



Inspectie Overheidsinformatie en  
Erfgoed  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap  
De minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media  
Postbus 16478  
2500 BL DEN HAAG

**Inspectie  
Overheidsinformatie en  
Erfgoed**

Rijnstraat 50  
Den Haag  
Postbus 16478  
2500 BL Den Haag  
[www.inspectie-oe.nl](http://www.inspectie-oe.nl)

**Contactpersoon**

[Redacted]  
[Redacted]  
[Redacted]

**Onze referentie**

[Redacted]

**Uw brief van**

02 december 2019

**Uw referentie**

[Redacted]

**Kopie voor**

MOCW, D M&C

Datum 12 maart 2020

Betreft handhaafbaarheidstoets wetsvoorstel Archiefwet

Geachte heer Slob,

In uw brief van 2 december 2019 heeft u mij verzocht een handhaafbaarheidstoets uit te voeren op het wetsvoorstel voor de gemoderniseerde Archiefwet.

In bijlage treft u de handhaafbaarheidstoets aan.

[Redacted]

[Redacted]

**Onze referentie**

██████████



# Handhaafbaarheidstoets Archiefwet 2021

## Inhoud

1.	Inleiding.....	2
2.	Samenvatting .....	2
3.	Kader.....	4
4.	Naleving.....	6
5.	Toezichtstelsel en handhaving .....	6
5.1	Verbreiding van het toezicht naar overgebrachte archieven .....	6
5.2	Interbestuurlijk toezicht en stelselrapportage .....	7
5.3	Toezicht en handhaving centrale overheid .....	8
6.	Wetswijzigingen .....	10
6.1	Verkorting van de overbrengingstermijn .....	10
6.2	Flexibilisering; Risicobenadering .....	10
6.3	Ontheffing van de overbrengingsverplichting ('bewaren bij de bron').....	11
6.4	Gehanteerde begrippen en definities .....	12
6.5	Openbaarheid, openbaarheidsbeperking en de toegang tot archieven ....	14
6.6	Keteninformatie.....	14
7.	Kleinere wetswijzigingen .....	15
8.	Conclusie: impact op het toezicht .....	16

## 1. Inleiding

Dit document bevat een handhaafbaarheidstoets voor het voorstel van wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021.

Deze handhaafbaarheidstoets gaat uit van de Handreiking Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid (U&H) van het Kenniscentrum Wetgeving en Juridische Zaken (JenV). De uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel wordt getoetst door andere partijen. De vragen rond naleving en handhaafbaarheid uit de Handreiking zijn verwerkt in deze toets. Deze handhaafbaarheidstoets gaat daarnaast in op andere aandachtspunten en vormt daarmee ook een integrale toets van het wetsvoorstel.

Het eerste gedeelte van de toets gaat in op de volgende onderdelen uit de Handreiking: de handhavingsstructuur, de mate van naleving en de mogelijkheden van controle en sancties. Het tweede gedeelte van de toets gaat in op de inhoud van de wetwijziging. Daarbij komen ook de volgende aandachtspunten uit de Handreiking langs: de duidelijkheid van de wet, onder meer van de gehanteerde begrippen, en de gevolgen voor naleefbaarheid en toezicht. Er wordt een enkele opmerking gemaakt over mogelijk misbruik van de wetsbepalingen.

De toets heeft primair betrekking op het toezicht door de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed. De toets bevat ook opmerkingen over het gehele toezichtstelsel, inclusief de decentrale overheden.

De toets heeft betrekking op het wetsvoorstel, zoals dit ter consultatie lag. Grote wijzigingen in het wetsvoorstel naar aanleiding van de internetconsultatie kunnen de handhaafbaarheid beïnvloeden. De Inspectie vraagt in dat geval om overleg. Verder wordt opgemerkt dat met betrekking tot een aantal onderwerpen nog nadere regels moeten worden uitgewerkt, zodat daarop in deze toets nog niet kon worden ingegaan. De Inspectie verwacht dat de nadere uitwerkingen gevolgen zullen hebben voor de naleefbaarheid en handhaafbaarheid en zal deze te zijner tijd graag op genoemde aspecten toetsen.

## 2. Samenvatting

De afgelopen dertig jaar hebben er ingrijpende ontwikkelingen in het informatiebeheer plaatsgevonden. Informatie is digitaal geworden en er zijn vele vormen van informatie toegevoegd aan de voorheen papieren wereld. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed ondersteunt de noodzaak tot modernisering van de Archiefwet 1995. De Archiefwet beoogt overheidsinformatie duurzaam toegankelijk te houden voor meerdere doeleinden zoals het afleggen van verantwoording door de overheid en beschikbaarheid van informatie voor onderzoek en als cultureel erfgoed. Het toezicht door de Inspectie moet daar ook toe bijdragen.

De Inspectie acht met name op de volgende punten nadere verduidelijking en aanvulling van het wetsvoorstel noodzakelijk. Een aanpassing op deze punten draagt bij aan de naleefbaarheid en handhaafbaarheid van de wet.

### **1. Verkorting van de termijn van overbrenging**

De Inspectie ziet een reëel risico voor de naleving van de verkorting van de overbrengingstermijn wanneer de wetswijziging niet gepaard gaat met maatregelen ter ondersteuning van de implementatie.

### **2. Flexibilisering**

Enkele maatregelen in het wetsvoorstel geven meer ruimte aan het verantwoordelijk orgaan. De relatie tussen de vrijheid voor het verantwoordelijk orgaan en de beheersing van informatie kan problematisch zijn. Er is verduidelijking nodig voor toepassing van deze maatregelen: de risicobenadering en de ontheffing van de overbrengingsverplichting. Er is ook aandacht nodig voor uniformering van de werkwijze bij toegang tot beperkt openbaar archief.

