

Vergaderjaar 2024–2025

35 968

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

Nr. 28

BRIEF VAN DE MINISTER VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 februari 2025

Op donderdag 30 januari jl. heb ik met uw Kamer gedebatteerd over het wetsvoorstel tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (hierna: de Archiefwet 20xx). De eerste termijn van de plenaire behandeling is toen afgerond, waarbij het debat een vervolg krijgt met de tweede termijn op dinsdag 11 februari aanstaande.

Ik wil graag nogmaals mijn dank uitspreken voor de buitengewoon kundige en inhoudelijke wijze waarop uw leden dit debat met mij hebben gevoerd. De modernisering van de Archiefwet is geen eenvoudig, maar wel een heel belangrijk onderwerp. Ik waardeer de inzet van de Kamerleden dan ook zeer. Met het oog op de voortzetting van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel informeer ik u graag over mijn appreciatie van de reeds ingediende amendementen ter voorbereiding op het vervolg van de plenaire behandeling, in aanvulling op wat ik daarover mondeling al met uw Kamer gewisseld heb. De voorliggende brief ontvangt u mede namens de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Amendement nr. 27 – Gewijzigd amendement van de leden Mohandis en Beckerman ter vervanging van nr. 18 over het handhaven van de opleidingseis (oordeel kamer tenzij)

Door de Kamerleden Mohandis en Beckerman is een amendement ingediend dat voorstelt om een diploma-eis te handhaven in de Archiefwet 20xx, om op die manier te garanderen dat er specifieke eisen worden gesteld aan de kennis en kunde van archivariissen die worden aangesteld voor de Rijksoverheid en bij decentrale overheden.

Omdat in het amendement een diplomavereiste in generieke zin wordt benoemd en er wordt voorgesteld om een wetsartikel toe te voegen

waarin wordt aangekondigd dat de diploma-eis nader wordt uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur (hierna: AMvB), kan ik het amendement oordeel Kamer geven. In de AMvB kan dan in afstemming met de sector en de decentrale overheden nader worden uitgewerkt welke onderwijsdomeinen – waaronder Archivistiek – op hbo- en wo-niveau relevant zijn om het vak van archivaris adequaat te kunnen uitvoeren.

De opleidingen Archivistiek die nu aangewezen zijn, zullen overigens ook na inwerkingtreding van de nieuwe wet blijven bestaan, omdat deze opleidingen structureel gefinancierd blijven worden. Verder is van belang dat dit wetsvoorstel – anders dan de Archiefwet 1995 – in artikel 6.3, vierde lid, expliciet voorschrijft op grond waarvan iemand als archivaris kan worden benoemd. Daarnaast zet ik in op flankerend beleid op het gebied van leren en ontwikkelen dat gaat zorgen voor kwaliteitsborging voor het vak van archivaris via de volgende aanvullende maatregelen:

- Het stimuleren van voldoende en actueel aanbod in het bekostigd onderwijs, waarbij de huidige opleidingen Archivistiek zoals gezegd ook blijven bestaan;
- Het stimuleren van na- en bijscholingsaanbod voor omscholers en archivariessen bij overheidsorganen die hun kennis actueel willen houden;
- Het verder laten ontwikkelen van beroepsprofielen door de beroepsvereniging KVAN, waarbij de profielen – voor zowel de archivaris als de (decentrale) overheid – inzichtelijk maken wat een archivaris moet kennen en kunnen.

Amendement nr. 22 – Amendement van de leden Van Vroonhoven en Koops ter vervanging van nr. 15 over het introduceren van de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen (oordeel Kamer)

Door de Kamerleden Van Vroonhoven en Koops is een amendement ingediend dat het beschikbare sanctie-instrumentarium in het kader van het toezicht op de naleving van de Archiefwet uitbreidt met de mogelijkheid om een bestuurlijke boete op te leggen. Op basis van het amendement kan de «*Minister een verantwoordelijk overheidsorgaan een bestuurlijke boete opleggen van ten hoogste de vijfde categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, van het Wetboek van Strafrecht*». Ik steun dit amendement. Ik ben het met de indieners eens dat een volledig sanctie- en handavingsinstrumentarium bijdraagt aan de handhaving en naleving van de Archiefwet 20xx. De voorgestelde bestuurlijke boete beschouw ik als een aanvullend instrument, naast de al uit het wetsvoorstel voortvloeiende (op herstel gerichte) sancties van de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom.

