

> Retouradres Postbus 18601 2502 EP Den Haag

Aan de staatssecretaris Cultuur en Media

| | | |
|--|---------------|-------------------|
| Datum | Pagina | Kenmerk |
| 9 april 2024 | 1 van 10 | 2024-0000206880 |
| Betreft | | Uw kenmerk |
| Advies over het ontwerp Archiefbesluit | | 42348660 |

Geachte staatssecretaris Gräper,

In deze brief geeft het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (hierna: het Adviescollege) zijn beoordeling van het conceptvoorstel voor het Archiefbesluit 20XX (hierna: het nieuwe Archiefbesluit).¹ U heeft het Adviescollege om advies gevraagd op grond van artikel 7.2, derde lid, van de Wet open overheid (hierna: Woo).²

Het Adviescollege heeft zich voor dit advies in het bijzonder gericht op de regels die gaan over de selectie van overheidsinformatie, en over de openbaarheid van informatie bij archiefdiensten. Over het overgrote deel is het oordeel positief. Advies is om het Archiefbesluit op één punt aan te passen, om de maatschappelijke inspraak over selectiebesluiten effectiever te regelen. Ons advies luidt: vervang de rol van de benoemde onafhankelijke deskundige en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure door een open internetconsultatie. Ook geven we in overweging om een bepaling op te nemen om selectiebesluiten online beter raadpleegbaar en doorzoekbaar te maken.

Tot slot ziet het Adviescollege een verbeterpunt voor het openbaarheidsregime van de nieuwe Archiefwet, nu de Kamerbehandeling hierover nog gaande is. Het advies is dat de (rijks)archivaris

¹ Tekst van Archiefbesluit 20XX zoals gepubliceerd op 15 december 2023 voor de internetconsultatie. Zie <https://www.internetconsultatie.nl/archiefbesluit20xx/b1>.

² In het advies 'Kan dit weg? Nee', over beheren en bewaren van chatberichten bij de overheid d.d. 19 januari 2023 (hierna: het chatberichtenadvies) heeft het Adviescollege al aangekondigd om in zijn advies over een nieuw Archiefbesluit in te willen gaan op de flexibiliteit van selectiebesluiten en maatschappelijke inspraak hierover (zie p. 25 van het advies). In te zien via <https://www.acoi.nl/adviezen/chatberichten/>.

gaat besluiten over de toegang die mensen krijgen tot alle overgebrachte informatie die nog enige tijd beperkt openbaar is, dus ongeacht de beperkingsgrond die hierbij door de archiefvormer is toegepast.

Hieronder zijn deze adviezen en de algemene beoordeling toegelicht.

1. Woord vooraf

Het is de stellige overtuiging van het Adviescollege dat een goede informatiehuishouding, en dus naleving van de archiefwetgeving, moet worden beschouwd als de hoeksteen van een zorgvuldig opererende en open overheid en van de democratische rechtstaat. Informatie is een cruciale grondstof voor vrijwel al het overheidshandelen en voor de publieke verantwoording en het debat daarover. Die informatie is niet van de overheid, maar van de samenleving, van ons allemaal.

De digitalisering gaat gepaard met een explosieve groei van overheidsinformatie, die wordt gemaakt en verspreid met behulp van talloze applicaties. Het is daarom belangrijker dan ooit om overheidsinformatie gecontroleerd te bewaren en na verloop van tijd ook weer informatie te vernietigen. Het Adviescollege hecht in dit kader zeer aan modernisering van de archiefwetgeving. Deze dwingt de overheid namelijk tot scherpe en verantwoorde keuzes. Het gaat dan allereerst om keuzes bij het onder beheer brengen van informatie, dus welke maatregelen “passend” zijn om (categorieën) informatie “duurzaam toegankelijk” te maken en te houden. Ten tweede gaat het om keuzes over wat hoe lang moet worden bewaard, dus om bewaartermijnen én de toepassing daarvan in de praktijk. Blijven deze keuzes uit, dan verwordt de digitale informatiehuishouding tot een informatiechaos.³ En dat frustreert ook de uitvoering van andere wetgeving.

Het Adviescollege let uiteraard in het bijzonder op de relatie met openbaarheid, zoals geregeld in de Wet open overheid. De uitvoering van deze wet leunt immers sterk op een overzichtelijke informatiehuishouding. Evenzeer gaat het om andere bij wet geregelde publieke belangen en verplicht gestelde normen, zoals de bescherming van persoonsgegevens (Algemene Verordening Gegevensbescherming) en de beveiliging van overheidsinformatie (Baseline Informatiebeveiliging Overheid).