### **3. Begrippen**

Bepaalde begrippen veranderen in de Archiefwet. Bij deze actualisatie van vooral juridische aard zijn er aandachtspunten:

- betere aansluiting bij digitale begrippen en ontwikkelingen is wenselijk om de toepassing van de wet te helpen verbeteren;
- depots voor opslag en beheer van te vernietigen archieven verdienen vermelding in de wet.

### **4. Verantwoordelijkheden**

Negatieve gevolgen voor nieuwe verantwoordelijke overheidsorganen moeten voorkomen worden.

### **5. Stelsel- en keteninformatie**

- Het is van belang dat de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), in het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid, kan beschikken over informatie omtrent de naleving van de Archiefwet bij alle overheden;
- het onderwerp 'keteninformatie' ontbreekt in het wetsvoorstel.

### **6. Bevorderen naleving door versterking toezicht**

De huidige naleving van de wet is gebrekkig. De Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed werkt zonder meldplicht en met een beperkt handhavinginstrumentarium.

- De Inspectie stelt voor dat in de wet een artikel wordt opgenomen over veiligheidszorg, en een meldplicht voor overheidsorganen van de centrale overheid bij incidenten;
- de Inspectie stelt voor om aan het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen, waarin geregeld wordt dat de Inspectie zelf ook de beschikking krijgt over bevoegdheden (aanwijzing, opleggen last onder dwangsom) die nu alleen aan de Minister van OCW zijn toegekend.
- het is wenselijk om in het wetsvoorstel aandacht te besteden aan (de mogelijkheid van) interbestuurlijk toezicht van het Rijk op de Provincies;

- het is wenselijk om in het wetsvoorstel aandacht te besteden aan de invulling van toezicht op overgebracht archief bij decentrale overheden.

De wetswijziging heeft gevolgen voor de benodigde inzet bij de Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed. De verbreding van het toezicht tot overgebracht archief vraagt om extra capaciteit. De Inspectie voorziet ook een verzwaring in haar taak door de flexibilisering die aan archiefvormers wordt geboden bij onder meer de risicobenadering en de ontheffing van de overbrengingsverplichting. De complexiteit van het werkveld is bovendien de afgelopen tijd toegenomen, zoals het wetsvoorstel erkent. Ook het aantal incidenten rond het informatiebeheer bij overheidsorganisaties neemt toe. De Inspectie beschikt over onvoldoende capaciteit om adequaat toezicht te kunnen houden op deze ontwikkelingen. De Inspectie vraagt daarom dat de capaciteit in lijn wordt gebracht met hetgeen bij de oprichting van de Inspectie beoogd was (zie toelichting onder Kader). Dit is ondertussen des te meer noodzakelijk geworden. Gebrekkige naleving van de Archiefwet schaadt het vertrouwen van de burger in de overheid.

### 3. Kader

Hieronder wordt het kader en de handavingsstructuur geschetst waarin het toezicht op de naleving van de Archiefwet plaatsvindt. De handavingsstructuur blijft ongewijzigd in het wetsvoorstel.

- De Archiefwet biedt een algemeen kader voor informatiebeheer. Goed informatiebeheer conform de Archiefwet vormt een voorwaarde voor de uitvoering van andere wetten. De wet vertoont verder raakvlakken met een aantal wetten zoals de Wob/Woo, de Who en de AVG.
- Zoals de Memorie van Toelichting aangeeft, is de complexiteit van het beheer van (overheids)informatie toegenomen. Overheidsinformatie kent tegenwoordig meer verschijningsvormen en de hoeveelheid informatie is geëxplodeerd. Informatiebeheer is multidisciplinair geworden: de specialist informatiebeheer werkt onder meer samen met ICT-specialisten en juristen. De toegenomen complexiteit heeft ook gevolgen voor het toezicht.
- De Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed, een van de rijksinspecties, houdt toezicht op de naleving van de Archiefwet bij de centrale overheid.<sup>1</sup> Dit toezicht vindt plaats door 6 toezichthouders en een hoofdinspecteur. Bij de instelling van de Inspectie was sprake van een basisformatie van 10 FTE, die tussentijds geëvalueerd zou worden.<sup>2</sup> Een formatie van 15 FTE werd wenselijk geacht op basis van het takenpakket

---

<sup>1</sup> De centrale overheid omvat: de ministeries en hun dienstonderdelen, de hoge colleges van staat, de commissarissen van de Koning, de publiekrechtelijke zelfstandige bestuursorganen, de privaatrechtelijke zelfstandige bestuursorganen en personen met enig openbaar gezag bekleed, de rechterlijke macht en de publiekrechtelijke beroepsorganisaties.

<sup>2</sup> TK, vergaderjaar 1998-1999, 25809, nr.12.

en werkgebied. De effectiviteit van het toezicht zou mede in combinatie met de vooruitgang van de kwaliteitszorg bij zorgdragers zelf worden gemeten. In 2000 is in de Kamer geconstateerd dat de Inspectie nog niet de gewenste omvang had.<sup>3</sup> De omvang is echter ongewijzigd gebleven.

