke relatie tussen de archiefwetgeving en de informatiehuishouding van de overheid en derhalve van een door beide Ministers hiervoor gedeelde verantwoordelijkheid. Hierbij is het niet de bedoeling om de bestaande verdeling van verantwoordelijkheden te wijzigen.

De Minister van OCW blijft stelselverantwoordelijk voor de Archiefwet en de onderliggende regelgeving, het archiefbeleid en het functioneren van het archiefstelsel. Tot die verantwoordelijkheid behoort ook het archiefwettelijk toezicht op de verantwoordelijke overheidsorganen die tot de centrale overheid behoren. Dit toezicht wordt uitgeoefend door de Inspectie, die als Rijksinspectie ressorteert onder de Minister van OCW. De Minister van BZK draagt zorg voor het stelsel van de Wet open overheid (hierna: de Woo), waarin is voorzien in het meerjarenplan Openbaarmaking en Informatiehuishouding Rijksoverheid van de Minister van BZK en de Minister van OCW. Daarnaast heeft de Minister van BZK een verantwoordelijkheid voor de Bedrijfsvoering van het Rijk. De Staatssecretaris van BZK heeft een coördinerende verantwoordelijkheid voor de digitalisering van de Rijksdienst.¹⁰ Het Ministerie van BZK vervult vanwege deze verantwoordelijkheden een voortrekkersrol bij het tot stand komen van de verschillende verbeterprogramma's voor de informatiehuishouding, bijvoorbeeld in het kader van het programma Open Overheid.

Wat betreft de samenhang met de Woo kan worden opgemerkt dat in het wetsvoorstel de Woo en de Archiefwet op verschillende onderdelen zijn geharmoniseerd. Beide wetten hanteren dezelfde documentdefinitie. Daarnaast zijn de verschillende beperkingsgronden in dit wetsvoorstel in lijn gebracht met de uitzonderingsgronden uit de Woo. Met de medeondertekening van de Archiefwet door de Minister van BZK wordt deze harmonisatie nog meer benadrukt.

De verplichting om documenten duurzaam toegankelijk te maken en houden, die zowel in de Woo als de Archiefwet gesteld wordt, wordt verder uitgewerkt in nadere eisen in het Archiefbesluit en de Archiefregeling.¹¹ De vertaling van deze algemene eisen uit het Archiefbesluit en de Archiefregeling naar praktische toepassing voor de omgang met bijvoorbeeld e-mail, metadata of digitale vernietiging vindt plaats in normen. Deze worden momenteel veelal door de algemene rijksarchivaris opgesteld op basis van het ministeriële besluit Statuut agentschap Nationaal Archief (hierna: het Statuut), of door de Minister van BZK op basis van het Coördinatiebesluit organisatie, bedrijfsvoering en informatiesystemen rijksdienst (hierna: het Coördinatiebesluit).

Met voortschrijdend inzicht en mede naar aanleiding van deze vragen van de leden van de VVD-fractie en de ChristenUnie-fractie, vindt de regering het wenselijk om voor de vaststelling van deze normen een aanvulling in

⁹ Het Meerjarenplan Openbaarmaking en Informatiehuishouding Rijksoverheid is op 8 december goedgekeurd door de ministerraad en op 11 december aan de Kamers gezonden. Zie: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/11/meerjarenplan-openbaarheid-en-informatiehuishouding-rijksoverheid>.

¹⁰ In de praktijk is de portefeuilleverdeling tussen de Minister en de Staatssecretaris van BZK tijdelijk aangepast nadat in september 2023 het Ministerie van BZK van drie naar twee bewindspersonen is gegaan; formeel is deze hetzelfde gebleven.

¹¹ De internetconsultatie voor het nieuwe Archiefbesluit en de nieuwe Archiefregeling is op 9 februari 2024 afgerond. Zie: <https://www.internetconsultatie.nl/archiefregeling/reacties> en <https://www.internetconsultatie.nl/archiefbesluit/reacties>.

het wetsvoorstel op te nemen. De regering wil de bestaande taken naar een hoger en zichtbaarder niveau tillen door een grondslag in de wet op te nemen voor het vaststellen van bindende normen ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid van documenten. De regering geeft daarmee ook gehoor aan het eerdere advies van de algemene rijksarchivaris om te voorzien in een mogelijkheid haar producten en adviezen een meer kaderstellend karakter te geven.¹² Door wettelijk vast te leggen dat deze normen in overeenstemming met de Minister van BZK moeten worden vastgesteld, wordt de onderlinge samenwerking tussen OCW en BZK bevestigd en versterkt, en kan de samenhang worden geborgd.

Op basis van deze grondslag kunnen normen worden vastgesteld door de Minister van OCW, in overeenstemming met de Minister van BZK. Daarbij is het voornemen om deze bevoegdheid aan de rijksarchivaris te mandateren.¹³ Deze normen richten zich op de bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de doelmatigheid van de duurzame toegankelijkheid van documenten. Het karakter van deze normen is *comply or explain*, hetgeen verdergaat dan de niet-bindende normen die de algemene rijksarchivaris op basis van het huidige Statuut opstelt. Naast dat deze bevoegdheid duidelijker en zichtbaarder is dan de huidige bevoegdheden op basis van het Statuut agentschap Nationaal Archief en het Coördinatiebesluit is ook de verhouding tot de regels in het Archiefbesluit en de Archiefregeling duidelijker. Bij het opstellen van deze normen zal gebruik gemaakt worden van kennis en inzicht van de Inspectie.

De leden van de CDA-fractie onderkennen de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de Ministeries van OCW en BZK voor de archiefwetgeving in samenhang met de informatiehuishouding van de overheid. Deze leden lezen in de beslisnota, dat één van de vragen in het overleg tussen OCW en BZK is, hoe de Archiefwet kan bijdragen aan het beter vat krijgen op het informatiebeheer en «op wat BZK ervaart als een volumeprobleem». Deze leden ontvangen op dit punt graag een nadere toelichting.

In algemene zin is bij het digitale informatiebeheer sprake van een immense toename in de hoeveelheid vastgelegde informatie. Als deze informatie niet goed wordt beheerd, kan de overheid haar wettelijke taken niet uitvoeren. Denk hierbij aan het uitkeren van subsidies, maar ook aan het openbaar maken van informatie. Het zeer grote volume van vastgelegde informatie is één van de belangrijkste redenen dat het op orde brengen van de digitale informatiehuishouding zo'n grote uitdaging is. De Archiefwet biedt een deel van de oplossing voor dit probleem door een helder juridisch kader te bieden voor het beheer van documenten door overheidsorganen, het vastleggen van bewaartermijnen, en voor de openbaarheid van documenten na overbrenging naar een archiefdienst. Om het volumeprobleem het hoofd te kunnen bieden, is belangrijk dat documenten duurzaam toegankelijk zijn, zo lang als nodig is. Tegelijkertijd is het van belang dat documenten tijdig worden gewaardeerd en op tijd worden vernietigd als dat moet, op basis van het geldende selectiebesluit. Hier dragen de eerder genoemde normen van de algemene rijksarchivaris en de Minister van BZK, bijvoorbeeld voor digitale vernietiging, aan bij.

¹² Vgl. het advies van de algemene rijksarchivaris van 8 december 2022, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2023D31267>.

¹³ Met de tweede nota van wijziging wordt aan artikel 4.1 een lid toegevoegd, dat luidt: «Onze Minister kan, in overeenstemming met Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in aanvulling op hetgeen bij of krachtens de in het derde lid bedoelde algemene maatregel van bestuur wordt bepaald, ten behoeve van de verantwoordelijke overheidsorganen, bedoeld in artikel 2.1, 2.4 en 2.5, normen vaststellen ter bevordering van de eenheid, de kwaliteit of de doelmatigheid van de duurzame toegankelijkheid van documenten. Van deze normen kan uitsluitend gemotiveerd door een verantwoordelijk overheidsorgaan worden afgeweken.»

Deze leden vragen voorts wat de stand van zaken is met betrekking tot de voorgenomen onderzoeken naar oplossingen voor het beheer van grote volumes door het Nationaal Archief (in samenwerking met verschillende partijen)?

In de toelichting bij de nota van wijziging is een onderzoek aangekondigd dat zich specifiek richt op de omgang met concepten.¹⁴ Het onderzoek heeft tot doel om in beeld te brengen welke categorieën of typen concepten in de praktijk bestaan. De regering wil de resultaten van dit onderzoek gebruiken om te komen tot mogelijke waarderings van concepten en de toepassing daarvan in een selectiebesluit. Het beheer van concepten in de praktijk van de digitale informatiehuishouding is namelijk een uitdaging, met name door het grote volume aan concepten dat een overheidsorgaan onder zich heeft. Tegelijkertijd kunnen concepten niet over één kam worden geschoren: het is sterk afhankelijk van de inhoud, de betrokken actoren en de context waarin het concept tot stand is gekomen, welk belang aan een concept moet worden toegekend. Daardoor is het op dit moment niet mogelijk om generieke uitspraken te doen over welke concepten hoe lang bewaard moeten worden.