2. Selectiebesluiten

Selectiebesluiten helpen overheidsorganisaties om *scherpe* keuzes te maken wat hoe lang wordt bewaard. Ze dwingen bovendien tot *verantwoorde* keuzes. Volgens de archiefwetgeving moeten bewaartermijnen namelijk gebaseerd zijn op een zorgvuldige belangenafweging. Daarbij moet de overheid als het ware van buiten naar binnen denken. Het primaire belang is niet de eigen bedrijfsvoering, maar de maatschappelijke waarde van overheidsinformatie.⁴ En het mooie is dat het resultaat van die bredere belangenafweging als besluit openbaar wordt en daarmee kenbaar is voor iedereen. Selectiebesluiten worden immers gepubliceerd.

³ Zie over deze problematiek ook het ACOI-onderzoeksrapport ‘Groundhog Day. Terugkerende patronen bij 35 jaar werken aan een betere digitale informatiehuishouding bij de overheid’ van 17 januari 2024. In te zien via <https://www.acoi.nl/actueel/nieuws/groundhog-day-terugblik-informatiehuishouding-bij-de-overheid/>.

⁴ De bewaartermijn is afhankelijk van de waarde van categorieën documenten voor de eigen bedrijfsvoering (uitvoering publieke taken), voor publieke verantwoording, als bewijs voor rechten en plichten van burgers, en voor toekomstig onderzoek, de geschiedschrijving en als erfgoed. In het nieuwe Archiefbesluit is hieraan het belang van de bescherming van persoonsgegevens expliciet toegevoegd.

Het Adviescollege is positief over de artikelen die stimuleren dat selectiebesluiten actueel zijn en aansluiten bij de realiteit van digitaal werken. Het gaat hierbij om de artikelen in het nieuwe Archiefbesluit over de toepassingsperiode (maximaal 10 jaar vooruit)⁵, om de ruimte voor tussentijdse aanvullingen en afwijkingen⁶, en om de mogelijkheid om documenten van ‘gering belang’ op elk moment te vernietigen zonder formeel vernietigingsbesluit.⁷ Deze artikelen zorgen ervoor dat selectiebesluiten flexibeler worden in de uitvoering. Het maakt dat zij – anders dan wetgeving in formele zin – vrij snel kunnen worden bijgesteld bij veranderingen in technologie, taken en werkwijzen van overheidsorganisaties en inzichten in de waarde van informatie. Uit de praktijk is gebleken hoe essentieel de wendbaarheid van selectiebesluiten is.⁸

Het Adviescollege is eveneens positief over de artikelen die eenheid van het selectiebeleid bij de overheid bevorderen. Het gaat hierbij om:

- 1) Criteria die richting geven voor categorieën documenten die in ieder geval blijvend bewaard moeten worden;⁹
- 2) De opdracht aan de rijksarchivaris om modellen te maken;¹⁰
- 3) Nadere regels voor gezamenlijke selectiebesluiten (die gemeenten, intergemeentelijke organen, provincies en waterschappen al geruime tijd veelal laten maken door hun koepelorganisaties VNG, IPO en de UvW);¹¹ en
- 4) De nieuwe mogelijkheid voor groepsselectiebesluiten voor scholen en andere particuliere organisaties die maar voor een deel van hun informatie onder de Archiefwet vallen.¹²

Het Adviescollege meent dat er binnen en naast dit soort ‘collectieve normen’ ook maatwerk per type organisatie mogelijk moet blijven; hiervoor moet voldoende aandacht blijven bestaan.¹³ Een model dat goed werkt voor bijvoorbeeld beleidsdepartementen of voor gemeenten, laat zich immers niet zomaar één op één vertalen naar bijvoorbeeld een toezichthouder of een uitvoeringsorganisatie.

⁵ Artikel 3.1 van het nieuwe Archiefbesluit.

⁶ Artikelen 3.8, 3.9 en 3.12 van het nieuwe Archiefbesluit.

⁷ Artikel 4.1 lid 3 van het nieuwe Archiefbesluit. Dit moet dan wel worden opgenomen in een selectiebesluit, zoals dit artikel ook voorschrijft (‘waarvan in het selectiebesluit is bepaald dat zij op elk moment kunnen worden vernietigd’). Zie ook het chatberichtenadvies (bijvoorbeeld op p. 40) en verder de Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen 2020 (Stcrt. 2020, 11143) van de VNG, op p. 9: ‘Concepten, dat willen zeggen, (al dan niet automatisch opgeslagen) versies van archiefbescheiden die verder geen rol of status hebben in het proces, hoeven niet bewaard te worden.’. Deze selectielijst bevat daarnaast nu al de mogelijkheid om dossiers op te schonen.

⁸ Aanvullende selectiestrategieën voor e-mail en chatberichten moeten op dit moment bijvoorbeeld nog voorzien worden van een aparte juridische grondslag via aanvullende selectielijsten.