- Overheidsorganisaties hebben een eigen verantwoordelijkheid in de naleving van de wet. De Inspectie houdt toezicht op hoofdlijnen (met name via een monitoruitvraag, risicoanalyse en thema-inspecties). De Inspectie constateert dat de beoogde kwaliteitszorg binnen de organisaties nog niet is bereikt. In 2017 toetste iets meer dan de helft (55%) van de organisaties de kwaliteit van (een deel van) het eigen informatiebeheer.
- Gezien haar omvang kan de Inspectie beperkt ingaan op incidenten of geconstateerde gebreken in de naleving. Hiermee kan de Inspectie onvoldoende tegemoet komen aan de verwachtingen van de Kamer en de maatschappij. Er is tegenwoordig steeds meer publieke aandacht voor adequaat informatiebeheer. Op rijksniveau en decentraal niveau raken bestuurders in verlegenheid omdat bepaalde informatie niet beschikbaar is om verantwoording af kunnen te leggen.
- Voor het melden van gebreken in de naleving maakt de Inspectie doorgaans gebruik van overleg met ondertoezichtstaanden en de publicatie van rapportages. Ook kan de Inspectie de Minister verzoeken om een overheidsorganisatie een aanwijzing te geven om te voldoen aan de wet. Op een aanwijzing kan de Minister een last onder bestuursdwang of onder dwangsom doen volgen. Deze sancties zijn gekoppeld aan de naleving van de wet in algemene zin: ze kunnen worden toegepast op verantwoordelijke overheidsorganen die niet voldoen 'aan het bepaalde bij of krachtens de wet'.<sup>4</sup> Op dit handavingsinstrumentarium wordt verderop in deze toets nader ingegaan.
- Het toezicht op de decentrale overheden vindt plaats door een combinatie van intern toezicht (archivaris als toezichthouder bij provincies, gemeenten en andere overheden) en interbestuurlijk toezicht. Dit interbestuurlijk toezicht wordt per provincie anders ingevuld. De meeste provincies houden systematisch toezicht op de gemeenten en waterschappen. Het interbestuurlijk toezicht op de uitvoering van de Archiefwet door de provincies zelf ontbreekt. Er vindt in beperkte mate informele samenwerking plaats tussen de toezichthouders op de centrale overheid en op de decentrale overheden.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> TK, vergaderjaar 2000-2001, 25809, nr.13.

<sup>4</sup> Slechts één wetsbepaling, art. 3.4, is voorzien van een specifieke sanctie (last onder bestuursdwang) in het wetsvoorstel.

<sup>5</sup> Zie bijvoorbeeld de gezamenlijke inspectieonderzoeken naar de archivering van keteninformatie bij de overheid op [www.inspectie-oe.nl](http://www.inspectie-oe.nl).

## 4. Naleving

- **De huidige Archiefwet wordt gebrekkig nageleefd.** De Inspectie heeft in haar rapporten op deze situatie gewezen. De situatie heeft maatschappelijke en politieke gevolgen.
- Volledige naleving van wetten is over het algemeen niet goed haalbaar en wordt dan ook niet nagestreefd. Maar betere naleving van de Archiefwet is wenselijk. Dit is van belang voor het vertrouwen van de burger in de overheid.
- De gebrekkige naleving ligt aan de basis van de wetswijziging. De opstellers van de wet hebben de verwachting geuit dat het wetsvoorstel leidt tot betere naleving. De wet zal namelijk eenvoudiger toe te passen zijn en beter toegespitst op digitale informatie.<sup>6</sup>
- **Voor verbetering van de naleving is meer nodig dan een eenvoudig toe te passen wetstekst.** De mate van naleving van een wet wordt bepaald door meerdere factoren. De Handreiking U&H noemt naast de duidelijkheid en bekendheid van regelgeving onder meer de volgende factoren: risicobewustzijn, intrinsieke motivatie en inspanningsbereidheid, de mate waarin moeite moet worden gedaan om de regel na te leven, de kans op ontdekking van de overtreding en de ingeschatte kans op een sanctie of beloning na controle.
- In het vervolg komen meerdere van deze aspecten ter sprake. De huidige Archiefwet is een zachte wet. We moeten erkennen dat dit gevolgen voor de naleving kan hebben.

## 5. Toezichtstelsel en handhaving

### 5.1 Verbreding van het toezicht naar overgebrachte archieven

- De Inspectie onderschrijft de voorgenomen verbreding van de reikwijdte van het toezicht naar toezicht op overgebrachte archief. Zoals toegelicht in de Memorie, vormt de toegenomen complexiteit van het beheer van digitaal archief hier de aanleiding toe. Met deze uitbreiding zal het toezicht de naleving van de gehele wet behelzen.
- **De verbreding van het toezicht tot overgebracht archief heeft consequenties voor de benodigde inzet bij de toezichthouder.** Voor toezicht op het beheer van blijvend te bewaren archieven is immers

---

<sup>6</sup> Zie de Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK), gepubliceerd bij de internetconsultatie: 'Een gemoderniseerde en verduidelijkte Archiefwet zal naar verwachting eenvoudiger toe te passen zijn. Ook zal de wet beter zijn toegespitst op het beheer van digitale overheidsinformatie. Daarmee leidt wetswijziging naar verwachting ook tot een betere naleving.'



gedeeltelijk andere thematiek en kennis nodig dan bij archiefbeheer vóór overbrenging. Dit geldt bijvoorbeeld voor de toegang tot overgebracht archief. Hiervoor brengt het wetsvoorstel wijzigingen aan die de komende tijd aandacht zullen vragen, ook in relatie tot de verkorting van de overbrengingstermijn en de ontheffing van de overbrengingsverplichting.

- Bij de decentrale overheden fungeert de archivaris van een archiefbewaarplaats tevens als toezichthouder. Vanwege deze dubbelrol zou de archivaris-toezichthouder met de wetswijziging op zichzelf (zijn archiefbewaarplaats) toezicht gaan uitoefenen. Er zijn meerdere mogelijkheden om dit te voorkomen:
  - neerleggen van het toezicht op overgebracht archief van de decentrale overheden bij een ander dan de desbetreffende archivaris, bijvoorbeeld bij de archivaris van de provincie;
  - scheiding van de rol van archivaris en toezichthouder bij de decentrale overheden. Dit idee is reeds lang geleden ter sprake gekomen. De meningen blijven echter verdeeld.