Op dit moment wordt het onderzoek voorbereid en wordt de onderzoeksvraag gepreciseerd. Het onderzoek zal naar verwachting in het begin van 2024 van start gaan, en wordt naar verwachting voor het eind van 2024 afgerond.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de aanbeveling van de algemene rijksarchivaris om te komen tot een overkoepelende visie overneemt of terzijde legt. Bestaat de overkoepelende visie al? Zo ja, waar is die neergelegd? Wat is de taak en verantwoordelijkheid van de regeringscommissaris Informatiehuishouding in dit verband, zo vragen deze leden.

De algemene rijksarchivaris heeft terecht aandacht gevraagd voor het complexe verband tussen overheidshandelen en het documenteren, opslaan, vernietigen, bewaren en overbrengen van de neerslag hiervan. Deze complexiteit het hoofd bieden is een grote uitdaging waar de overheid voor staat. Dit advies van de algemene rijksarchivaris wordt daarom volledig door de regering onderschreven. De regering ziet het advies van de algemene rijksarchivaris daarbij als een aansporing om de koers die zij met de huidige, en in de toekomst nog te nemen, maatregelen inslaat voortdurend te toetsen aan de nieuwste inzichten en ontwikkelingen.

Dit wetsvoorstel is een belangrijke eerste stap om deze complexiteit het hoofd te bieden, omdat het een helder juridisch kader biedt voor het beheer van documenten door overheidsorganen, waarbij ten opzichte van de Archiefwet 1995 ook uitgebreid aandacht is voor het digitale informatiebeheer. Het wetsvoorstel gaat uit van een visie waarin de belangen die met overheidsinformatie zijn gediend, centraal staan. Vanuit die centrale visie verplicht het wetsvoorstel overheidsorganen om informatie vanaf creatie goed te beheren. Daarbij hoort bijvoorbeeld zorgvuldige en transparante selectie via selectiebesluiten, maar ook de verkorting van de overbrengingstermijn van 20 naar 10 jaar.

Dit wetsvoorstel is maar één van de maatregelen die de regering neemt om de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie te verbeteren. Het Meerjarenplan Openbaarheid en Informatiehuishouding Rijksoverheid bevat langetermijndoelen voor de verbetering van de manier waarop

¹⁴ Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 8, p. 13–14.

digitale documenten worden vervaardigd, geordend, bewaard, vernietigd en ontsloten, en omschrijft de stappen die daarvoor op korte en lange termijn worden gezet.¹⁵ Ook moet worden gewezen op het generieke actieplan Open op Orde van de Rijksoverheid, dat middels de departementale actieplannen jaarlijks wordt geactualiseerd.¹⁶ Het wetsvoorstel is zo een belangrijk onderdeel van de overkoepelende visie, in samenhang met de Woo en het voornoemde Meerjarenplan. De regering is van mening dat haar visie op deze wijze voldoende is vastgelegd, wat onverlet laat dat de visie continu wordt getoetst aan nieuwe inzichten, en zonodig wordt bijgesteld.

De regering heeft naar aanleiding van de Parlementaire Ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag (POK) in het begin van 2022 tijdelijk een regeringscommissaris Informatiehuishouding aangesteld. In het kader van het actieplan Open op Orde heeft de regeringscommissaris extra werk gemaakt van het verbeteren van de informatiehuishouding van de Rijksoverheid. Het is zijn opdracht om voor politiek en bestuurlijk draagvlak te zorgen bij het verbeteren van de informatiehuishouding en om de voortgang van Open op Orde te bespoedigen. Hij stimuleert dat overheden, vanuit hun eigen verantwoordelijkheid, de informatiehuishouding verbeteren en draagt daarmee bij aan een goede uitvoering van de Archiefwet. Samen met de ministeries benoemt hij de knelpunten en draagt hij oplossingen aan. Daarbij brengt hij gevraagd en ongevraagd advies uit aan de regering over de geplande aanpak en de bereikte resultaten ten aanzien van het op orde brengen en verduurzamen van de informatiehuishouding van de Rijksoverheid. Ook jaagt hij het maatschappelijk gesprek aan en fungeert hij als boegbeeld van de gewenste verandering. De aanstelling van de regeringscommissaris liep initieel tot 1 januari 2024, maar is recent met zes maanden verlengd tot 1 juli 2024.

De regeringscommissaris benadrukt in zijn opdracht het belang van de verbinding van verschillende i-disciplines zoals archivering, techniek, privacy en beveiliging, gericht op de transformatie van de overheid. Volgens de regeringscommissaris kunnen de huidige problemen niet opgelost worden door een benadering vanuit één van deze perspectieven, maar vereist dit een integrale aanpak. De verschillende waarden vanuit die disciplines moeten aan de voorkant, by design, worden betrokken bij de opgaven en de oplossingen.¹⁷ De regeringscommissaris ondersteunt dit wetsvoorstel voor een nieuwe Archiefwet als een significante stap in de goede richting die op korte termijn gezet kan worden.

3. Archiefvorming

De leden van de VVD-fractie lezen dat de vastgestelde beheerregels openbaar moeten worden gemaakt. Zij vragen op welke plek overheidsorganen dit moeten doen en hoe ervoor wordt gezorgd dat dit eenvoudig inzichtelijk is voor burgers?

¹⁵ Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2023/12/11/meerjarenplan-openbaarheid-en-informatiehuishouding-rijksoverheid>.

¹⁶ Vgl. <https://www.open-overheid.nl/actueel/nieuws/2023/8/31/actieplan-open-overheid-2023-2027-van-start>.

¹⁷ Zie voor een uitgebreidere reflectie van de regeringscommissaris op de informatiehuishouding zijn brief van 8 februari 2024, te raadplegen via: <https://www.rciuh.nl/documenten/brieven/2024/02/08/reflectie-van-de-regeringscommissaris-informatiehuishouding---de-transformatie-is-ingezet>.

De verplichting om vastgestelde beheerregels openbaar te maken is met de nota van wijziging aan artikel 4.2 van het wetsvoorstel toegevoegd.¹⁸ In de wet is niet voorgeschreven op welke plek deze publicatie moet plaatsvinden. Hiervoor is bewust gekozen, omdat het wetsvoorstel voor alle verantwoordelijke overheidsorganen van toepassing moet kunnen zijn, en uitvoerbaar moet kunnen zijn. Het artikel biedt overheidsorganen dus de mogelijkheid om een wijze van bekendmaking te kiezen die past bij de desbetreffende overheidsorganisatie.

De publicatie kan bijvoorbeeld plaatsvinden door de beheerregels op de website van het overheidsorgaan te plaatsen. Het is echter ook mogelijk om deze beheerregels te publiceren in de Staatscourant (voor overheidsorganen van de centrale overheid) of in het provinciaal blad, gemeenteblad of het waterschapsblad (voor overheidsorganen van onderscheidenlijk een provincie, gemeente of waterschap).

Deze leden wijzen er voorts op dat het advies van algemene rijksarchivaris om een periodieke audit te doen niet wordt overgenomen. Wat waren de argumenten hiervoor van de algemene rijksarchivaris en hoe duidt de regering die argumenten, zo vragen deze leden.

In artikel 4.2, tweede lid, onderdeel c, van het wetsvoorstel (zoals dit met de eerste nota van wijziging is komen te luiden) is opgenomen dat in de beheerregels moet worden vastgelegd «op welke wijze het beheer periodiek wordt onderzocht, geëvalueerd en indien nodig bijgesteld, in het bijzonder wat betreft de maatregelen ten behoeve van de duurzame toegankelijkheid van documenten». De algemene rijksarchivaris heeft hierbij geadviseerd om de toevoeging «onderzocht, geëvalueerd» te wijzigen in een audit. Naar de opvatting van de algemene rijksarchivaris doet een audit meer recht aan hetgeen dit artikel beoogt, omdat het minder vrijblijvend is dan onderzoeken en evalueren. Daarnaast zou een auditrapport een duidelijk aangrijpingspunt voor controle en toezicht kunnen bieden.

Zoals in de toelichting bij de nota van wijziging is toegelicht, is dit advies niet overgenomen.¹⁹ In lijn met de systematiek van de wet – en gelet op het feit dat van een nieuwe wettelijke verplichting sprake is – vindt de regering het wenselijk dat verantwoordelijke overheidsorganen voor deze verplichting de ruimte wordt geboden om de manier waarop het beheer periodiek wordt onderzocht, naar eigen inzicht nader vorm te geven. De regering zal dit onderwerp ook betrekken in de evaluatie van de wet, zodat – indien bij de uitvoering van de wet zou blijken dat deze ruimere verplichting tot problemen leidt – in de toekomst eventueel in een aanscherping kan worden voorzien.