⁹ Zie artikelen 3.4 lid 3 en 3.8 onder a van het nieuwe Archiefbesluit.

¹⁰ Artikel 3.2 van het nieuwe Archiefbesluit. Dit kan overigens ook al onder de huidige wetgeving. Zo is er het ‘Generiek Waarderingsmodel Rijksoverheid’ (in te zien via <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/veelgestelde-vragen-over-waarderen-en-selecteren>) en het aanvullende ‘Model selectielijst voor automatisch bewaarde e-mail conform de Handreiking bewaren van e-mail Rijksoverheid’ (in te zien via <https://www.informatiehuishouding.nl/projecten/e-mailarchivering/documenten/instrumenten/2020/05/18/model-selectielijst-voor-automatisch-bewaarde-e-mail-conform-de-handreiking-bewaren-van-e-mail-rijksoverheid>).

¹¹ Artikelen 3.10 en 3.12 van het nieuwe Archiefbesluit.

¹² Artikelen 3.11 en 3.12 van het nieuwe Archiefbesluit.

¹³ Er bestaat bij het Adviescollege een sterke voorkeur voor maatwerk per type organisatie (bijvoorbeeld beleid, uitvoering, etc.), onder meer ingegeven door de wens te komen tot uniformering van selectiebeleid. Aanvullend maatwerk per specifieke organisatie kan slechts bij hoge uitzondering en in bijzondere gevallen (bijvoorbeeld het Kabinet van de Koning en de Raad van State).

Het Adviescollege adviseert om de maatschappelijke inspraak over selectiebesluiten effectiever te regelen, en wel als volgt:

- *Verplicht tot maatschappelijke inspraak op modellen van de rijksarchivaris.*

Voor modellen van de rijksarchivaris is in het nieuwe Archiefbesluit geen inspraak voorgeschreven.¹⁴ Dit is een gemiste kans. Het is misschien vanzelfsprekend dat de rijksarchivaris vertegenwoordigers van alle overheidsorganisaties betreft bij modellen die voor hen bedoeld zijn. Maar ook maatschappelijke inspraak moet op dat moment al verzekerd zijn, zo meent het Adviescollege. Er ontstaat immers een onduidelijke – en daarmee onwenselijke – situatie als overheidsorganisaties het model van de rijksarchivaris overnemen, alsnog inspraak organiseren en ‘hun’ deskundige of een ontvangen zienswijze een andere kant op wijst. Wat zou er dan moeten gebeuren? Hoe waarborg je dan nog de gewenste uniformiteit? Het Adviescollege meent dat het huidige systeem hier onvoldoende antwoord op geeft en vindt daarom dat organisaties die een modelselectiebesluit volgen, enkel nog ‘eigen’ inspraak zouden hoeven te organiseren voor zover ze (op onderdelen) substantieel afwijken van het model.

- *Vervang de rol van de externe deskundige en de uniforme openbare voorbereidingsprocedure door een open internetconsultatie.*

De huidige procedure is bedacht als alternatief voor de advisering over selectielijsten door de Raad voor Cultuur in 2013. Deze procedure heeft echter niet geleid tot de beoogde maatschappelijke betrokkenheid, en voegt weinig toe aan de betrokkenheid van de rijksarchivaris of een decentrale archivaris bij het proces, die ook al waken over de bredere publieke belangen bij selectie. Het blijkt een flinke uitdaging om onafhankelijke deskundigen te werven en voor een periode van vijf jaar te benoemen. De pool van mensen die structureel willen en kunnen meedenken blijkt klein en de deskundigen vullen hun rol ook heel verschillend in.¹⁵ De terinzagelegging van een voorgenomen besluit aan burgers levert naar de mening van het Adviescollege al helemaal weinig op. Het aantal keren dat er daadwerkelijk een zienswijze wordt ingediend is bijzonder gering te noemen. Het Adviescollege is er niet van overtuigd dat dit door aanpassing of stimulering van gebruik van dit instrument danig zal veranderen.

Het Adviescollege verwacht dat een open internetconsultatie - over modellen en voorgenomen selectiebesluiten die niet zijn gebaseerd op een model of hiervan substantieel afwijken - veel effectiever zal zijn. Aan zo'n consultatie kan iedereen meedoen en in één klap een bijdrage leveren binnen een afgebakende tijdsperiode, zowel experts als andere geïnteresseerden, belangenorganisaties en individuen. De praktijk wijst ook uit dat internetconsultaties op relatief veel belangstelling kunnen rekenen.¹⁶ Het is wel zaak deze consultaties te begeleiden met goede uitleg, zodat men weet waarop men reageert. Ook moet de overheid vanuit diens verantwoordelijkheid

¹⁴ Artikel 3.2 van het nieuwe Archiefbesluit.