**De Inspectie vraagt om in het wetsvoorstel richting te geven aan de uitvoering van deze bepaling bij de decentrale overheden.**

In dit kader valt op dat de manier waarop de wet de decentrale toezichthouder aanduidt ('de archivaris is belast met het toezicht') geen ruimte laat aan overheden die er voor willen kiezen om een aparte, onafhankelijker gepositioneerde toezichthouder te benoemen. **De positie van de archivaris-toezichthouder zelf is in de wet ook niet versterkt door bijvoorbeeld directe rapportage aan het algemeen bestuur voor te schrijven. Dit lijkt de Inspectie een gemiste kans.**

## 5.2 Interbestuurlijk toezicht en stelselrapportage

- **De Inspectie vindt het belangrijk dat in de Memorie van Toelichting ook aandacht wordt besteed aan (de mogelijkheid van) interbestuurlijk toezicht van het Rijk op de Provincies.** De Memorie van Toelichting gaat in op het interbestuurlijk toezicht van de Provincies op de gemeentes. Het toezicht op de Provincies is op dit moment nog niet ingericht, maar voor het interbestuurlijk toezicht van het Rijk op de provincies gelden sinds het van kracht worden van de Wet revitalisering generiek toezicht de generieke instrumenten van de Provinciewet. Op grond van artikel 2, eerste lid, van het Besluit verstrekking systematische toezichtinformatie heeft de Minister van OCW via een ministeriële regeling de mogelijkheid om bij de provincies systematische toezichtinformatie op te vragen.
- In de Memorie van Toelichting is de stelselverantwoordelijkheid van de Minister van OCW benoemd. **In het kader van zijn stelselverantwoordelijkheid voor de Archiefwet lijkt het de Inspectie van belang dat de Minister van OCW kan beschikken over informatie omtrent de vraag of de andere bestuurslagen (gemeentes, waterschappen, provincies) hun wettelijke taken op**

**grond van de Archiefwet naar behoren uitvoeren.** Op basis van deze informatie zou bijvoorbeeld periodiek een geaggregeerde rapportage kunnen worden opgesteld over de resultaten van het toezicht en de toestand van het informatiebeheer in Nederland.

### 5.3 Toezicht en handhaving centrale overheid

- **In de aanloop naar de wetwijziging hebben verschillende partijen – ook vertegenwoordigers van archiefvormers – gepleit voor betere handhavingsmogelijkheden voor de Inspectie.** Een bestraffende sanctie zoals de bestuurlijke boete zou een logische aanvulling vormen op de herstelsancties die de Archiefwet nu kent (last onder dwangsom/bestuursdwang). Een adequaat handhavingsinstrumentarium kan, alleen al vanwege de afschrikkende werking, de positie van de toezichthouder versterken en de naleving van de wet stimuleren.
- De Inspectie ziet verder de volgende mogelijkheden voor versterking van het toezicht:
- **De Inspectie stelt voor om aan artikel 9.2 van het wetsvoorstel een bepaling toe te voegen, waarin geregeld wordt dat de hoofdinspecteur ook beschikt over de bestaande bevoegdheden (aanwijzing, opleggen last onder dwangsom), dan wel dat de Minister de genoemde bevoegdheden aan de hoofdinspecteur kan mandateren.** Bij andere rijksinspecties heeft ook mandatering van bevoegdheden plaatsgevonden.<sup>7</sup> De Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed moet óók het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap kunnen aanspreken op de naleving van de Archiefwet.
- **De Inspectie zou graag zien dat in de Memorie van Toelichting wordt verduidelijkt in welke situaties de aanwijzing en de last onder bestuursdwang/dwangsom in ieder geval kunnen worden toegepast.** Daarbij valt te denken aan het ontbreken van een voorgeschreven instrument (zoals een vastgestelde selectielijst, beheersregels, een voorziening bij organisatorische wijziging, een machtiging tot vervreemding e.d.) of gebreken in de toepassing van een instrument of verplichting (zoals het niet-toepassen van de selectielijst of het niet-overbrengen vanarchieven). Duidelijkheid over de toepassing van de aanwijzing maakt de kans dat het instrument ook daadwerkelijk wordt toegepast groter. Het instrument wordt op dit moment als te hoogdrempelig ervaren voor toepassing.

---

<sup>7</sup> In het Organisatie- en Mandaatbesluit OCW 2008 heeft de IG van het Onderwijs mandaat in soortgelijke situaties (waarschuwingen en boetes). Zie ook de Aanwijzingen voor de Rijksinspecties (p.10) voor de verschillende mogelijkheden. De beroeps- en branchevereniging voor archivariissen en archiefinstellingen KVAN/BRAIN heeft hier in april 2019 ook al voor gepleit.