De leden van de CDA-fractie vragen of de algemene rijksarchivaris nu al de mogelijkheid heeft om voor specifieke groepen verantwoordelijke overheidsorganen niet-bindende modelselectiebesluiten vast te stellen en zo ja, wat een expliciete bevoegdheid in het Archiefbesluit daaraan toevoegt.

Het klopt dat de algemene rijksarchivaris momenteel al de mogelijkheid heeft om niet-bindende modelselectiebesluiten vast te stellen. In dit kader kan bijvoorbeeld worden gewezen op het Generieke waarderingsmodel Rijksoverheid, een modelselectiebesluit dat binnen de Rijksoverheid breed

¹⁸ Zie over de inhoud van de beheerregels en de openbaarmakingsverplichting nader de toelichting op de nota van wijziging bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 8, p. 11 e.v.

¹⁹ Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 8, p. 12.

wordt toegepast. Een dergelijk modelselectiebesluit vervult daardoor in de praktijk een kaderstellende rol voor de bevordering van eenheid in het selectiebeleid, bijvoorbeeld omdat in een modelselectiebesluit algemene uitgangspunten kunnen worden geformuleerd over welke categorieën documenten in algemene zin blijvend te bewaren zijn, en welke documenten te vernietigen zijn en na welke termijn. De expliciete basis van deze bevoegdheid in het Archiefbesluit bevestigt de rol van de algemene rijksarchivaris om als adviseur van de Minister te waken over de eenheid van selectiebeleid, en bevordert naar verwachting het gebruik van deze modellen. De modellen kunnen richting geven door een algemeen vertrekpunt te bieden en de eenheid van selectiebeleid zo aanzienlijk te bevorderen. In een modelselectiebesluit kan de algemene rijksarchivaris algemene uitgangspunten formuleren over de categorieën documenten die in algemene zin blijvend te bewaren zijn, en de categorieën documenten die te vernietigen zijn en na welke termijn. Daarnaast wordt het opstellen van selectiebesluiten voor verantwoordelijke overheidsorganen op deze manier ook eenvoudiger omdat er al een basis te vinden is in het model. Een voorbeeld waaraan momenteel gewerkt wordt is een modelselectiebesluit voor chatberichtenarchivering naar aanleiding van de verschillende adviezen over chatberichtenarchivering in 2022 en 2023 en de kabinetsreactie daarop van 6 april 2023.²⁰

Deze leden vragen voorts of de regering de problematiek onderkent van langlopende discussies en noodzakelijke verbetering van de eenheid van het selectiebeleid over alle overheidslagen. Zo ja, welke maatregelen neemt de regering om de gesignaleerde problemen op te lossen?

Allereerst wil de regering zoals hiervoor genoemd de mogelijkheid om te werken met modelselectiebesluiten een expliciete basis geven in het Archiefbesluit. Het gebruik van modellen bevordert de eenheid van selectiebeleid tussen verschillende verantwoordelijke overheidsorganen en kan hen ook ontlasten.²¹ Daarmee bespaart een modelselectiebesluit overheidsorganen tijd bij het opstellen van een selectiebesluit en bevordert het uniformiteit en kwaliteit van de selectiebesluiten en indirect de informatiehuishouding. Ten tweede zijn in het concept-Archiefbesluit bewaarcriteria opgenomen die door alle verantwoordelijke overheidsorganen moeten worden gehanteerd bij het vaststellen van welke categorieën documenten in ieder geval blijvend bewaard moeten worden.²² Deze bewaarcriteria kunnen worden gezien als een uitwerking van de belangen genoemd in artikel 1.3 van het wetsvoorstel, waarmee bij de toepassing en uitvoering van de wet en onderliggende regelgeving rekening moet worden gehouden. In de praktijk werden deze bewaarcriteria in de laatste jaren al voor elke selectielijst gehanteerd. Door opname van deze bewaarcriteria in het Archiefbesluit kunnen verantwoordelijke overheidsorganen al in een vroeg stadium bij de voorbereiding van selectiebesluiten rekening houden met deze bewaarcriteria. Het verplichte gebruik van deze bewaarcriteria zal de eenheid van selectiebeleid ten goede komen.

Voor de decentrale overheden geldt overigens dat de eenheid van selectiebeleid feitelijk al is gerealiseerd. De gemeenten, provincies en waterschappen hebben ieder gezamenlijk onder leiding van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG), het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Unie van Waterschappen (hierna: UvW) selectielijsten

²⁰ Kamerstukken II 2022/23, 32 802, nr. 67.

²¹ Artikel 3.2 van het concept-Archiefbesluit 20xx, te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/archiefbesluit20xx/b1>.

²² Artikel 3.4, derde lid, van het concept-Archiefbesluit 20xx, te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/archiefbesluit20xx/b1>.

laten vaststellen voor hun overheidslaag, waaraan door het overgrote deel van de gemeenten, provincies en waterschappen wordt deelgenomen. Hierbij moet worden aangetekend dat de onderlinge verschillen tussen de verschillende overheidsorganisaties op rijksniveau aanzienlijk groter zijn dan die tussen bijvoorbeeld de verschillende provincies. Desalniettemin onderschrijft de regering het streven naar eenheid voor alle overheidslagen en onderkent de regering dat voornamelijk de overheidsorganisaties op rijksniveau hierin stappen te zetten hebben. Dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving dragen daar aan bij.

De leden van de SGP-fractie lezen dat de regering voornemens is om in het Archiefbesluit bewaarcriteria op te nemen. Deze leden vragen van welke grondslag in het wetsvoorstel deze criteria de uitwerking vormen.

Het opnemen van de bewaarcriteria in het Archiefbesluit berust op de grondslag in artikel 5.1, vijfde lid, onderdeel b, van het wetsvoorstel. In het wetsvoorstel zoals dat op 17 november 2021 aan uw Kamer is aangeboden, bestond deze grondslag²³ er nog uit dat er bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld over «*de inhoud en de procedure van het ontwerpen van selectiebesluiten*». Bij nota van wijziging is deze delegatiegrondslag technisch aangescherpt. Hierbij is de grondslag voor het stellen van nadere regels met betrekking tot de procedure voor het ontwerpen van selectiebesluiten apart gezet van de grondslag voor nadere regels over de inhoud van selectiebesluiten. Het is deze laatste grondslag die gebruikt zal worden om criteria aan te wijzen waarmee moet worden bepaald welke categorieën documenten in ieder geval blijvend worden bewaard. Deze criteria hebben immers betrekking op de inhoud van het selectiebesluit. Deze grondslag zal overigens ook worden toegepast voor het artikel in het Archiefbesluit dat de rijksarchivaris de expliciete bevoegdheid geeft om voor specifieke groepen verantwoordelijke overheidsorganen niet-bindende modelselectiebesluiten vast te stellen.

Voorts vragen zij of de regering de mening deelt dat de keuze om bewaarcriteria te formuleren een hoofdelement is in de voorgestelde regeling en dat de Archiefwet een verplichting tot het formuleren van criteria zou moeten bevatten.

De regering deelt de opvatting dat de opname van bewaarcriteria in het Archiefbesluit belangrijk is. Zij is echter niet van mening dat het noodzakelijk is om in de wettelijke delegatiegrondslag specifiek tot de opname van bewaarcriteria te verplichten. Door de formulering van de grondslag in artikel 5.1, vijfde lid, onderdeel b, verplicht het wetsvoorstel ertoe om in het Archiefbesluit nadere regels op te nemen over de inhoud van selectiebesluiten. De regering vindt het wenselijk om op basis van deze grondslag bewaarcriteria in het Archiefbesluit uit te werken, maar vindt het als gezegd niet noodzakelijk om de delegatiegrondslag daarvoor aan te passen. Juist deze ruimere formulering laat ruimte om in de toekomst eventueel op een andere, of aanvullende, manier invulling te geven aan de inhoud van selectiebesluiten, hetgeen de toekomstbestendigheid van het wetsvoorstel ten goede komt.

4. Verbetering van de informatiehuishouding en duurzame toegankelijkheid

De leden van de VVD-fractie vernemen uit verschillende bronnen dat bij verschillende (decentrale) overheidsorganen de informatiehuishouding nog niet op orde is. Zo zijn er nu al grote achterstanden in de archivering,

²³ Toen nog opgenomen in artikel 5.1, vierde lid, onderdeel a, van het wetsvoorstel.

die door het verkorten van de termijn naar 10 jaar mogelijk zullen oplopen. De leden van de VVD-fractie vragen of de regering een stand van zaken kan geven met betrekking tot de huidige achterstanden in de archivering?