¹⁵ Dit blijkt uit het rapport 'Periodiek onderzoek nieuwe aanpak waardering en selectie archieven.' van Bureau Berenschot in opdracht van ministerie van OCW, 27 maart 2018, in te zien via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-25ab9ee7-3c5e-4b7e-bf3e-7db49b710244/pdf>. Zie hierover ook de volgende pagina op de website van het Nationaal Archief: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/nieuws/externe-deskundige-onafhankelijke-sprekbuis-bij-selectie>.

¹⁶ Zie <https://platformoverheid.nl/artikel/breder-doelbereik-van-internetconsultatie-van-wetsvoorstellen/>. Bij een selectie van de honderd laatste consultaties in 2022 kwamen bij zeven voorstellen meer dan honderd openbare reacties, waarvan op één in ieder geval 870 reacties (dit betrof een consultatie van de Wet op de politieke partijen die ten tijde van het opstellen nog doorliep). Op meer dan de helft van de consultaties kwamen minder dan tien openbare reacties. In totaal kwamen er 2.876 openbare reacties op honderd consultaties, dus gemiddeld zo'n 28 reacties.

(beroeps)groepen die een specifiek maatschappelijk belang vertegenwoordigen bij een modelselectiebesluit actief wijzen op de internetconsultatie. Groepen als journalisten, wetenschappers en historici dienen worden te betrekken en (gericht) geraadpleegd doordat hun sectororganisaties actief worden benaderd voor een reactie. Dit geldt evengoed wanneer een bepaald selectiebesluit in afwijking van het bijbehorende model wordt opgesteld. Denk dan onder meer aan vertegenwoordigers van cliënten van organisaties die uitvoerende taken hebben op terreinen als sociale zekerheid, justitie, adoptie, asiel en migratie.¹⁷ Maar ook aan journalistieke organisaties, individuele journalisten en onderzoekers die zich specifiek richten op een bepaald beleidsterrein of bepaalde regio.

Het Adviescollege meent dat dit een betere en effectievere inspraakprocedure zal zijn voor de selectie van overheidsinformatie. Het vormt in elk geval een belangrijke stap in de goede richting. Stip op de horizon is om 'selectie' op termijn onderdeel te maken van bredere vormen van participatie die gaan over meer keuzes die burgers in het algemeen raken, dus ook over actieve openbaarmaking van overheidsinformatie en de bescherming van persoonsgegevens.

Het Adviescollege geeft in overweging om in het Archiefbesluit een bepaling op te nemen die ervoor zorgt dat selectiebesluiten online beter raadpleegbaar en zoekbaar zijn. Hierin moet het doel centraal staan, en niet het precieze middel.¹⁸

Op dit moment is er in de praktijk sprake van een wirwar aan losse selectiebesluiten die gepubliceerd zijn in de Staatscourant en op diverse websites, waaronder die van het Nationaal Archief.¹⁹ Als er meer actualisaties, aanvullingen en afwijkingen gepubliceerd gaan worden – zoals het nieuwe Archiefbesluit beoogt – wordt het nog belangrijker om selectiebesluiten online goed en in onderlinge samenhang te ontsluiten.

Het Adviescollege denkt daarbij aan een soort landelijke register. Dat hoeft niet persé één plek op internet te zijn waar alles staat. Eerder denken we aan een index (database) die verwijzingen bevat naar de vindplaatsen van alle gepubliceerde selectiebesluiten. Daarbij hoort dan ook een zoekfunctie waarmee mensen gemakkelijk kunnen zoeken en filteren op overheidsorganisatie(s), op tijdsperiode(s) en op categorieën informatie. Een dergelijk register is om te beginnen nuttig voor informatieprofessionals van de overheid, die naar voorbeelden zoeken of willen checken wat de geldende bewaartermijnen zijn. Bovendien kunnen zo ook journalisten, onderzoekers en andere geïnteresseerde burgers globaal nagaan welke informatie de overheid heeft (of zou moeten hebben), en hoelang die bewaard blijft. Een goede online ontsluiting van selectiebesluiten ondersteunt zo ook deelname van burgers aan internetconsultaties over selectiebesluiten. Tot slot kan een dergelijk register van selectiebesluiten de basis leggen voor geleidelijke opbouw van voor de burger toegankelijk vormgegeven informatieregisters, zoals initieel beoogd was met de Wet open overheid.

¹⁷ Voor zover bewaartermijnen van persoonsdossiers niet al voortvloeien uit specifieke sectorale wetgeving.

¹⁸ Deze bepaling zou dan een x aantal jaren na de inwerkingtreding van het nieuwe Archiefbesluit in werking kunnen treden.

¹⁹ In de Staatscourant komt alleen het ministeriële besluit; de inhoudelijke bijlage publiceert het Nationaal Archief. Daarnaast staan selectielijsten ook (ter informatie) op websites van de bestuursorganen zelf, zoals bij individuele gemeenten.