- **De Inspectie stelt voor dat in de wet een artikel wordt opgenomen over veiligheidszorg en het melden van incidenten.** Een artikel over veiligheidszorg (het voorkomen van incidenten) ontbreekt in de huidige wet, terwijl hiervoor ook internationaal steeds meer aandacht wordt gevraagd. Daarnaast is het belangrijk dat incidenten met betrekking tot documenten bij de Inspectie worden gemeld, zodat zij tijdig onderzoek kan doen en maatregelen kan (laten) nemen ter verbetering van de informatiehuishouding. Het komt nu voor dat de Inspectie pas laat, soms zelfs pas via de media, van incidenten op de hoogte raakt. Bij incidenten kan worden gedacht aan diefstal, vermissing, verlies, beschadiging of onrechtmatige vernietiging van documenten. De Inspectie stelt dan ook voor om het volgende artikel toe te voegen aan de wet:

#### **Veiligheidszorg en melden incidenten**

1. Een overheidsorgaan treft maatregelen ter voorkoming van diefstal, vermissing, verlies, beschadiging of onrechtmatige vernietiging van documenten.
  2. Een overheidsorgaan als bedoeld in artikel 2.1, 2.4 en 2.5 meldt diefstal, vermissing, verlies, beschadiging of onrechtmatige vernietiging van documenten onverwijld aan de hoofdinspecteur.
  3. Bij een incident als bedoeld in het tweede lid is het overheidsorgaan verplicht onverwijld:
    - a. alle door hoofdinspecteur gevraagde inlichtingen over het incident te verstrekken, alsmede afschriften van of toegang tot de bij het verantwoordelijk overheidsorgaan berustende informatie met betrekking tot het incident;
    - b. mee te werken aan een verzoek van de hoofdinspecteur om een onderzoek naar het incident in te stellen en daarover aan hem te rapporteren;
    - c. gehoor te geven aan een verzoek van de hoofdinspecteur om gedurende het onderzoek naar het incident bepaalde documenten, of kopieën daarvan, niet te bewerken, verwijderen, verplaatsen, wissen of te vernietigen.
  4. Onze Minister kan nadere regels stellen met betrekking tot maatregelen als bedoeld in het eerste lid en de wijze van melden van incidenten als bedoeld in het tweede lid.
- **De Inspectie stelt, mede in verband met bovenstaande voorstellen, voor dat de Hoofdinspecteur wordt gedefinieerd in artikel 1.1 Begripsbepalingen.** Vermelding van de hoofdinspecteur in artikel 1.1 ligt in het verlengde van de vermelding van andere in het wetsvoorstel genoemde functionarissen, zoals de algemene rijksarchivaris. Voor de definitie kan worden verwezen naar de hoofdinspecteur als bedoeld in artikel 9.1.
  - **De Inspectie stelt verder voor artikel 9.1, derde lid, anders te redigeren** zodat in de wet zichtbaar wordt dat de toezichthouder beschikt over alle bevoegdheden genoemd in Titel 5.2 van de Awb, *met uitzondering van artikel 5:19 van de wet*. Door de huidige redactie ligt de

nadruk nu juist op een niet ter zake doende bevoegdheid die de toezichthouders niet hebben.

## 6. Wetswijzigingen

Hieronder worden enkele wetswijzigingen besproken die een grotere impact zullen hebben. De bespreking gaat met name in op de duidelijkheid van de wetsbepalingen, met het oog op de naleefbaarheid daarvan. Ook de gevolgen van de wetsbepalingen voor het toezicht komen ter sprake.

### 6.1 Verkorting van de overbrengingstermijn

Naar aanleiding van de motie Segers<sup>8</sup> wordt de termijn voor overbrenging naar een archiefbewaarplaats verkort van 20 naar 10 jaar. Dit betekent dat, bij vaststelling van de wet in 2021, in 2031 archief vanaf 2021 zal moeten worden overgebracht. Zorgdragers kunnen zich daar de komende jaren op voorbereiden. Bij deze maatregel zijn reeds verschillende kanttekeningen geplaatst. De Inspectie wijst op de volgende aandachtspunten:

**De Inspectie ziet een reëel risico voor de naleving van de verkorte overbrengingstermijn, met name bij de centrale overheid.** Bij de huidige overbrengingstermijn is sprake van achterstanden in de bewerking vanarchieven. 42% van de organisaties die deel uitmaken van de centrale overheid heeft in 2017 aangegeven papieren achterstanden te hebben, met een totaal van 330 km.<sup>9</sup> Diverse factoren spelen een rol bij deze vertraging. Een aantal van deze factoren zal een rol blijven spelen bij de overbrenging van digitaal archief. Daarnaast staat het overbrengen van digitaal archief momenteel nog in de kinderschoenen. Dit geldt zowel wat betreft de situatie bij de archiefvormers als de mate waarin sprake is van functionerende e-depots. De Inspectie is van mening dat de verkorting van de overbrengingstermijn geen succes zal worden zonder extra maatregelen ter ondersteuning van de implementatie.

### 6.2 Flexibilisering; Risicobenadering

Een aantal wetswijzigingen vormt ogenschijnlijk een reactie op de toenemende complexiteit van het beheer van digitaal archief. Zij bieden de archiefvormer meer flexibiliteit bij uitvoering van de wet. Het betreft met name de risicobenadering bij het beheer van archief (Aw art. 3.1.1, MvT Algemeen deel 4.3), daarnaast het zogeheten 'bewaren bij de bron' (zie onder) en de aangekondigde maatregelen rond de actualisatie van selectielijsten (die vorm krijgen in het Archiefbesluit). **Deze maatregelen bieden zorgdragers meer ruimte, maar hebben ook andere gevolgen:**

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

<sup>9</sup> Dit cijfer komt naar voren uit de Monitor Overheidsinformatie 2017-2018 van de Inspectie. Zie ook de begin maart 2020 gepubliceerde *Staat van*.