Uit de uitvoeringstoets van het wetsvoorstel kwamen achterstanden met overbrenging niet als knelpunt naar voren. Het voorstel tot verkorting van de overbrengingstermijn wordt gelijktijdig ondervangen doordat de verplichting, anders dan bij de verkorting van de overbrengingstermijn van 50 jaar naar 20 jaar bij de invoering van de Archiefwet 1995,²⁴ niet met terugwerkende kracht geldt. Verkort overbrengen zal voor het eerst pas in 2036 zal plaatsvinden, indien het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 2026 in werking zou treden. De achterstanden uit het verleden die deels nog voortkwamen uit die vorige wetswijziging zijn flink afgenomen, maar de regering wil met dit wetsvoorstel geen nieuwe achterstanden creëren. Leidend is dat de informatiehuishouding op orde moet worden gebracht. Het wetsvoorstel helpt hierbij met een helderder kader. De overgangstermijn van 10 jaar biedt overheidsorganen voldoende tijd om zich op de verkorte overbrengingstermijn voor te bereiden,²⁵ en zou dus niet tot nieuwe achterstanden moeten leiden.

Tegelijkertijd is een kortere overbrengingstermijn voor de archivering van digitale informatie van groot belang. Voor het behoud van digitale informatie is namelijk essentieel dat – veel meer van bij papieren documenten – tijdig beheersmaatregelen worden getroffen. Een kortere overbrengingstermijn werkt hierbij als stok achter de deur, en voorkomt dat digitale informatie door laat of nalatig beheer verloren gaat, of dat (bij overbrenging na langere termijn) verhoudingsgewijs nog veel grotere investeringen in tijd en geld moeten worden gedaan om de digitale informatie duurzaam toegankelijk te kunnen houden.²⁶

Wat betreft de bestaande achterstanden met de overbrenging van archief kan het volgende worden opgemerkt. De huidige achterstanden bij het Rijk betreffen voornamelijk papieren archiefmateriaal dat nog overgebracht dient te worden. Hoewel papier bij de overheid grotendeels wordt uitgefaseerd, zal het wegwerken van deze achterstanden nog enige tijd vergen. Het wegwerken van de papieren archiefachterstanden over de periode van 1975 tot en met 2005 wordt naar verwachting volgend jaar door Doc-Direkt afgerond. Eventuele archiefachterstanden van na 2005 worden door de rijksoverheidsorganisaties separaat weggewerkt. Dit doen zij in eigen beheer of via een opdracht aan Doc-Direkt. De Inspectie heeft dit onderwerp opgenomen in haar werkprogramma voor 2023–2024.

De regering beschikt niet over een overkoepelend beeld van achterstanden bij gemeenten omdat dit decentraal georganiseerd is. Navraag bij de VNG, IPO en UvW leert dat achterstanden in overbrenging decentraal geen groot probleem vormen. Bij de waterschappen zijn zelfs geen achterstanden bekend. De VNG gaf eerder in reactie op het toenmalige conceptwetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet aan dat de verkorting van de overbrengingstermijn juist kan bijdragen aan vergroting van de urgentie bij gemeenten om archiefdiensten te moderniseren. De koppeling van overbrenging aan openbaarmaking betekent dat over te

²⁴ Vgl. artikel 45 van de Archiefwet 1995.

²⁵ Zie over de voorgenomen verkorting van de overbrengingstermijn bijvoorbeeld het rapport *Impact verkorting overbrengingstermijn. Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)* (Rapport Panteia, Kwink en Rebel, 2017), bijlage bij de brief van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap van 18 augustus 2017, Kamerstukken II 2016/17, 34 362, nr. 29.

²⁶ Zie over de verkorting van de overbrengingstermijn nader de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel, Kamerstukken II 2021/22, 35 968, nr. 3, p. 27–28.

brenge archieven ook eerder openbaar en raadpleegbaar worden gemaakt. De VNG wijst er daarnaast op dat digitale informatie vluchtig is, en het risico groot is dat deze verloren gaat na een periode van 20 jaar. De VNG verwacht dus eerder een positief effect dan een negatief effect bij een verkorting van overbrengingstermijn.

In dit kader vragen deze leden tevens, welke stappen de regering reeds heeft gezet om een soepele overgang mogelijk te maken en welke stappen de regering nog gaat zetten. Zij vragen voorts, op welke manieren de regering decentrale overheden voorbereidt op deze overgang. Ten slotte vragen deze leden, of er reeds signalen zijn dat snelle inwerkingtreding na behandeling in beide Kamers ingewikkeld is?

Om te voorkomen dat de verkorting van de overbrengingstermijn zou leiden tot nieuwe achterstanden, is in het wetsvoorstel geregeld dat de verkorting van de overbrengingstermijn niet met terugwerkende kracht in werking zal treden. De kortere overbrengingstermijn van tien jaar gaat uitsluitend gelden voor de documenten die worden opgemaakt of ontvangen vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet.²⁷ Dit betekent dat overheidsorganisaties na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel tien jaar de tijd hebben om zich op de verkorte overbrengingstermijn voor te bereiden. Voor de documenten die reeds opgemaakt of ontvangen waren, vóór de inwerkingtreding van de nieuwe Archiefwet, blijft de oude overbrengingstermijn van twintig jaar gelden. De regering verwacht hiermee voldoende ruimte te hebben gecreëerd voor een goede implementatie. De regering herkent de signalen, dat snelle inwerkingtreding tot problemen zou leiden, daarom niet. Zoals bovenaan deze paragraaf in antwoord op de eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie is geantwoord, is de regering van mening dat de verkorting van de overbrengingstermijn juist erg belangrijk is om de uitvoerbaarheid van de wet ook voor digitale informatie te kunnen borgen. Bij het Nationaal Archief wordt de komende jaren extra capaciteit ingezet voor kennisontwikkeling en advisering omtrent overbrenging onder de nieuwe Archiefwet.

Met de inwerkingtreding van de Archiefwet 1995 werd de overbrengingstermijn teruggebracht van vijftig naar twintig jaar. Dit zorgde toen direct voor achterstanden in de overbrenging omdat deze verkorting met terugwerkende kracht inging (ook voor de al bestaande archiefbescheiden). Dit betekende toen feitelijk dat met de inwerkingtreding van deze wet, direct een achterstand van dertig jaar ontstond. Hierbij merkt de regering op dat de verkorting nu weliswaar een halvering is van de overbrengingstermijn, maar dat deze met tien jaar in vergelijking met de vorige verkorting beperkter is. In combinatie met de tijd die overheidsorganisaties bovendien krijgen om zich hier op voor te bereiden heeft de regering er vertrouwen in dat dit leidt tot een soepele overgang.

Wat betreft de begeleiding van een goede implementatie van de nieuwe Archiefwet kan de regering melden dat er reeds gewerkt wordt aan een overheidsbreed implementatieplan. Daarnaast werkt het Nationaal Archief al enkele jaren aan de voorbereiding op de komst van de nieuwe Archiefwet. Vanuit de overheidsbrede rol van het Nationaal Archief als expertisecentrum voor archivering en duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie zal zij ook decentrale overheden adviseren en vragen van decentrale overheden ten aanzien van de nieuwe wet beantwoorden. Tot slot voorziet de wet in enkele overgangsbepalingen die een soepele implementatie zullen vereenvoudigen.

²⁷ Vgl. artikel 12.3, eerste lid, van het wetsvoorstel.

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre de inhoud van het rapport «Openbaarmaking van overheidsinformatie. Een rechtsvergelijkend onderzoek naar de wetgeving in Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland van Drahmman, Honee en al Katib (september 2022)» aanleiding geeft om het wetsvoorstel op onderdelen anders te wegen, bijvoorbeeld als het gaat om het gelijkschakelen van de beperkingsgronden in de Woo.

Het rapport is voor de regering geen aanleiding geweest om het wetsvoorstel op onderdelen anders te wegen. De regering heeft grote waardering voor het rapport en de wijze waarop de verschillen tussen de Nederlandse wetgeving en de wetgeving van Zweden, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk, Slovenië en Estland in beeld zijn gebracht. Tegelijkertijd laat het rapport ook zien dat tussen landen grote verschillen bestaan in de wijze waarop de nationale openbaarheidswetgeving als geheel is vormgegeven, bijvoorbeeld wat betreft de documenten waarop de wetgeving van toepassing is, de kring aan overheidsorganen of andere organen waar de wetgeving op van toepassing is, en de keuze voor een informatie- of een documentenstelsel.

Een heroverweging aan de hand van het rapport zou daarom al snel de wijziging van tal van andere wetgeving met zich mee brengen, hetgeen de reikwijdte van dit wetsvoorstel te buiten gaat. Met dit wetsvoorstel is beoogd te komen tot een juridische duidelijke Archiefwet die beter toepasbaar is in het digitale tijdperk. De verbetering van de aansluiting tussen de wet en andere wetgeving op het gebied van de informatiehuishouding, zoals de Woo, was daarbij een belangrijk aandachtspunt. Met het oog op een goede aansluiting tussen de Woo en de Archiefwet, zijn de beperkingsgronden in dit wetsvoorstel met de beperkingsgronden in de Woo in lijn gebracht. De regering is ervan overtuigd dat dit voorstel, waarbij de beperkingsgronden in de Archiefwet nader zijn gespecificeerd, de uitvoerbaarheid van de Archiefwet en de openbaarheid uiteindelijk ten goede komt.²⁸ De regering ziet daarom geen aanleiding om dit te heroverwegen.