Om te voorkomen dat dit een onnodig groot ICT-project wordt, moet er een goed ontwerp komen, waarbij zoveel mogelijk aansluiting wordt gezocht op wat er al bestaat²⁰ en de functionele eisen voor alle betrokkenen helder en uitvoerbaar zijn. Het Adviescollege benadrukt dat bij zo'n ontwikkeling het gebruikersperspectief - met de 'gewone' burger als de gebruiker - op de voorgrond dient te staan. Ook moet (vervolgens) worden onderzocht welke publicatiestandaarden (zoals machineleesbaarheid, metadata en persistent identifiers) moeten gelden, in welke mate standaardisatie van selectiebesluiten nodig is, hoe en bij wie het beheer moet worden belegd, en wat de kosten zijn.

3. Bescherming van persoonsgegevens

Bij het maken van scherpe keuzes voor selectie van wat je wel en niet bewaart, past ook dat nagedacht wordt hoe om te gaan met persoonsgegevens die deel uitmaken van overheidsinformatie in archieven. Het Adviescollege heeft kennisgenomen van de uitleg over de relatie tussen de Archiefwet en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel.²¹

In algemene zin ondersteunt het Adviescollege deze uitleg, die is geschreven in reactie op het eerdere advies van de Autoriteit Persoonsgegevens. Het Adviescollege is ook positief over de concrete uitwerking hiervan in het nieuwe Archiefbesluit, onder meer door het toevoegen van het privacybelang als te wegen belang voor selectiebesluiten²² en het expliciet stellen van voorwaarden voor toegang tot beperkt openbaar privacygevoelig archief bij archiefdiensten.²³

Het Adviescollege wil benadrukken dat privacybelangen en gegevensbescherming geen absoluut recht vertegenwoordigen. Er moet altijd worden afgewogen tegen andere belangen. Het is niet voor niets dat 'archivering in het algemeen belang' evenals 'journalistieke doeleinden of ten behoeve van academische, artistieke of literaire uitdrukkingsvormen' en 'wetenschappelijk of historisch onderzoek of statistische doeleinden' bijzondere posities in de AVG hebben gekregen.²⁴ Het is niet nodig en vaak zelfs ronduit onwenselijk om persoonsgegevens te wissen uit bestanden die voor blijvende bewaring zijn aangemerkt. De openbaarheid hiervan kan immers voor 110 jaar beperkt worden bij overbrenging, en archiefdiensten dienen net zo goed als de oorspronkelijke archiefvormers passende maatregelen te treffen om privacy van nog levende personen (!) volgens de AVG te beschermen.

4. Overbrenging en varianten hierop

In het nieuwe Archiefbesluit is overbrenging van blijvend te bewaren informatie naar archiefdiensten nog steeds de standaardmethode, maar is ook ruimte gecreëerd voor diverse varianten hierop. ***Het Adviescollege is positief over de artikelen die modernisering van het overbrengingsproces mogelijk maken.***

²⁰ Zoals de Woo-index, officiële bekendmakingen.nl en de Handelingenbank.

²¹ *Kamerstukken II 2021/22*, 35968, nr. 3, p. 48-50.

²² Artikel 3.4 lid 2 van het nieuwe Archiefbesluit.

²³ Hoofdstuk 6 van het nieuwe Archiefbesluit.

²⁴ Zie artikelen 85 en 89 AVG, evenals artikelen 5, 9, 14 en 17. Zie voorts overwegingen 50, 52, 53, 62, 65, 73, 153, 156, 158 bij deze artikelen. Deze bijzonderheden zijn voor de Nederlandse rechtsorde – voor zover er ruimte/opdracht hiertoe bestond – nader uitgewerkt in artikelen 43 en 45 van de Uitvoeringswet AVG.

Het Adviescollege deelt in die zin niet de geuite zorgen van sommigen dat ontheffing van overbrenging²⁵ ertoe leidt dat burgers minder toegang hebben tot die informatie.²⁶ Het gaat immers om uitzonderingsgevallen. De mogelijkheid tot ontheffing staat enkel open voor grootschalige samenhangende gegevensverzamelingen die voortdurend worden bijgewerkt en hergebruikt, en waarbij overbrenging afbreuk zou doen aan de uitvoering van de publieke taak. Te denken valt aan de databases van het Kadaster, het CBS, het KNMI en ook KOOP ingeval van de officiële bekendmakingen. Ook bij decentrale overheden kan hiervan sprake zijn. Dergelijke gegevensverzamelingen worden op dit moment ook al niet overgebracht. Daarnaast betreft het vaak gratis open data, tenzij het gaat om persoonsgegevens (bijvoorbeeld de ruwe data van het CBS) en/of een ander tarief geldt op basis van andere, sectorale wetgeving (Kadaster). Daarnaast is de Archiefwet zeker niet de enige wet op basis waarvan toegang tot informatie is verzekerd: de Woo en meer specifieke wettelijke regelingen bieden diverse ingangen voor inzage, verstrekking en publicatie ingeval de informatie nog bij het bestuursorgaan zelf berust.