1. 'Bij een risicobenadering hoort verantwoording', zoals de Memorie van Toelichting het verwoordt. De Memorie noemt vervolgens verschillende interne documenten, waarin een organisatie deze verantwoording kan opnemen. De organisatie zal moeten bepalen hoe zij hier invulling aan geeft. Daarnaast geeft de Memorie aan dat de keuzes, die in het kader van de risicobenadering worden gemaakt, in de selectielijst worden benoemd. Dit vormt een uitbreiding van de inhoud van de selectielijst. **De risicobenadering zal dus ook een verantwoordingslast inhouden voor de archiefvormer.** Wanneer onvoldoende verantwoording plaatsvindt, leidt deze benadering tot grotere onbeheersbaarheid van informatie.
2. De wet heeft met de 'passende maatregelen' voor archiefbeheer een open norm toegevoegd. **Om misverstanden of zelfs misbruik van de wetsbepaling te voorkomen zal de norm nadere invulling moeten krijgen.** Wat past in een risicobenadering en wat gaat te ver? De minimale vereisten voor archiefbeheer moeten in ieder geval duidelijk zijn. De huidige tekst van de Memorie biedt deze duidelijkheid onvoldoende. De Memorie vermeldt bijvoorbeeld ook de mogelijkheid om informatieobjecten *niet* onder beheer te brengen. Hoe verhoudt dit zich tot andere normen, zoals de verplichting tot vernietiging? De Inspectie adviseert om de tekst van de Memorie aan te passen en nadere verduidelijking te geven in wet- en regelgeving. Wanneer dit onvoldoende gebeurt, zal invulling van de normen in de praktijk nodig zijn. De toezichthouder moet waar nodig betrokken worden.
3. Maatregelen zoals een risicobenadering kunnen beleidsmatig gezien wenselijk zijn, maar zij plaatsen de toezichthouder ook voor vraagstukken, blijkt hieruit. **Flexibilisering zal het toezicht verzwaren, wanneer de toezichthouder de aanwezigheid en/of inhoud van verantwoording door zorgdragers gaat toetsen. Het zal toezicht ook bemoeilijken, wanneer de toezichthouder moet nagaan of – bijvoorbeeld – achterstanden in vernietiging leiden tot handhaving dan wel gerechtvaardigd zijn.**

### 6.3 Ontheffing van de overbrengingsverplichting ('bewaren bij de bron')

1. In art. 4.5.2 worden voorwaarden voor de ontheffing van de overbrengingsverplichting genoemd. Er is o.a. sprake van 'adequate voorzieningen' die getroffen moeten zijn. Hiervoor *kunnen* nadere regels worden gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur, vermeldt de wet. **Deze formuleringen verduidelijken onvoldoende of archieven, waarvoor ontheffing van overbrenging is verkregen, worden bewaard en toegankelijk gehouden volgens het regime voor overgebracht archief in archiefbewaarplaatsen of volgens aangepaste voorwaarden.** 'Bewaren bij de bron' hinkt daarmee op twee gedachten. De Inspectie adviseert om de intentie te verduidelijken in de (Memorie van Toelichting van de) wet. Het is van belang dat er een eenduidig regime is voor de duurzame toegankelijkheid bij de 'bron'.

2. **De voorwaarden voor ontheffing zijn onvoldoende uitgelegd.** De bepaling 'omvangrijke en samenhangende collectie' is bijvoorbeeld onduidelijk zonder nadere uitleg. Daarnaast *lijken* de voorwaarden cumulatief: het zou goed zijn om dit in de Memorie te expliciteren, om misverstanden te voorkomen.
3. Er zijn al signalen dat er bij zorgdragers brede interesse zal zijn voor deze bepaling. Mogelijk zal dit ook tot teleurstelling leiden, aangezien de bepaling lijkt bedoeld voor een beperkt aantal organisaties (zie MvT Algemeen deel 4.6). **Het is dan ook belangrijk dat de voorwaarden worden verduidelijkt én dat verlening van de ontheffing plaatsvindt via een procedure waarin enige mate van objectiviteit aantoonbaar is gewaarborgd, bijvoorbeeld door inbreng van een onafhankelijk orgaan.** De wet noemt in 4.5.1.b verlening door Onze Minister (art. 4.5.1). Een mandatering van de verlening door Onze Minister aan (uitsluitend) het Nationaal Archief, voor die archieven die zonder ontheffing worden overgebracht naar het Nationaal Archief, lijkt dan ook minder wenselijk.

## 6.4 Gehanteerde begrippen en definities

In de Archiefwet 2021 worden enkele begrips- en definitiewijzigingen geïntroduceerd. De intentie om de Archiefwet te laten aansluiten bij de praktijk van het digitale informatiebeheer is niet duidelijk terug te zien in de gekozen terminologie. Dit betekent dat een vertaalslag nodig blijft voor partijen die betrokken zijn bij de naleving van de wet, zoals beslissers (managers) en IT-professionals. **De Inspectie adviseert om waar mogelijk het verband met het huidige informatiebeheer en digitale ontwikkelingen sterker te leggen. Een duidelijkere koppeling met bijvoorbeeld begrippen zoals 'data' en 'overheidsinformatie' zou bijdragen aan de bekendheid van de Archiefwet en daarmee ook tot betere toepassing kunnen leiden.**

### Documenten

De Inspectie heeft eerder aangegeven dat het begrip 'archiefbescheiden' aanleiding geeft tot interpretatieproblemen. **Het begrip 'documenten' en de bijbehorende definitie zullen eveneens leiden tot discussies over de reikwijdte en toepassing van de Archiefwet.** Ook de reacties tijdens de internetconsultatie tonen aan dat het gekozen begrip en de bijbehorende definitie tot discussie en interpretatieproblemen zullen blijven leiden. Het is dan ook van belang om rekening te houden met de ingezonden reacties bij het bepalen van de definitieve term, definitie en toelichting.