5. Overbrenging

De leden van de VVD-fractie constateren dat voor het vierde lid van artikel 5.5 geen noodzaak meer is. Zij vragen of er geen gevallen meer denkbaar zijn waarin het wenselijk is dat aan een machtiging extra voorwaarden worden verbonden? Kan de regering verder toelichten hoe de uitwerking van het Archiefbesluit en de Archiefregeling tot deze conclusie hebben geleid, zo vragen deze leden.

Het vierde lid van artikel 5.5 bood de mogelijkheid om nadere voorwaarden te verbinden aan een machtiging tot opschorting van de overbrenging. In het concept-Archiefbesluit zijn algemene regels opgenomen die bij elke opschorting van toepassing zijn.²⁹ Het vijfde lid dat daar in het oorspronkelijke wetsvoorstel een grondslag voor bood, is bij nota van wijziging vernummerd tot het nieuwe vierde lid. Hierbij is de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voorwaarden vast te stellen, gewijzigd in een verplichting. De regering hecht aan uniform gebruik van de machtiging tot opschorting en wil voorkomen dat in de praktijk verschillende voorwaarden zouden worden

²⁸ Zie ook het antwoord dat in de nota naar aanleiding van het verslag werd gegeven in antwoord op vragen van de fractieleden van het CDA, de PvdA en de SGP, Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 7, p. 20 e.v.

²⁹ Artikel 5.4 van het concept-Archiefbesluit 20xx, te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/archiefbesluit20xx/b1>.

gesteld. Vanuit de praktijk bestaat er ook een behoefte aan een generieke invulling van de voorwaarden die aan een machtiging tot opschorting worden verbonden. Daarin wordt voorzien door de voorwaarden die op basis van het nieuwe artikel 5.5, vierde lid, van het wetsvoorstel in het concept-Archiefbesluit zijn opgenomen. Gelet daarop meent de regering dat het niet nodig is om nog te voorzien in de mogelijkheid om aan een machtiging bijzondere voorwaarden te verbinden.

De leden van de VVD-fractie lezen dat een verleende ontheffing kan worden ingetrokken door gedeputeerde staten of de Minister. Voor de leden is vanuit de wettekst en memorie van toelichting nog niet duidelijk of de Minister ook een ontheffing kan intrekken die door gedeputeerde staten worden verleend en andersom.

Voor het intrekken van een ontheffing wordt dezelfde systematiek gehanteerd die geldt voor het verlenen van een ontheffing. Hierbij is het bestuursorgaan dat de ontheffing heeft verleend, bevoegd om de ontheffing in voorkomend geval in te trekken.³⁰ Een door de Minister verleende ontheffing (voor documenten die kortgezegd naar het Nationaal Archief of de archiefdienst van een provincie worden overgebracht) kan uitsluitend door de Minister worden ingetrokken. Een door de provincie verleende ontheffing (voor documenten die naar een archiefdienst van een gemeente of waterschap worden overgebracht) kan uitsluitend door die provincie worden ingetrokken.³¹

Van belang is echter dat op grond van het generiek interbestuurlijk toezicht wel de mogelijkheid kan bestaan om een door gedeputeerde staten verleende ontheffing bij koninklijk besluit – op voordracht van de Minister van BZK – te vernietigen, indien de ontheffing kortgezegd in strijd zou zijn met het recht of met het algemeen belang.³²

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering om in te gaan op de kritiek van de KVAN, die stelt dat de mogelijkheid van «ontheffing van overbrenging» overheden in de gelegenheid stelt om zonder al te veel belemmeringen ervoor te kiezen om overheidsarchieven niet of nooit over te brengen naar een archiefinstelling. Hoe kijkt de regering naar deze kritiek? Zij vragen voorts of de regering hier ook een risico ziet, ondanks de voorwaarden die worden gesteld in artikel 5.6, tweede lid? Zo ja, hoe wil de regering voorkomen dat er onnodig veel van de ontheffing gebruik gaat worden gemaakt?

De leden van de ChristenUnie-fractie wijzen op de bezorgdheid die door de KVAN is geuit over de mogelijkheid van ontheffing van overbrenging. De regering begrijpt die geuite zorg omdat het hier een nieuwe voorziening in de wet betreft, maar ziet dit risico niet. Het wetsvoorstel is zo opgesteld dat alleen in uitzonderlijke gevallen een ontheffing kan worden verleend.

³⁰ Zulks vanzelfsprekend uitsluitend indien één van de in artikel 5.6, derde lid, genoemde omstandigheden zich voordoet.

³¹ De mogelijkheid om een ontheffing in te trekken, is bij nota van wijziging aan het wetsvoorstel toegevoegd. Deze mogelijkheid is opgenomen in artikel 5.6, derde lid, van het wetsvoorstel. De aanhef van dit lid luidt: «Een verleende ontheffing kan door gedeputeerde staten, onderscheidenlijk Onze Minister worden ingetrokken, indien [...]». Het woord «onderscheidenlijk» – in relatie tot het eerste lid van artikel 5.6 – brengt hierbij tot uitdrukking dat het intrekken van een ontheffing is voorbehouden aan ofwel de Minister, indien de ontheffing betrekking heeft op documenten die naar het Nationaal Archief of een daartoe door gedeputeerde staten aangewezen decentrale archiefdienst worden overgebracht, ofwel gedeputeerde staten, indien het andere documenten betreft.

³² Vgl. artikel 132, vierde lid, van de Grondwet en artikel 261 e.v. van de Provinciewet.

Er zijn in het wetsvoorstel strikte voorwaarden opgenomen waaraan moet worden voldaan, voordat een ontheffing kan worden verleend. Documenten moeten hiervoor deel uitmaken van een omvangrijke, samenhangende verzameling, waarbij overbrenging ernstig afbreuk zou doen aan de integriteit van de verzameling dan wel aan de uitvoering van de wettelijke taak van het betreffende overheidsorgaan. Overheidsorganen kunnen niet zelf bepalen of zij aan die voorwaarden voldoen. Het is kortgezegd uitsluitend de Minister van OCW (voor documenten van het Rijk en provincies) of gedeputeerde staten (voor documenten van gemeenten of waterschappen) die een ontheffing kan geven.

Bij dit alles geldt de voorwaarde dat het overheidsorgaan dat de ontheffing vraagt, adequate voorzieningen moet hebben getroffen voor de blijvende bewaring en beschikbaarstelling van de documenten. Dit is bedoeld om te voorkomen dat de openbaarheid van documenten door ontheffing in het gedrang zou komen, en dat de informatiepositie van de burger er door een verleende ontheffing op achteruit zou gaan. Deze voorwaarden zijn verder uitgewerkt in het concept-Archiefbesluit.³³

Bij nota van wijziging is aan het wetsvoorstel toegevoegd dat de ontheffing kan worden ingetrokken indien niet meer aan de voornoemde voorwaarden wordt voldaan. De ontheffing zal tot slot ook een apart onderwerp zijn bij de evaluatie van de wet die voor het eerst vijf jaar na inwerkingtreding gehouden zal worden, en zal ook nadrukkelijk aandacht krijgen bij de implementatie van de wet.

6. Openbaarheid

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vragen of de regering per beperkingsgrond nader kan toelichten op grond van welke overwegingen de dertien nieuwe beperkingsgronden, die de regering opvat als specificatie van «onevenredige benadeling», elk naar haar oordeel leidt tot beperkingen in de openbaarheid die gerechtvaardigd zijn.

Zoals is toegelicht in de nota naar aanleiding van het verslag bij het wetsvoorstel, zijn de specifieke beperkingsgronden in het wetsvoorstel opgenomen om een betere aansluiting tussen de Archiefwet en de Woo te realiseren. Deze gespecificeerde beperkingsgronden leiden ertoe dat een besluit tot het vaststellen van beperkingen beter gespecificeerd en gemotiveerd kan en moet worden, en de specificering van de beperkingsgronden komt daarmee de openbaarheid uiteindelijk ten goede.³⁴

De leden van de fractie van GroenLinks-PvdA vragen om een toelichting of elke beperkingsgrond wel leidt tot beperkingen in de openbaarheid die gerechtvaardigd zijn. Zo'n abstracte afweging is moeilijk te maken, omdat de vraag of een te stellen beperking al dan niet gerechtvaardigd is, per definitie afhankelijk is van de concrete informatie waarvoor de beperking zou worden gesteld. In het wetsvoorstel is dat onderkend, want de beperkingsgronden in het wetsvoorstel zijn (behoudens een beperkt aantal absolute beperkingsgronden, opgenomen in artikel 7.2, eerste lid) als relatieve beperkingsgronden geformuleerd. Deze beperkingsgronden kunnen uitsluitend worden toegepast, indien een door een beperkingsgrond te beschermen belang zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid van de in de documenten opgenomen informatie. Het is

³³ Artikel 5.6 van het concept-Archiefbesluit 20xx, te raadplegen via <https://www.internetconsultatie.nl/archiefbesluit20xx/b1>.