Met name in situaties waarin sprake is van ernstige, onherstelbare overtredingen kan de boete – zoals de indieners terecht aangeven – een effectief aanvullend instrument zijn ten opzichte van deze al beschikbare sanctie-instrumenten. De last onder bestuursdwang en last onder dwangsom kunnen in dergelijke gevallen niet worden ingezet, omdat zij zijn gericht op *herstel*. Deze sancties zijn daarom van beperkte betekenis, indien moet worden opgetreden tegen een reeds begane, onherstelbare overtreding. Met deze drie sanctie-instrumenten beschouw ik het handavingsinstrumentarium in het wetsvoorstel als compleet. De Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed acht dit amendement ook uitvoerbaar.

Amendement nr. 23 – Gewijzigd amendement van de leden Van Vroonhoven en Mohandis ter vervanging van nr. 16 over het bij de rijksarchivaris beleggen van de bevoegdheid ontheffing van de overbrengingsverplichting te verlenen (Kamerstuk 35 968, nr. 23) (oordeel Kamer)

Door de Kamerleden Van Vroonhoven en Mohandis is een amendement ingediend dat de bevoegdheid om te beslissen over een aanvraag voor ontheffing van overbrenging – voor zowel de centrale als de decentrale overheid – belegt bij de rijksarchivaris. Daarbij worden in het amendement de eisen aan de te treffen adequate voorzieningen uitgewerkt. Dit onderdeel regelt onder andere dat documenten, waarvoor een ontheffing is gegeven, voor eenieder kosteloos toegankelijk moeten zijn. Tegelijkertijd houdt het amendement daarbij rekening met wettelijke voorschriften die nopen tot afwijking van dit uitgangspunt. In de toelichting bij het amendement is echter nog onduidelijk om welke wettelijke voorschriften het hierbij kan gaan. Het is mijns inziens bijvoorbeeld belangrijk dat er ruimte is voor organisaties die op grond van wettelijke voorschriften tarieven in rekening moeten brengen, zoals het Kadaster, of organisaties die gegevensverzamelingen onder zich hebben waarin – bijvoorbeeld op grond van de Algemene Verordening Gegevensbescherming (AVG) – gegevens moeten worden afgeschermd, zoals het CBS. In de toelichting bij het amendement zou verhelderd kunnen worden dat deze afwijkingen mogelijk zijn. Als dit valt binnen de reikwijdte van het amendement, dan wil ik hem oordeel Kamer geven.

Amendement 24 – Gewijzigd amendement van de leden Diederik van Dijk en Van Zanten ter vervanging van nr. 21 over het zo spoedig mogelijk treffen van een voorziening om documenten uit oorlogsarchieven na 75 jaar openbaar en digitaal raadpleegbaar te maken met de mogelijkheid van een belangenafweging in bijzondere gevallen (Kamerstuk 35 968, nr. 24) (ontraden)

Door de Kamerleden Diederik van Dijk en Van Zanten is een amendement ingediend om het mogelijk te maken dat oorlogsarchieven na 75 jaar digitaal openbaar worden gemaakt. Ik onderschrijf de noodzaak voor het creëren van een wettelijke grondslag voor het online toegankelijk maken van archieven – zoals het Centraal Archief Bijzondere Rechtspleging (CABR) – volledig. Het is echter zowel sneller als zorgvuldiger om deze wetswijziging apart voor te bereiden en te behandelen in uw Kamer. Een aparte wetswijziging is zorgvuldiger omdat dit een kleine, maar absoluut géén eenvoudige wijziging is. Bij deze wetswijziging zijn namelijk grondrechten in het geding, die maken dat de wetswijziging precies en afgewogen moet worden vormgegeven. Het is belangrijk daarvoor het geijkte proces te doorlopen, zodat zeker is dat de goede balans wordt gevonden tussen openbaarheid en privacy van de betrokkenen.

Zoals ik uw Kamer op 28 januari jl. heb laten weten in antwoord op de Kamervragen van de leden Paternotte, Van der Wal, Diederik van Dijk en Mohandis,¹ heb ik de aparte wetswijziging reeds voortvarend ter hand genomen. Voor dit aparte wetsvoorstel zal eind maart een consultatiefase gestart worden met een internetconsultatie, en een adviesaanvraag aan de Autoriteit Persoonsgegevens (hierna: AP), de algemene rijksarchivaris en het Adviescollege Openbaarheid en Informatiehuishouding (ACOI). Daarna volgt ook nog advies van de Afdeling advisering van de Raad van State. Dit is belangrijk, want hoewel de AP heeft aangegeven dat er mogelijkheden zijn voor een wettelijke grondslag, is het essentieel dat deze grondslag in zijn uitwerking goed aansluit op de AVG. Daarbij wordt uiteraard zoveel mogelijk spoed betracht, maar, zoals eerder ook

¹ Aanhangsel Handelingen II 2024/25, nr. 1139.

aangegeven, is hierbij tevens een zorgvuldig voorbereidingsproces – met voldoende tijd voor advies door de AP en de Raad van State – randvoorwaardelijk. Een amendement waarvoor dit zorgvuldige proces niet kan worden doorlopen, acht ik zeer risicovol. Ik wil voorkomen dat er verwachtingen gewekt worden bij nabestaanden die alsnog niet waargemaakt kunnen worden.