Het is daarmee een fictie dat deze moderniseringsstap ten opzichte van de huidige praktijk leidt tot feitelijke uitholling van de openbaarheid van overheidsinformatie. Eerder is sprake van het tegendeel: met het voorstel in het nieuwe Archiefbesluit wordt deze moderne digitale realiteit juist in goede banen geleid. Aan de ontheffing in de Archiefwet is immers de voorwaarde gesteld dat het overheidsorgaan zorgt voor 'adequate voorzieningen' voor duurzame bewaring en beschikbaarstelling, inclusief openbaarheid.²⁷ Het Adviescollege onderschrijft de regels die het Archiefbesluit op dit punt stelt.

In aanvulling hierop ziet het Adviescollege de mogelijkheid van het vastleggen van de ontheffingen in een openbaar register, zo mogelijk in aansluiting op het hiervoor aanbevolen selectiebesluitenregister. Op die manier kunnen journalisten, onderzoekers en andere burgers beter nagaan welke informatie is overgebracht en welke niet, en dus ook waarvoor zij terecht kunnen bij de archiefdienst dan wel het overheidsorgaan. Verder meent het Adviescollege dat aan de inzet van varianten op de overbrengingstermijn te zijner tijd ook specifiek en expliciet aandacht moet worden besteed bij de evaluatie van het Archiefbesluit.²⁸

Tot slot: advies voor verbetering van het openbaarheidsregime Archiefwet

Toen het wetsvoorstel voor de Archiefwet 20XX werd voorbereid, bestond het Adviescollege nog niet. Inmiddels is de parlementaire behandeling gestart.²⁹ Het Adviescollege heeft om die reden niet formeel kunnen adviseren in de voorbereidingsfase van het voorstel. We zien aanleiding om hier alsnog één concreet advies mee te geven dat betrekking heeft op het openbaarheidsregime van de nieuwe Archiefwet, namelijk:

²⁵ Artikel 5.6 van de nieuwe Archiefwet. In een dergelijk geval houdt de archiefvormende organisatie de documenten zelf en brengt ze niet over naar een archiefdienst (bewaren bij de bron).

²⁶ Zie bijvoorbeeld het standpunt van het bestuur van de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland (KVAN), in te zien via <https://www.kvan.nl/themas/informatie-archiefwet-standpunt-bestuur-kvan-archiefwet-2021/>, en vragen van leden van de Kamerfracties van SP en CDA (*Kamerstukken II 2021/22*, 35968, nr. 5, p. 7-8) en de ChristenUnie (*Kamerstukken II 2023/24*, 35968, nr. 9, p. 4).

²⁷ Artikel 5.6 lid 2 onder c van de nieuwe Archiefwet.

²⁸ Artikel 7.1 van het nieuwe Archiefbesluit. Het gaat dan om een evaluatie na 5 jaar én na 15 jaar.

²⁹ Kamerdossier 35968.

Overweeg een aanpassing van de nieuwe Archiefwet die ervoor zorgt dat de archivaris besluit over de toegang tot alle documenten die (na overbrenging) beperkt openbaar zijn.

Op dit moment ziet de situatie rond de beperkingsgronden er als volgt uit:

| Archiefwet 1995 (nu, max) | Archiefwet 20XX (straks) | Maximale termijn (straks) |
|--|--|---------------------------|
| Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer (75 jaar) | <ul style="list-style-type: none">Bijzondere/strafrechtelijke persoonsgegevensIdentificatienummersEerbiediging van de persoonlijke levenssfeer | 110 jaar |
| Belang van de Staat of zijn bondgenoten (75 jaar) | <ul style="list-style-type: none">Eenheid van de Kroon³⁰Veiligheid van de StaatBetrekkingen NL met andere staten en internationale organisaties | 75 jaar |
| Onevenredige benadeling van een ander belang (75 jaar) | <ul style="list-style-type: none">Bedrijfs- en fabricagegegevens die vertrouwelijk aan de overheid zijn medegedeeldAndere concurrentiegevoelige bedrijfs- en fabricagegegevensEconomische of financiële belangen van de Staat of andere publiekrechtelijke lichamenOpsporing en vervolging van strafbare feitenInspectie, controle en toezicht door bestuursorganenBescherming van het milieu waarop de informatie betrekking heeftBeveiliging van personen en bedrijven en het voorkomen van sabotageHet goed functioneren van de Staat, andere publiekrechtelijke lichamen of bestuursorganen | 20 jaar |