³⁴ Zie ook het antwoord dat in de nota naar aanleiding van het verslag werd gegeven in antwoord op vragen van de fractieleden van het CDA, de PvdA en de SGP, Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 7, p. 20 e.v.

kortom inherent aan het wettelijke systeem, dat een beperkingsgrond alleen kan worden toegepast, als die toepassing gerechtvaardigd is.

Het valt de leden van de ChristenUnie-fractie op dat in de periode tussen 2013 en 2021 slechts in zestien gevallen beperkingen aan de openbaarheid al dan niet gedeeltelijk zijn opgeheven. De leden vinden dit een laag aantal. Hoe reflecteert de regering hierop? Zorgt de voorgestelde werkwijze niet voor onnodige belemmeringen in de openbaarmaking?

De regering heeft naar aanleiding van deze vraag uitgebreid onderzoek gedaan naar het aantal opheffingen van openbaarheidsbeperkingen in de periode 2013–2021. Het eerder in het nader rapport genoemde aantal van 16 opheffingen berustte op een vergissing. In de genoemde periode zijn alleen bij het Nationaal Archief al 31 besluiten tot het opheffen van openbaarheidsbeperkingen genomen. Veelal betreft het besluit dan de opheffing van de openbaarheidsbeperking die berust op meerdere inventarisnummers (met daarin meerdere documenten) binnen een archief. Vijfmaal is in de genoemde periode met een dergelijk besluit een volledig archief vervroegd vrijgegeven. In totaal gaat het dan in de genoemde periode om vele duizenden, zo niet tienduizenden, inventarisnummers waarvan de beperking vervroegd is opgeheven.

Een openbaarheidsbeperking ziet daarbij in de meeste gevallen op bescherming van de persoonlijke levenssfeer. De termijn van de openbaarheidsbeperking is dan zodanig bepaald, dat er bij het vervallen van die termijn geen sprake meer kan zijn van een schending van de persoonlijke levenssfeer. Veelal gebeurt dit aan de hand van de levensverwachting van de in de archieven voorkomende personen, waarbij men er na een termijn van 110 jaar vanuit gaat dat alle personen die in het archief voorkomen, zijn overleden. Van een inbreuk op de persoonlijke levenssfeer is dan in beginsel geen sprake meer. Het eerder actief opheffen van een dergelijke openbaarheidsbeperking vergt van een archiefdienst dat moet worden nagegaan of er voor de in een archief voorkomende personen nog sprake zou kunnen zijn van een schending van de persoonlijke levenssfeer. Met andere woorden: de archiefdienst zou moeten onderzoeken of alle personen die in het archief voorkomen, inmiddels zijn overleden. Dit vergt een dermate grote inspanning van archiefdiensten dat slechts in incidentele gevallen tot opheffing van de beperking kan worden besloten.

Het lage aantal vervroegd opgeheven beperkingen valt ook te verklaren doordat het veelal mogelijk is om onder voorwaarden toegang te krijgen tot beperkt openbaar archief, bijvoorbeeld voor wetenschappelijk onderzoek of omdat het een dossier betreft dat over de verzoeker zelf gaat. In die gevallen wordt wel toegang verleend, maar bestaat geen aanleiding om de openbaarheidsbeperking in zijn geheel op te heffen. Indien de bescherming van de persoonlijke levenssfeer ziet op «gewone persoonsgegevens» geeft het Nationaal Archief in beginsel toegang aan de verzoeker. Het is daarbij echter niet toegestaan is om kopieën te maken en de verzoeker wordt gewezen op de plicht de privacy te beschermen.

De regering heeft in het wetsvoorstel voor negen beperkingsgronden de maximale beperkingstermijnen significant teruggebracht van 75 jaar naar 20 jaar, tellend vanaf het moment van creatie of ontvangst. Dit zorgt ervoor dat een beperkingsgrond niet langer van toepassing is dan nodig en voorkomt dat deze onnodig doorlopen.

De leden van de SGP-fractie vragen een nadere duiding op de opmerking dat het Verdrag van Aarhus zou nopen tot een beperkingsgrond met betrekking tot het milieu. Deze leden wijzen erop dat dit Verdrag juist het

recht op informatie, inspraak en toegang tot de rechter beschermt en dat artikel 4, vierde lid, onderdeel h, slechts de mogelijkheid bevat om een verzoek te weigeren indien het nadelige invloed heeft op het milieu waarop de informatie betrekking heeft, zoals de voortplantingsgebieden van zeldzame soorten. Deze leden vragen of de bescherming vooral ziet op diersoorten. Kan de regering aangeven of het in het verdrag genoemde voorbeeld daadwerkelijk in de archiefsector hier of elders wordt toegepast? Kan zij eveneens aangeven dat het meer dan fictief is dat informatie over het milieu van meer dan tien jaar geleden nog steeds nadelig kan uitpakken? Welke voorbeelden kent de regering hiervan, zo vragen deze leden.

Uit artikel 7.2, tweede lid, aanhef en onderdeel g, van het wetsvoorstel volgt dat de openbaarheid van documenten kan worden beperkt, indien het belang van de openbaarheid van de in die documenten opgenomen informatie niet opweegt tegen het belang van de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. Deze beperkingsgrond is in het wetsvoorstel opgenomen in het kader van de afstemming van het wetsvoorstel op het openbaarheidsregime van de Wet open overheid, dat in artikel 5.1, tweede lid, onderdeel g, dezelfde beperkingsgrond kent. In de memorie van toelichting bij de Wet open overheid is deze beperkingsgrond als volgt toegelicht:

«Volgens het Verdrag van Aarhus en de daaruit voortvloeiende Europese richtlijnen kunnen de verdragsluitende partijen dan wel lidstaten ook weigeren informatie te verstrekken als dat nadelige gevolgen kan hebben voor de bescherming van het milieu waarop die informatie betrekking heeft. Als voorbeelden worden gegeven de voortplantingsgebieden en habitat van zeldzame soorten. Alhoewel naar verwachting deze uitzonderingsgrond maar zelden toepassing zal vinden, is toch noodzakelijk deze hier op te nemen, omdat de bescherming van het milieu niet meer onder een algemene restgrond kan vallen.»³⁵

De leden van de SGP-fractie merken terecht op dat het verdrag in artikel 4, vierde lid, onderdeel h, een mogelijkheid en niet een verplichting bevat om informatieverstrekking te weigeren, indien de openbaarmaking van die informatie nadelige invloed heeft op het milieu waarop die informatie betrekking heeft. In het verdrag wordt mogelijke schade voor de voortplantingsgebieden van zeldzame soorten als concreet voorbeeld genoemd van een geval waarin een verzoek om milieu-informatie kan worden geweigerd. De term «voortplantingsgebieden» suggereert dat hierbij op diersoorten is gedoeld, maar omdat dit nadrukkelijk een voorbeeld is, is niet uitgesloten dat de beperkingsgrond ook in andere gevallen toepassing vindt.

De regering is niet bekend met gevallen waarin deze beperkingsgrond reeds in de archiefsector wordt toegepast. Om dezelfde redenen als die door de indieners van de Woo in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel zijn opgenomen, meent de regering dat het toch noodzakelijk is om deze beperkingsgrond in het wetsvoorstel op te nemen (ook nu deze beperkingsgrond in de praktijk naar verwachting na tien jaar slechts hoogstzelden toepassing zal vinden).

³⁵ Kamerstukken II 2011/12, 33 328, nr. 3, p. 47.

7. Toezicht

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat de Staatssecretaris van OCW in gesprek is met de Inspectie om te bezien of het bestaande toezichtsinstrumentarium effectiever in te zetten is. Wil de regering verder reflecteren op welke mogelijkheden ze hiertoe ziet?

Bij nota naar aanleiding van het verslag heb ik uw Kamer laten weten dat ik in gesprek was met de Inspectie om te bezien of het bestaande instrumentarium effectiever is in te zetten, waar dit nu nog praktisch ongebruikt blijft. Het wetsvoorstel kent twee sancties, namelijk het geven van een aanwijzing en het opleggen van een last onder bestuursdwang, wanneer de aanwijzing niet wordt opgevolgd. Deze laatste sanctiemogelijkheid omvat ook de bevoegdheid om in plaats daarvan een last onder dwangsom op te leggen.³⁶ Uitkomst van dit overleg is dat bij inwerking-treding van de wet aan de hoofdinspecteur overheidsinformatie onder-mandaat zal worden gegeven voor het nemen van handhavingsbesluiten.