Ik heb op donderdag 6 februari het advies van de AP op het amendement ontvangen dat ik op verzoek van het Kamerlid Diederik van Dijk direct na afloop van de eerste termijn heb aangevraagd. Het advies is ook in afschrift naar uw Kamer verzonden. Naar het oordeel van de AP leidt het amendement niet tot een wettelijk stelsel dat onder het regime van het Handvest van de grondrechten van de EU en de AVG toelaatbaar is. Dit sterkt mij in mijn overweging het amendement te ontraden. Ik zal de overwegingen die de AP meegeeft in de brief betrekken bij de voorbereiding op de wetswijziging waar ik aan werk.

Hierbij is van belang dat het in zo'n geval zeer onwenselijk zou zijn om een aangenomen amendement niet in werking te laten treden, omdat dit op gespannen voet staat met artikel 88 van de Grondwet.² In zo'n geval zou herstel via een novelle kortom noodzakelijk zijn, ook om te voorkomen dat de Eerste Kamer gedwongen is om te stemmen over het wetsvoorstel, met inbegrip van de artikelen die bij nader inzien in strijd met de AVG worden geacht. Dit zou leiden tot vertraging, zowel voor de oplossing voor het CABR als voor de Archiefwet 20xx. Als gezegd werk ik daarom met spoed aan de losse wetswijziging van de Archiefwet 1995,³ die de benodigde grondslag gaat bieden voor het online toegankelijk maken van archieven zoals het CABR.

Amendement nr. 25 – Amendement van het lid Mohandis over de archivaris na raadpleging van het verantwoordelijk overheidsorgaan te laten besluiten over toegang tot beperkt openbare documenten (Kamerstuk 35 968, nr. 25) (ontraden)

Bij drie beperkingsgronden in dit wetsvoorstel is het de archiefvormer die bij overgebrachte documenten besluit over toegang tot documenten of een dossier, op basis van het wettelijke regime dat zonder overbrenging zou hebben gegolden. Dit geldt voor beperkingen die gesteld zijn ter bescherming van (kortgezegd) (i) de eenheid van de Kroon, (ii) de veiligheid van de Staat, en (iii) internationale betrekkingen. Bij de andere beperkingsgronden is het de archivaris zelf die beslist over toegang. De huidige Archiefwet 1995 kent hetzelfde bijzondere regime.

Dit amendement legt de bevoegdheid voor het geven van toegang tot documenten met deze beperkingen neer bij de archivaris in plaats van bij de archiefvormer. De archivaris moet dit wel (blijven) doen op basis van het wettelijke regime dat zonder overbrenging zou hebben gegolden, en de archiefvormer moet daarbij worden gehoord.

Het bepalen of toegang mogelijk is of niet, vereist bij deze beperkingsgronden zéér specialistische kennis. Oudere dossiers die bijvoorbeeld raken aan staatsveiligheid kennen vaak ook een direct verband met actuele dossiers. Dat inzicht, en de kennis over die dossiers, is enkel beschikbaar bij de archiefvormer. Daarbij zijn de belangen die met deze

² Zie hierover nader de Notitie gedifferentieerde inwerkingtreding van wetten van Uw Kamer van 26 mei 2021, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2021D19690&did=2021D19690>.

³ Dit wetsvoorstel voorziet ook in een wijziging van de Archiefwet 20xx, indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven.)

beperkingen beschermd worden in sommige gevallen zeer groot. Daar kan de archivaris in mijn optiek in redelijkheid niet mee worden belast. Ik ontraad daarom dit amendement.

Amendement nr. 26 – Amendement van het lid Diederik van Dijk c.s. over het schrappen van de beperkingsgrond bescherming van het milieu (Kamerstuk 35 968, nr. 26) (ontraden)

Tijdens de eerste termijn van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel zijn verschillende vragen gesteld over de mogelijkheid die het wetsvoorstel biedt om de openbaarheid van documenten te beperken, indien het belang van openbaarmaking niet opweegt tegen het belang van de bescherming van het milieu waarop deze informatie betrekking heeft (hierna: de beperkingsgrond).⁴ Door de Kamerleden Diederik van Dijk, Koops en Beckerman is een amendement ingediend dat deze beperkingsgrond uit het wetsvoorstel zou laten vervallen. Hieronder geef ik een nadere toelichting bij deze beperkingsgrond en geef ik vervolgens mijn appreciatie.