Verder **adviseert de Inspectie om in de Memorie van Toelichting te vermelden dat ook sms- en WhatsApp-berichten en andere berichten op sociale media 'documenten' in de zin van de Archiefwet kunnen zijn.** Hiermee kan enige discussie over de toepassing van de Archiefwet voorkomen worden.

Tenslotte: de opvatting over verzonden informatie in de Memorie van Toelichting (2.3) bevreedt enigszins. De Inspectie vraagt om deze tekst

te herzien.

### **Zorgdrager/verantwoordelijk overheidsorgaan**

De term 'zorgdrager' is gewijzigd in 'verantwoordelijk overheidsorgaan'. Binnen de archiefsector zal men moeten leren omgaan met de nieuwe term. **In de Memorie van Toelichting zou onder *Zorgdrager of verantwoordelijk overheidsorgaan* 'verantwoordelijkheid' nader kunnen worden omschreven door middel van begrippen zoals eindverantwoordelijkheid en bestuurlijke verantwoordelijkheid.** Dit zou helpen om het onderscheid duidelijk te maken tussen een 'verantwoordelijk overheidsorgaan' in alledaags taalgebruik en een 'verantwoordelijk overheidsorgaan' in de zin van de Archiefwet.

In het wetsvoorstel is er voor gekozen om twee categorieën bestuursorganen als verantwoordelijk overheidsorgaan op te nemen, die dit op grond van de Archiefwet 1995 nog niet waren, namelijk zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en vaste colleges van advies zonder eigen rechtspersoonlijkheid. Dit leidt tot een toename van circa. 40 zorgdragers.<sup>10</sup> Daarmee is de lijn, dat een zorgdrager een zelfstandig bestuursorgaan met rechtspersoonlijkheid is, voor ZBO's verlaten. In plaats daarvan is verantwoordelijkheid gekoppeld aan het criterium: onafhankelijk functioneren (in belangrijke mate) van een Minister. Dit criterium leidt tot een minder eenduidige afbakening.

De wetswijziging zal de aandacht van de toezichthouder vragen om de minder scherp afgebakende categorie van vaste colleges van advies vast te leggen. Daarnaast zal de Inspectie moeten bepalen hoe zij omgaat met gebreken in de naleving van de wet bij deze kleinere organisaties. De organisaties zelf zullen hun verantwoordelijkheden moeten leren kennen. **Het zal per ZBO en vast college van advies verschillen in hoeverre ze met deze wetswijziging geholpen zijn.** Dit kan afhangen van de omvang van een orgaan (en daarmee: de mogelijkheden om zelf archiefbeheer en -zorg te regelen) en diens verhouding tot het ministerie. Het ministerie fungeerde in meerdere of mindere mate als adviseur. De wetswijziging kan ook tot gevolg hebben dat financiële middelen moeten worden overgeheveld naar het orgaan. **De Inspectie adviseert om voorzieningen te treffen om eventuele negatieve gevolgen van deze wetswijziging te voorkomen.**

### **Depots**

- De definitie van 'depots' in het wetsvoorstel beperkt het begrip tot een 'fysieke ruimte of digitale voorziening, bestemd voor de opslag en het beheer *van over te brengen of overgebrachte documenten*'. De Archiefwet noemt het bestaan van ruimtes of voorzieningen voor opslag en beheer van te vernietigen documenten niet en stelt daar geen eisen aan. Op basis van de eis van 'goede, geordende en toegankelijke staat' worden onder de huidige wet feitelijk wel eisen gesteld aan deze ruimtes of voorzieningen

---

<sup>10</sup> Gebaseerd op de aantallen uit de overheidsalmanak. Er zijn momenteel 20 ZBO's onderdeel van de Staat der Nederlanden. Het aantal vaste adviescolleges dat met de wetswijziging zorgdrager wordt is minder eenvoudig te bepalen.

(lichtere eisen dan de bij opslag en beheer van over te brengen of overgebrachte documenten). De eisen uit het Archiefbesluit art. 13 worden bijvoorbeeld van toepassing verklaard. **Ten behoeve van naleving en toezicht is het wenselijk dat de wet ook de ruimtes en voorzieningen voor te vernietigen overheidsinformatie vermeldt en richting geeft aan de daaraan te stellen eisen.** Dit is van belang gezien de risico's op verlies van digitale informatie en de lange bewaartermijnen die soms gelden voor te vernietigen informatie. Ook worden in ruimtes en voorzieningen vaak zowel te bewaren als te vernietigen informatie opgeslagen en beheerd. Het is van belang om dit te onderkennen in wet- en regelgeving.

- **De Inspectie stelt voor in de Memorie van Toelichting of in de uitwerking in Amvb of ministeriële regeling aandacht te besteden aan de vraag onder welke voorwaarden documenten van overheidsorganen bij een commerciële aanbieder kunnen worden opgeslagen.** Documenten worden steeds vaker bij een commercieel bedrijf (in de cloud) opgeslagen. Bij commerciële aanbieders bestaat immers het risico van faillissement met mogelijk gevolgen voor de documenten. **Verder adviseert de Inspectie om in de Memorie van Toelichting aandacht te besteden aan het territoriale toepassingsbereik van de nieuwe wet.** Het zou goed zijn om te verduidelijken of documenten binnen bepaalde grenzen, bijvoorbeeld binnen Europa, moeten worden opgeslagen, dan wel dat hiervoor op grond van de nieuwe wet geen beperkingen gelden. Beide vragen zijn ook van belang met het oog op toezicht op het informatiebeheer.