De hoofdinspecteur heeft via artikel 10.1 van het wetsvoorstel al een formele positie waar deze mandatering van de sanctiebevoegdheid goed bij aansluit. Mijn overweging hierbij is verder dat de reeds ingezette versterking van de Inspectie de hoofdinspecteur in staat stelt om zelfstandig deze sancties op te leggen indien nodig. De capaciteit van de Inspectie wordt stapsgewijs substantieel vergroot en dit stelt de Inspectie in staat om meer en ook intensiever te inspecteren. Nu de Inspectie in staat wordt gesteld om op bepaalde aspecten en thema's dieper in te gaan is de ondermandatering van de sanctiemogelijkheden aan de hoofdinspecteur gepast. Dit wetsvoorstel zal met de introductie van een meldplicht bij incidenten voor de centrale overheid nog een extra impuls geven aan de reeds ingezette versterking, waarbij de sanctiemogelijk-heden ook tot betere naleving van de meldplicht kan leiden. Dit geeft de hoofdinspecteur en de Inspectie meer ruimte om het toezicht onafhanke-lijker vorm te geven.

De Inspectie werkt momenteel aan beleid om te bepalen wanneer het deze sancties zal toepassen. De verwachting is dat dit beleidskader dit jaar zal zijn uitgewerkt en daarmee voor de beoogde inwerkingtreding van het wetsvoorstel te gebruiken zal zijn.

Deze leden van de ChristenUnie-fractie zien de toegevoegde waarde van de aanstelling van een archivaris voor decentrale overheden, maar merken op dat een archivaris enkel kan rapporteren aan zijn eigen bestuur. Deze leden geven aan dat daarom van extern toezicht geen sprake is, en dat hoogstens extern kan worden getoetst. Ziet de regering hierbij risico's die goed informatie- en archiefbeheer alsnog in de weg staan? Hoe zorgt de regering ervoor dat elke overheidsorganisatie daadwerkelijk aangezet wordt tot het verbeteren van het informatie- en archiefbeheer, zo vragen deze leden.

Het archieftoezicht is bij de decentrale overheden (net als onder de Archiefwet 1995) anders ingericht dan bij het Rijk. De oorzaak hiervan is dat het bestuur van decentrale overheden ook na overbrenging verantwoordelijk blijft voor zijn archieven. De archivaris heeft daardoor bij decentrale overheden een dubbelrol, enerzijds als beheerder van de overgebrachte documenten die bij de archiefdienst berusten en anderzijds als intern toezichthouder op het beheer van de niet-overgebrachte documenten. De archivaris van de provincie, de gemeente of het waterschap heeft er als beheerder van het overgebrachte archief belang

³⁶ Zie artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

bij dat de documenten duurzaam toegankelijk zijn. Dat kan alleen door ook invloed te kunnen uitoefenen op het begin van de keten en het beheer van nog over te brengen documenten.

Naast dit horizontale toezicht is er extern toezicht door de provincies op de naleving van de archiefregelgeving door gemeenten, gemeenschappelijke regelingen en waterschappen. Dit interbestuurlijke toezicht is sinds het van kracht worden van de Wet revitalisering generiek toezicht in 2013 niet meer geregeld in de Archiefwet 1995, maar vindt plaats met gebruikmaking van 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.³⁷ Daarbij is ook een interventieladder opgenomen die uiteindelijk kan leiden tot schorsing en vernietiging van een besluit van de gemeente ofwel indeplaatsstelling in geval van taakverwaarlozing bij de gemeente. Daarnaast dragen provinciale beleidskaders bij aan structuur en eenduidigheid van dit interbestuurlijk toezicht.

8. Opleiding archivaris

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie vragen of het wellicht niet meer voor de hand zou liggen om de diploma-eis nog altijd te handhaven als een minimumeis? Deze leden vragen of dit niet een extra waarborg zou bieden tegen lagere overheden die het belang van goede archivering onvoldoende onderkennen.

De onderbouwing voor het loslaten van de diploma-eis ligt in de veranderende omstandigheden van het beroep van archivaris en de verbreding van het vakgebied. Digitalisering en technologische ontwikkelingen hebben het vakgebied sterk veranderd, waardoor een flexibeler en breder opleidingsaanbod nodig is, zowel voor starters binnen het vakgebied als voor professionals die zich verder willen ontwikkelen of omscholen gedurende hun loopbaan. Daarnaast wordt de archivaris omringd door diverse andere functionarissen binnen een organisatie die zich bezighouden met informatiebeheer en informatieverwerking, wat interdisciplinaire samenwerking vereist. De regering zoekt daarom een balans tussen het stimuleren van het waarborgen van deskundigheid en flexibiliteit en aanpassing aan veranderende omstandigheden. De regering kiest er daarom met dit wetsvoorstel voor om de diploma-eis te laten vervallen ten gunste van een bredere beoordeling van professionele kwaliteiten, waar een diploma Archivistiek onderdeel van kan blijven. Het voordeel hiervan is dat dit het mogelijk maakt om professionals aan te stellen die relevante ervaring en expertise hebben, maar die niet over het specifieke diploma beschikken. Door die professionals uit te sluiten, loopt de overheid een hoop talent mis dat hard nodig is om de informatiehuishouding duurzaam toegankelijk te maken en te houden.

De leden van de fractie GroenLinks-PvdA vragen of het handhaven van de diploma-eis als minimumeis niet beter zou zijn als een extra waarborg. De waarborg dat lagere overheden het belang van goede archivering voldoende onderkennen, zit in de met dit wetsvoorstel verplichte aanstelling van een archivaris. Decentrale overheden hebben daarmee niet langer de ruimte om de archivaristaak bij de secretaris onder te brengen en vervolgens te mandateren aan een medewerker. Men moet iemand aanstellen die de verantwoordelijkheid voor de archivering draagt, en die over de daarvoor vereiste vaardigheden, kennis en

³⁷ VNG Handreiking – Horizontale verantwoording Archiefwet 1995 via Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) (derde geactualiseerde versie april 2020). Zie: https://vng.nl/sites/default/files/2020-05/horizontale-verantwoording_20200430.pdf.

expertise beschikt. Door de taken die vervolgens middels dit wetsvoorstel en onderliggende regelgeving aan de archivaris worden toebedeeld wordt deze persoon ook stevig gepositioneerd in de organisatie.

Op grond van artikel 6.3, vierde lid, van het wetsvoorstel geldt dat een archivaris wordt aangewezen «*op grond van zijn professionele kwaliteiten, in het bijzonder zijn deskundigheid op het gebied van de wetgeving en de praktijk inzake archivistiek, alsmede zijn vermogen de taken te vervullen die voortvloeien uit het bepaalde bij of krachtens deze wet*». Het wetsvoorstel specificeert in hoofdstuk 6 in algemene zin welke taken en bevoegdheden het Nationaal Archief en een decentrale archiefdienst heeft, en dat de archivaris verantwoordelijk is voor het beheer van de documenten die blijvend door de dienst worden bewaard. Vervolgens worden aan de hand van de verschillende inhoudelijke taken van een overheidsorgaan op het gebied van archivering (in hoofdstuk 4,5,6,7 en 8) ook specifieke taken aan een archivaris toebedeeld. De ruimte die artikel 6.3, vierde lid, van het wetsvoorstel decentrale overheden biedt om eigen beoordelingscriteria op te stellen, is daarbij ook een kans voor overheden om kandidaten te selecteren die het beste passen bij hun specifieke behoeften. Dit laat vanzelfsprekend onverlet dat door overheden nog steeds een archivarisdiploma kan worden geëist bij het selecteren van een archivaris. Het is overigens ook mogelijk voor decentrale overheden, zoals kleinere gemeenten, om een archivaris te delen.³⁸

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering verwacht dat het vervallen van de diploma-verplichting consequenties heeft voor (het animo voor) de opleidingen archivistiek? Hoe reflecteert de regering hierop, zo vragen zij. Deze leden vragen voorts of de regering het risico ziet dat het lastiger wordt om archivarissen aan te stellen met adequate kennis en kunde, mochten opleidingen archivistiek bijvoorbeeld stoppen? Hoe wil de regering waarborgen dat er voldoende deskundigheid blijft op het gebied van archivistiek en dat de kwaliteit van archief- en informatie-beheer gewaarborgd blijft, zo vragen deze leden.