Op grond van het wetsvoorstel besluit de oorspronkelijke archiefvormer over de toegang tot documenten die vertrouwelijk zijn vanwege de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat en internationale betrekkingen.³¹ Dit behelst nauwelijks een verandering ten opzichte van de huidige praktijk, die hoofdzakelijk speelt bij de archieven van de Rijksoverheid.³²

³⁰ Formeel valt deze grond onder de Archiefwet 1995 onder 'onevenredige benadeling van een ander belang'. Bij deze schematische weergave is de maximale termijn tot uitgangspunt genomen en dus niet uit welke huidige beperkingsgrond de nieuwe beperkingsgronden voortkomen.

³¹ Artikel 8.3 lid 5 van de nieuwe Archiefwet.

³² Het uitgangspunt van het systeem blijft hetzelfde, al verschiet de grond 'eenheid van de Kroon' met deze wijziging wel van kleur. Hiermee wordt dus ook niet ineens de rijksarchivaris per definitie bevoegd te beslissen over *alle* gevallen: indien het gaat om een archief op decentraal niveau, beslist de op grond van de Archiefwet aangewezen decentrale archivaris.

Als gevolg hiervan zijn het Nationaal Archief en de verzoeker die inzage wenst te afhankelijk van de oorspronkelijke archiefvormer, zo meent het Adviescollege. Dit kan worden opgelost door het besluitbevoegdheid over ook die gevallen bij de rijksarchivaris te beleggen. Een dergelijke wijziging biedt bovendien meer garantie op eenduidige toepassing van de beperkingsgronden bij inzage. Het maakt het verder mogelijk om binnen het kader van de Archiefwet individuele inzage in volledige dossiers te verlenen door de archiefdienst, terwijl dit bij de Woo (of meer specifieke wetgeving) in de regel geen of een minder reële optie is.³³ Daar moet immers in beginsel beoordeeld worden of de informatie openbaar kan worden voor eenieder. Het Adviescollege acht het vanzelfsprekend dat de rijksarchivaris de oorspronkelijke archiefvormer in dit proces raadpleegt alvorens hij een besluit neemt.³⁴

Voor wat betreft het overige zal de nieuwe Archiefwet naar verwachting van het Adviescollege gunstige effecten hebben op de openbaarheid van de overheid.³⁵ Om te beginnen bereikt overheidsinformatie door verkorting van de overbrengingstermijn van 20 jaar naar 10 jaar eerder het (openbare) archief.³⁶ Een overheidsorgaan moet net als nu apart besluiten over een eventuele tijdelijke openbaarheidsbeperking, na advies van de archivaris. 'Openbaar tenzij' is en blijft hierbij de norm.

Zo op het eerste oog lijkt het alsof de Archiefwet 20XX meer beperkingsgronden bevat, namelijk veertien ten opzichte van de huidige drie, maar dit betreft een meer specifieke uitsplitsing die materieel geen wijziging brengt ten opzichte van de huidige globale uitzonderingsgronden. Deze uitsplitsing acht het Adviescollege wel noodzakelijk om meer duidelijkheid te realiseren voor alle betrokken partijen en om de regimes van de Woo en de Archiefwet zoveel mogelijk op elkaar aan te sluiten. Het Adviescollege vindt het ook goed dat er desondanks verschillen bestaan tussen het regime van de Woo en de nieuwe Archiefwet. Het is verstandig dat het wetsvoorstel expliciet maakt dat 'intern beraad' na overbrenging op zichzelf géén reden kan zijn voor beperking van de openbaarheid.

Het wetsvoorstel zorgt er bovendien voor dat beperkingen korter duren en de benodigde differentiatie wordt aangebracht. Nu wordt nog (te) vaak de generieke maximale wettelijke termijn van 75 jaar toegepast. Het wetsvoorstel stelt aan de meeste beperkingsgronden een maximale termijn van 20 jaar, significant veel korter dus. Voor de privacy wordt de termijn straks 110 jaar,

³³ Er zijn in de Woo wel enkele (beperkte) mogelijkheden tot individuele inzage, zie artikelen 5.5 tot en met 5.7 Woo. Artikel 5.5 Woo verplicht tot verstrekking maar enkel voor zover het informatie betreft die de verzoeker zelf aangaat. Artikel 5.6 Woo, verstrekking om 'klemmende redenen', zal in de praktijk nauwelijks een rol spelen, zeker bij oude dossiers. Artikel 5.7 biedt de mogelijkheid tot inzage onder geheimhouding, maar alleen voor specifieke typen onderzoek en betreft daarbij een discretionaire bevoegdheid, waarbij het door de wetgever dus (geheel) aan het bestuursorgaan is gelaten of deze de inzage verleent of niet. Ieder van deze gronden kent dus zo zijn kansen maar ook zijn beperkingen.