## 6.5 Openbaarheid, openbaarheidsbeperking en de toegang tot archieven

**De Inspectie vraagt om aandacht voor uniformering van de werkwijze bij toegang tot beperkt openbare archieven.** Bepaalde bepalingen over de toegang tot beperkt openbare archieven zijn geformuleerd als een mogelijkheid (7.2.4 en 7.3.1, 'de beheerder kan...'). Het gevolg hiervan kan zijn dat in de toepassing van deze bepalingen verschillende uitvoeringspraktijken ontstaan. Uniformering is van belang voor een gelijke behandeling van burgers (in de mate waarin zij informatie krijgen). Hiervoor is landelijke afstemming wenselijk.

## 6.6 Keteninformatie

**Wetsvoorstel en Memorie van Toelichting besteden momenteel geen aandacht aan de archivering van informatie die in ketens of andere vormen van samenwerking wordt gebruikt.** Het is van belang om te refereren aan dit onderwerp, ter erkenning van de problematiek en ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk. In het wetsvoorstel kan - bijvoorbeeld naar aanleiding van het begrip 'verantwoordelijk overheidsorgaan' - worden aangegeven dat bij vormen van samenwerking waar (organen van) meerdere verantwoordelijke



overheidsorganen informatie delen, afspraken gemaakt moeten worden over het beheer van die informatie.

## 7. Kleinere wetswijzigingen

- Het begrip vervreemding wordt in de Memorie toegelicht. Het betreft eigendomsoverdracht tussen rechtspersonen. Wanneer eigendomsoverdracht plaatsvindt binnen een rechtspersoon is vervreemding niet van toepassing, maar art. 2.8 over organisatorische wijzigingen wel. Deze verduidelijking is welkom. De verhouding van art. 2.8 tot vervreemding, wanneer beide van toepassing zijn, wordt echter niet verduidelijkt. Dat betekent dat de overheidsorganen een voorziening zullen moeten treffen (2.8) én een besluit tot vervreemding (huidige Archiefbesluit), eventueel voorafgegaan door een machtiging van de minister van OCW. De Inspectie ontvangt over deze begrippen wel eens vragen. In de praktijk wordt in zulke gevallen mede invulling gegeven aan de voorziening uit 2.8 door middel van het besluit tot vervreemding. **De Inspectie stelt voor om de verhouding tussen 2.8 en 3.3 in deze situaties te verduidelijken in regelgeving. Daarbij is het wellicht mogelijk om het begrip vervreemding nader af te bakenen tot eigendomsoverdracht in andere situaties dan een organisatorische wijziging zoals in 2.8 bedoeld.** Vervreemding lijkt in zulke situaties immers overbodig, aangezien er al een voorziening voor het informatiebeheer wordt getroffen. Hiermee voorkomen we een opstapeling van wettelijke bepalingen.
- Artikel 7.5 betreft de mogelijkheid dat de beheerder van een archiefbewaarplaats overgebrachte documenten op verzoek uitleent aan het verantwoordelijk overheidsorgaan dat de documenten heeft overgebracht. In het artikel wordt aangegeven dat uitlenen niet hoeft plaats te vinden indien de toestand van de documenten zich daartegen verzet. Het kader waarbinnen uitlening plaatsvindt is echter onvoldoende vastgelegd. **Om de naleving van deze bepaling te vereenvoudigen en te verbeteren, beveelt de Inspectie aan om de redenen waarvoor uitlening aan het verantwoordelijk overheidsorgaan kan plaatsvinden, in de Memorie van Toelichting toe te lichten.** Verwijzing naar de Memorie van toelichting op de Archiefwet 1995 ('...in verband met de aan uitlening verbonden risico's, deze beperkt moet worden tot die gevallen waarin beschikken over originelen absoluut noodzakelijk is') biedt onvoldoende toelichting.
- In de Memorie van Toelichting wordt onder 4.4 (*Een meer flexibele selectieprocedure*) een aanpak geboden voor het vernietigen van bepaalde vormen van informatie, bijvoorbeeld informatie die als open data beschikbaar zijn gesteld (daarvoor zou het ontoegankelijk maken in de oorspronkelijke applicatie volstaan). Door opname in de Memorie van Toelichting krijgt zo'n aanpak een bepaalde status. Het is echter de vraag of de voorgestelde werkwijzen steeds de juiste oplossing bieden (denk

aan voortschrijdend inzicht en technologische ontwikkelingen). Hier zou de formulering in de Memorie rekening mee moeten houden.

- De Inspectie vraagt om het begrip 'risicotoezicht' in de Memorie van Toelichting te vervangen door 'toezicht'.

## **8. Conclusie: impact op het toezicht**

De wetswijziging heeft gevolgen voor de benodigde capaciteit bij de Inspectie voor Overheidsinformatie en Erfgoed. Dit bleek bij verschillende onderdelen:

- de uitbreiding van het toezicht tot overgebracht archief, die kennis van andere thematiek vraagt;
- de voorstellen die flexibilisering van het informatiebeheer inhouden, zoals de risicobenadering en de ontheffing van de overbrengingstermijn. Hier zal de Inspectie meer moeten toetsen om te weten of de wet wordt nageleefd
- de toename aan zorgdragers/verantwoordelijke overheidsorganen.

Ook de toegenomen complexiteit van het informatiebeheer vraagt om versterking van het toezicht. Om effectief toezicht te kunnen houden, is een uitbreiding van de capaciteit van de Inspectie naar 10-15 FTE aan inspecteurs nodig. Deze omvang werd al in 1999 wenselijk geacht.

Wanneer de capaciteit van de Inspectie niet zou worden uitgebreid, zou deze wetswijziging leiden tot een verdere beperking van het toezicht tot de hoofdlijnen. Dit zou de impact en reikwijdte van het toezicht al te zeer beperken.