Het laten vervallen van de diploma-eis biedt zoals gezegd de mogelijkheid om professionals aan te stellen die wel de relevante ervaring en expertise hebben, maar die niet over dit specifieke diploma beschikken. Vanzelfsprekend hecht ik er veel belang aan om een passend onderwijsaanbod ten behoeve van de doelstellingen van de Archiefwet zo veel mogelijk te stimuleren binnen de grenzen van mijn mogelijkheden en daarmee aan te sluiten bij de behoefte en initiatieven vanuit de archiefsector. Daar wil ik mij graag voor inzetten. Op dit moment betekent dit dat ik de nu aangegeven opleidingen Archivistiek A en Archivistiek B blijf financieren. Daarnaast subsidieer ik het Kennisnetwerk Informatie en Archief (KIA) en via KIA ook een pilot van de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (KVAN) rondom leven lang leren. De pilot is onder andere gericht op het in kaart brengen van kennisprofielen voor archivarissen met verschillende specialismen. Met de KVAN en de bij de pilot betrokken partners ga ik op basis van de pilotuitkomsten in gesprek over een passend vervolg ten aanzien van de in kaart gebrachte kennisprofielen. Bij deze kennisprofielen worden ook de wettelijke taken van de archivaris die voortvloeien uit het wetsvoorstel Archiefwet betrokken. De verwachting is dat de door de beroepsvereniging vast te stellen kennisprofielen zo richting kunnen geven aan de kennis en kunde die van een archivaris verwacht mogen worden.

³⁸ Vlg. Kamerstukken II 2022/23, 35 968, nr. 3, p. 35.

Daarnaast ben ik voornemens om de komende periode ook met de onderwijsinstellingen en het Nationaal Archief in gesprek te blijven om te bezien waar en hoe een stimulerende rol vanuit het Ministerie van OCW passend zou zijn. Daarbij wil ik de opmerking maken dat het niet alleen van belang is dat het aanbod aan basisopleidingen aansluit bij de vraag binnen het archiefveld, maar ook het aanbod aan opleidingen voor bijscholing en voor zij-instromers die zich (verder) willen bekwamen in de archivistiek.

De leden van de SGP-fractie vragen de regering om de beantwoording over het vervallen van de diploma-eis te vergelijken met de situatie in het onderwijs: zou het daar ook logisch zijn om het bevoegdheidstelsel te laten vervallen onder verwijzing naar de snel veranderende wereld en de snelle opmars van digitale techniek? Waarom zou dit in de archiefwereld anders liggen? Geldt voor het vak van archivaris niet ook dat altijd een stevig deel aan basisopleiding nodig zal zijn om elementaire vaardigheden te kunnen uitoefenen en dat die basis decennia mee kan?

Het primair en voortgezet onderwijs kennen inderdaad een gestructureerd bevoegdheidstelsel, maar het beroep van archivaris laat zich beter vergelijken met dat van andere functionarissen uit het informatiedomein zoals de functionaris gegevensbescherming, de chief information officer en de chief information security officer. Voor deze functies geldt ook geen diploma-eis. De huidige ontwikkelingen binnen de archiefsector en het belang van voortdurende bijscholing en adaptatie aan nieuwe technologieën en regelgeving vereisen een bredere blik dan alleen entree in de sector via een aangewezen opleiding.

De huidige opleidingen Archivistiek A en B worden daarnaast niet afgeschaft, zodat de mogelijkheid om basiskennis en vaardigheden op te doen behouden blijft. Naast het belang van een goede basisopleiding, zou het opleidingsaanbod er idealiter ook op gericht moeten zijn om het uitgangspunt van een leven lang leren mogelijk te maken dat voor de sector zo belangrijk is. Terwijl de diploma-eis vervalt, wordt de aanstelling van een archivaris verplicht gesteld. Hiermee wordt de rol van de archivaris binnen een overheid of organisatie formeel erkend en wordt het belang van deskundig informatiebeheer benadrukt.

Voorts vinden deze leden het niet logisch om geen enkele mogelijkheid tot voortijdig bijsturen op te nemen nu de opleidingseis volledig vervalt. Zou het niet voorzichtiger zijn om in de evaluatie te onderzoeken of een wettelijke grondslag voor regels inzake kennis en vaardigheden van archivarissen nog nodig blijkt, zo vragen deze leden.

De regering begrijpt de zorgen van de SGP-fractie, en zegt hierbij toe dat de wenselijkheid van een wettelijke grondslag voor nadere regels inzake kennis en vaardigheden van archivarissen, een onderwerp van evaluatie zal zijn.

9. Verhouding van de Archiefwet tot andere wetgeving en verdragen

De leden van de PvdA-fractie en GroenLinks-fractie merken op dat de gemeente Utrecht gewezen heeft op meerdere wettelijke ontwikkelingen in het informatiedomein en gesignaleerd dat het Rijk de wetten onvolgende heeft geharmoniseerd. De regering stelt echter dat het harmoniseren van zeer uiteenlopende wet- en regelgeving grenzen kent. Kan de regering melden of zij hiermee de bezwaren van de gemeente Utrecht heeft weten weg te nemen? Zo nee, op grond van welke overwegingen

meent de regering dan dat de bezwaren die daar nog leven, maar moeten worden ingeslikt?

De gemeente Utrecht heeft in het position paper voor het rondetafelgesprek over de nieuwe Archiefwet aandacht gevraagd voor de samenhang tussen de verschillende wetten in het informatiedomein.³⁹ Het harmoniseren van wet- en regelgeving is zeker nodig en hier wordt met dit wetsvoorstel ook werk van gemaakt. Dit wetsvoorstel is geharmoniseerd met de Woo en er is veel aandacht besteed aan de verhouding met en aansluiting op de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) en de Wet hergebruik overheidsinformatie (Who). Met dit wetsvoorstel worden kortom concrete stappen gezet voor een betere aansluiting van deze verschillende wetten.

Aan dergelijke harmonisering zitten, zoals de regering eerder heeft opgemerkt, wel grenzen. Vooral het feit dat een belangrijk deel van de wet- en regelgeving die bij de informatiehuishouding een rol speelt een Europese oorsprong heeft, is hierbij een uitdaging. Het beter laten aansluiten van wet- en regelgeving is ook in die context een doel en onderdeel van dit wetsvoorstel, maar mogelijkheden tot echte integratie zijn op onderdelen beperkt. De regering meent dat in het wetsvoorstel een passende balans is getroffen tussen de mate van harmonisering van de wetgeving, en het belang om snel te komen tot een Archiefwet die beter past bij de digitale informatiehuishouding, en die bijdraagt aan meer openbaarheid van overheidsinformatie.

Of hiermee de bezwaren van de gemeente Utrecht voldoende zijn geadresseerd of zelfs weggenomen kan de regering niet geheel inschatten. Als gezegd ondersteunt de regering het streven om wetgeving zoveel mogelijk te harmoniseren, maar tegelijkertijd moet worden onderkend dat harmonisering grenzen kent en voortdurend, ook los van dit wetsvoorstel, aandacht behoeft. Dit onderwerp zal daarom ook in de evaluatie van de wet worden betrokken. Wat betreft de opmerking van de gemeente Utrecht dat een impactanalyse voor het nieuwe Archiefbesluit en de nieuwe Archiefregeling ontbreekt kan de regering inmiddels mededelen dat er momenteel per overheidslaag uitvoeringstoetsen worden gestart voor deze lagere regelgeving. Specifiek voor gemeenten wordt deze uitgevoerd door VNG Realisatie. Aan de hand van de bevindingen uit deze uitvoeringstoetsen worden de voorstellen voor de lagere regelgeving aangescherpt en verbeterd.

10. Particulier archief

De leden van de SGP-fractie constateren dat de nota van wijziging geen toelichting bevat ten aanzien van onderdeel N. Zij vragen of deze toelichting abusievelijk is weggefallen, en of de regering in lijn met de beantwoording kan bevestigen dat de zinsnede van het «in bewaring doen geven» bedoeld is om de situatie van bruikleen mogelijk te blijven maken, dat daarmee de mogelijkheid blijft bestaan om een archief of archiefstuk terug te nemen en dat mogelijkheden blijven bestaan om voorwaarden te stellen inzake zowel het eigen gebruik als de openbaarmaking aan derden.

De leden van de SGP-fractie constateren terecht dat in de nota van wijziging een toelichting ontbreekt bij onderdeel N van de nota van wijziging. Deze toelichting is inderdaad abusievelijk weggefallen. Onderdeel N is er inderdaad voor bedoeld om duidelijk te maken dat ook bruikleen mogelijk blijft. Om dit te expliciteren, is de zinsnede «in

³⁹ Position paper gemeente Utrecht t.b.v. rondetafelgesprek Archiefwet 2021 d.d. 23 februari 2022. (2022D06797).

bewaring doen nemen» toegevoegd aan de tekst van artikel 9.4, eerste lid, van het wetsvoorstel. Daarbij blijft het mogelijk om (in de overeenkomst tussen de archiefdienst en degene die het archief aan de archiefdienst overdraagt of in bruikleen geeft) afspraken te maken over de openbaarheid van het archief en het eigen gebruik van het archief. Wat betreft de openbaarheid van het archief is daarvoor in het tweede en derde lid van artikel 9.4 een regeling opgenomen.

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
F.Q. Gräper-van Koolwijk