Zoals ik reeds mondeling heb toegelicht, is de beperkingsgrond in het wetsvoorstel opgenomen in het kader van de harmonisatie van het openbaarheidsregime van de Wet open overheid (hierna: de Woo) en het openbaarheidsregime van de Archiefwet.⁵ De beperkingsgrond in de Woo komt op zijn beurt voort uit de implementatie van het Verdrag van Aarhus⁶ en de Europese Aarhus-richtlijn.⁷ Het Verdrag van Aarhus heeft ten doel om «*bij te dragen aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige en toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn*».⁸ Het verdrag draagt daar specifiek aan bij door voor milieuaangelegenheden te voorzien in rechten op toegang tot milieu-informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter.⁹ Het verdrag bevat een gelimiteerd aantal gronden op basis waarvan milieu-informatie kan worden geweigerd. Eén van deze gronden is dat milieu-informatie kan worden geweigerd, indien de bekendmaking nadelige gevolgen zou hebben voor het milieu waarop deze informatie betrekking heeft. Deze beperkingsgrond is geïmplementeerd in artikel 5.1 van de Woo en artikel 7.2 van het wetsvoorstel.

Tijdens de plenaire behandeling stelden de Kamerleden Diederik van Dijk en Koops de vraag in welke gevallen deze beperkingsgrond toepassing zou kunnen vinden. In het verdrag zelf 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. Ook kan worden gedacht aan informatie waaruit de locatie van scheepswrakken blijkt, en waarbij het milieu rondom het scheepswrak door geïnteresseerde (schat)duikers zou worden bedreigd.

⁴ Artikel 7.3, tweede lid, onderdeel g, van het wetsvoorstel.

⁵ In het wetsvoorstel zijn daarom zoveel mogelijk de beperkingsgronden uit de Woo overgenomen. Dit is enkel anders voor de beperkingsgrond «persoonlijke beleidsopvattingen» (artikel 5.2 van de Woo), die reeds bij indiening niet in het wetsvoorstel was opgenomen (zie hierover nader p. 32 van de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel) en de beperkingsgrond «onevenredige benadeling» (artikel 5.1, vijfde lid, van de Woo), die bij nota van wijziging is vervallen naar aanleiding van vragen van de (toenmalige) PvdA-fractie.

⁶ Voluit: het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden.

⁷ Voluit: Richtlijn 2003/4/EG van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad.

⁸ Artikel 1 van het Verdrag betreffende toegang tot informatie, inspraak in besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden (Verdrag van Aarhus).

⁹ Ibidem.

Het Verdrag van Aarhus biedt de expliciete mogelijkheid om deze beperkingsgrond op te nemen, maar verplicht er niet toe. Dat het verdrag in deze mogelijkheid voorziet, is goed te begrijpen als wordt gekeken naar de inleidende overwegingen bij het verdrag. In deze inleidende overwegingen bij het verdrag wordt het belang van de bescherming van het milieu als zodanig meermalen benoemd. Wanneer door de openbaarmaking van milieu-informatie het milieu in gevaar zou worden gebracht, zou kortom een resultaat worden bereikt dat strijdig is met de achterliggende intenties op basis waarvan het verdrag gesloten is.

Tijdens de plenaire behandeling vroeg het Kamerlid Beckerman aandacht voor de vraag, hoe de beperkingsgrond zich verhoudt tot de aanbevelingen uit het Evaluatierapport over de implementatie van het Verdrag van Aarhus.¹⁰ In het evaluatierapport wordt aandacht gevraagd voor het feit dat niet alle overheidsinstanties die milieu-informatie onder zich hebben, *rechtstreeks* onder de Woo vallen. Dat niet alle «overheidsinstanties» in de zin van het Verdrag rechtstreeks onder de Woo vallen, komt omdat «overheidsinstanties» niet altijd ook «bestuursorgaan» zijn in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, terwijl de Woo zich primair tot bestuursorganen richt.