³⁴ Zo vanzelfsprekend dat wettelijk verankeren niet noodzakelijk zou moeten zijn. Indien daar wel toe over zou worden gegaan kan worden gedacht aan het invoegen van de frase 'gehoord degene op wiens last de documenten zijn overgebracht' conform de formulering in het huidige artikel 15 lid 3 Archiefwet 1995. Verder kan een en ander uiteraard worden uitgewerkt en vastgelegd in beleid van het Nationaal Archief.

³⁵ Zie ook de oproep van het ACOI aan de leden van de Tweede Kamer om de behandeling van de nieuwe Archiefwet (modernisering) niet controversieel te verklaren. Gedaan bij brief van 11 september 2023, in te zien via <https://www.acoi.nl/sitelibrary/downloads/pdf/brief-modernisering-archiefwet-acoi.pdf>.

³⁶ Bij het NA is nu circa een kwart van de archieven beperkt openbaar. Dit heeft te maken met aard van de taken van de centrale overheid. De veruit meest toegepaste uitzonderingsgrond betreft de bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy, gegevensbescherming). Bij decentrale archiefdiensten is circa 4% beperkt openbaar. Door de instroom van jonger archief zal naar verwachting in de toekomst een groter percentage van de totale archieven beperkt openbaar zijn. Zie het rapport 'Impactanalyse openbaarheid en toegankelijkheid jonger archief' van APE uit 2019, uitgevoerd in opdracht van het ministerie van OCW, in te zien via <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-c4e6e081-9039-4b70-b343-17e20aa178a0/pdf>

voor 'belang van staat en bondgenoten' blijft het 75 jaar. Die termijn gaat overigens niet pas lopen na overbrenging, maar wordt gerekend vanaf het moment dat documenten zijn gecreëerd.³⁷

Het Adviescollege acht hierbij ook van belang dat bij overgebrachte archieven als uitgangspunt meer transparantie en maatwerk mogelijk is in het individuele geval dan onder de Woo. Zo zijn alle dossiers beschreven in een inventaris, waardoor men weet wat er is (in tegenstelling tot de huidige *black box* van de Woo). Verder kunnen burgers individueel inzage krijgen bij archiefdiensten op grond van de Archiefwet, voor bijvoorbeeld onderzoek.³⁸ Tot slot regelt de nieuwe Archiefwet dat archiefdiensten zo nodig afzonderlijke documenten uit een beperkt openbaar dossier lichten en informatie lakken of afschermen voorafgaand aan de inzage.³⁹ Deze wettelijke bepaling brengt het documentenstelsel van de Archiefwet in feite weer een stapje dichterbij het gemengde stelsel van 'informatie in documenten' van de Woo. Het komt daarmee tegemoet aan problematiek uit de praktijk, namelijk dat door de wijze van overbrenging soms hele dozen met dossiers gesloten blijven.⁴⁰

Het Adviescollege meent dat alle stappen die nu worden gezet in het kader van modernisering van de archiefwetgeving uiteindelijk zullen leiden tot daadwerkelijk beter beheer van overheidsinformatie en zo bijdragen aan goede uitvoering van de Archiefwet, de Woo, de AVG en andere informatiewetten.

Hoogachtend,

Ineke van Gent
Voorzitter Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding

³⁷ *Kamerstukken II 2022/23*, 35 968, nr. 7.

³⁸ Al biedt de Woo in tegenstelling tot de Wob nu wel meer formele mogelijkheden voor individuele inzage, zie art. 5.5 tot en met 5.7 Woo. Dit lijkt echter vooralsnog geen staande praktijk, maar vooralsnog onontgonnen terrein, en het toepassingsbereik ervan is zo op het eerste oog ook beperkter.

³⁹ Artikel 8.4 van de nieuwe Archiefwet.

⁴⁰ Denk voor een praktijkvoorbeeld aan de toegang tot de archieven over de Bijlmerramp bij het Nationaal Archief (*Kamerstukken II 2022/23*, 22861, nr. 42 en nr. 44) en het onderzoek dat het ACOI hier momenteel naar uitvoert (*Kamerstukken II 2022/23*, 22861, nr. 45 met plan van aanpak als bijlage) en de technische briefing die hierover is verzorgd op 10 oktober 2023 (terug te zien via <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2023-10-10/bestuur/suze-groenewegzaal/adviescollege-openbaarheid-en-informatiehuishouding-acoi-over-het-plan-van-aanpak-inzake-het-advies-over-de-openbaarheidsregimes-bij-en-de-toegang-tot-de-stukken-over-de-bijlmerramp-die-zich-in-het-nationaal-archief-bevinden-16-30/onderwerp>).