Op basis van de Woo kan weliswaar ook een verzoek om publieke informatie worden gericht aan niet-bestuursorganen, maar dat kan alleen voor zover sprake is van «*onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkzame instellingen, diensten, of bedrijven*». In zo'n geval wordt niet op het verzoek beslist door de desbetreffende overheidsinstantie (niet zijnde een bestuursorgaan), maar door het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid deze overheidsinstantie werkzaam is.¹¹ In het evaluatierapport worden over deze systematiek verschillende aanbevelingen gedaan. In de eerste beleidsreactie op het rapport van 20 december jl. is een reactie op deze aanbevelingen opgenomen.¹² Bij dit vraagstuk gaat het in wezen over de kring aan organisaties waar de Woo (rechtstreeks of indirect) op van toepassing is. Dit staat derhalve los van de beperkingsgrond die in het wetsvoorstel is opgenomen. Daarbij speelt dit vraagstuk voor de Archiefwet niet, omdat alleen bestuursorganen – alsmede de overheidsorganen die in artikel 1:1, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht van het bestuursorgaanbegrip zijn uitgezonderd – onder de reikwijdte van de Archiefwet vallen.

Zoals in de nota naar aanleiding van het nader verslag is geantwoord, zal deze beperkingsgrond bij overbrenging naar een archiefdienst na tien jaar naar verwachting slechts hoogstzelden toepassing vinden. Tegelijkertijd kan echter niet worden uitgesloten dat deze beperkingsgrond na tien jaar nog aan de orde zou zijn. Dit is niet te voorzien, in het bijzonder omdat de overbrengingstermijn met dit wetsvoorstel naar tien jaar wordt verkort, en dus ook jongere documenten de archieven bereiken. Omdat niet ondenkbaar is dat de beperkingsgrond moet worden toegepast, kan de grond mijns inziens niet uit het wetsvoorstel worden geschrapt. Nog los van het belang van harmonisatie met de Woo, vind ik het belangrijk dat de openbaarheid van documenten kan worden beperkt, indien het milieu daadwerkelijk door de (volledige) openbaarmaking van die documenten in gevaar zou worden gebracht. Het schrappen van deze beperkingsgrond zou dat volledig onmogelijk maken. Hierbij is van belang dat de eerdere

¹⁰ A. Buijze & Ch. Backes, *Naar een robuuste implementatie van het Verdrag van Aarhus? Een onderzoek in opdracht van het Ministerie van IenW*, 2024.

Te raadplegen via <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/04/25/bijlage-2-eindrapport-naar-een-robuste-implementatie-van-het-verdrag-van-aarhus>.

¹¹ Artikel 4.1, eerste lid, van de Woo.

¹² Kamerstukken II 2024/25, 28 663, nr. 83.

restgrond «onevenredige benadeling» al bij nota van wijziging uit het wetsvoorstel is geschrapt.

Anderzijds schaadt het enkele feit dat de beperkingsgrond in het wetsvoorstel is opgenomen de openbaarheid niet. De beperkingsgrond kan immers uitsluitend worden toegepast indien het door de beperkingsgrond te beschermen belang daadwerkelijk aan de orde is, en bovendien zwaarder weegt dan het belang van de openbaarheid van de in de documenten opgenomen informatie. Het publieke belang van openbaarheid moet hierbij zwaar wegen. Het verantwoordelijk overheidsorgaan moet dit op grond van het wetsvoorstel uitdrukkelijk motiveren, waarbij ook aandacht moet worden besteed aan het tijdsverloop.¹³ Hierbij heeft de archivaris een adviserende rol, en kan op Rijksniveau de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed toezicht houden. Daarbij komt dat een gestelde beperking die na overbrenging door tijdsverloop niet meer van toepassing is – of zelfs een beperking die ten onrechte is gesteld – er niet aan in de weg staat dat de archivaris toegang geeft tot de desbetreffende documenten. De archivaris maakt op grond van artikel 8.3 van het wetsvoorstel namelijk een zelfstandige belangenafweging.¹⁴

Samenvattend maakt het amendement het onmogelijk om een openbaarheidsbeperking te stellen, indien dat noodzakelijk is om het milieu te beschermen. Daarnaast zal de beperkingsgrond maar hoogstzelden toepassing vinden en zal het schrappen van deze grond dan ook niet kunnen leiden tot een wezenlijk vergroting van de openbaarheid. Gelet op deze overwegingen ontraad ik het amendement.

Ik kijk ernaar uit om de gedachtewisseling met uw Kamer op dinsdag 11 februari aanstaande te vervolgen.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
E.E.W. Bruins

¹³ Artikel 7.3, tweede lid, van het wetsvoorstel.

¹⁴ Dit is op grond van artikel 8.3, vijfde lid, van het wetsvoorstel enkel anders voor beperkingen die zijn gesteld vanwege (kortgezegd) de eenheid van de Kroon, de veiligheid van de Staat, of de betrekkingen van Nederland met andere landen en staten en met internationale organisaties.