

Vergaderjaar 2011–2012

33 095

Wijziging van onder meer de Archiefwet 1995 in verband met onder meer het beleggen van de zorg over provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij gedeputeerde staten

Nr. 3

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het zonder meer instemmend luidt/uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 26, vijfde lid, van de Wet op de Raad van State)

MEMORIE VAN TOELICHTING

ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

De onderwerpen van het wetsvoorstel

In het onderhavige voorstel tot wijziging van de Archiefwet 1995 (Aw) en de Wet op het specifiek cultuurbeleid (Wsc) worden de volgende onderwerpen geregeld:

1. De zorg over provinciale archiefbescheiden na overbrenging naar een archiefbewaarplaats wordt verplaatst van de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naar gedeputeerde staten.
2. De advisering door de Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten vervalt.
3. De advisering, bij de overbrenging, over de openbaarheid van decentrale rijksarchiefbescheiden wordt verplaatst van de rijksarchivarissen naar de algemene rijksarchivaris (ARA).

Daarnaast bevat het wetsvoorstel aanpassingen van de Archiefwet BES in dit verband.

De beleidsmatige context samengevat; de Archiefvisie

Archiefzorg en de inrichting van het archiefbestel in Nederland zijn geregeld in de Aw. Sinds de totstandkoming van deze wet in 1995 hebben zich op dit terrein ontwikkelingen voorgedaan die nu zodanig zijn uitgekristalliseerd dat aanpassing van de wetgeving aan de orde is. Het gaat daarbij om (1) de vorming van de zogenoemde regionale historische centra (RHC's) waarin, onder meer, het beheer over de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies is ondergebracht, en de ontwikkeling van een consensus over een zelfstandiger positie van de provincies ten aanzien van hun eigen archieven, en (2) het inspelen op de digitalisering van informatie, alsmede de aanpak van de achterstanden in de overbrenging van archiefbescheiden van het Rijk naar archiefbewaarplaatsen, en de daarmee verweven ontwikkeling van een nieuwe selectieaanpak. In de op 30 juni 2011 aan de Tweede Kamer gezonden Archiefvisie heeft de

regering uiteengezet dat zij een voorstander is van modernisering van de Aw in kleine stappen, zonder grote ingrepen (Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 187, blz. 9). De regering sluit daarmee aan bij het advies van de Raad voor het openbaar bestuur en de Raad voor cultuur uit maart 2008, «Informatie: grondstof met toekomstwaarde». In dit advies concluderen de beide raden onder meer dat de Aw verouderd is, maar dat het een te grote ambitie zou zijn om nu in één keer tot geheel nieuwe wetgeving te komen. De raden adviseren aanpassing in tranches. De regering ziet onderhavig wetsvoorstel als de eerste van die tranches. In de Archiefvisie geeft de regering de kaders aan waarbinnen thema's als digitale duurzaamheid, openbaarheid, collectievorming en toegankelijkheid van de collecties, alsmede innovatie van het archiefbestel kunnen worden uitgewerkt in de periode 2011–2016. Daarmee is de Archiefvisie de basis voor de beleidsontwikkeling die zal leiden tot verdere tranches in de aanpassing van de wetgeving.

Het wetsvoorstel wordt hierna puntsgewijs toegelicht.

2.1. Zorgdragerschap over provinciale archiefbescheiden na overbrenging verplaatst van minister van OCW naar gedeputeerde staten

Wettelijk kader:

– Zorgdragerschap, algemeen

De archiefwettelijke betekenis van zorg of zorgdragerschap is de algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid van een overheidsorgaan voor de uitvoering van de Aw op het eigen beleidsterrein. Dit betreft zowel de verantwoordelijkheid voor het beheer van archiefbescheiden, als de verantwoordelijkheid voor hetgeen noodzakelijk is om efficiënt en effectief beheer mogelijk te maken, zoals geschikte huisvesting, deskundig personeel en voldoende financiële middelen. Met beheer worden bedoeld de feitelijke werkzaamheden in verband met inventarisatie, terbeschikkingstelling en conservering van de archiefbescheiden. Daarbij gaat het om het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van de archiefbescheiden (Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, blz. 21).

– Overbrenging naar een archiefbewaarplaats

Een belangrijk moment in het systeem van de Aw is de zogenoemde overbrenging van de archiefbescheiden. Vóór de overbrenging berusten de archiefbescheiden onder het overheidsorgaan dat de archiefbescheiden heeft gemaakt of ontvangen. Na de overbrenging worden de archiefbescheiden in een archiefbewaarplaats bewaard. De Aw onderscheidt vier soorten archiefbewaarplaatsen. (1) De algemene rijksarchiefbewaarplaats. Deze is gevestigd in Den Haag en is bestemd voor de archiefbescheiden van de organen van het Rijk die rijksbreed functioneren of hebben gefunctioneerd (ook wel de centrale rijksarchiefbescheiden genoemd). Beheerder is de ARA. (2) Rijksarchiefbewaarplaatsen. Deze zijn gevestigd in de provinciehoofdsteden en zijn bestemd voor de archiefbescheiden van de in die provincie gevestigde organen van het Rijk die niet rijksbreed functioneren of hebben gefunctioneerd (ook wel decentrale rijksarchiefbescheiden genoemd), alsmede voor de archiefbescheiden van de organen van die provincie. Beheerders zijn de rijksarchivarissen. ARA en rijksarchivarissen werken onder de verantwoordelijkheid van de Minister van OCW. (3) Gemeentelijke archiefbewaarplaatsen, die zijn bestemd voor de archiefbescheiden van de organen van de desbetreffende gemeente. Beheerder van een gemeentelijke archiefbewaarplaats is de gemeentearchivaris, of, wanneer deze niet is aangewezen, de gemeentesecretaris. (4) Archiefbewaarplaatsen van de waterschappen, elk bestemd voor de archiefbescheiden van de organen van het desbetref-

fende waterschap. Beheerder van een dergelijke waterschapsarchiefbewaarplaats is de waterschapsarchivaris, of, wanneer deze niet is aangevoerd, de secretaris van het waterschap.

– Zorgdragerschap voor en na overbrenging, uitzonderlijke regeling voor provincies

Voor Rijk, gemeenten en waterschappen regelt de Aw dat het zorgdragerschap over de eigen archiefbescheiden zowel vóór als na overbrenging naar een archiefbewaarplaats is belegd op het niveau van de betrokken overheid, dus van achtereenvolgens het Rijk, de gemeente en het waterschap. Alleen voor de provincies is dit anders geregeld. Weliswaar zijn gedeputeerde staten vóór overbrenging zorgdrager over de provinciale archievenbescheiden, maar ná overbrenging komen deze archiefbescheiden te berusten in een *rijks*archiefbewaarplaats. Zorgdrager is dan de Minister van OCW, die het zorgdragerschap heeft over alle archiefbescheiden die berusten in (1) de algemene rijksarchiefbewaarplaats en in (2) de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies. De provincies dragen ook niet bij in de kosten die zijn verbonden aan de zorg over hun archiefbescheiden na overbrenging.

Voorstel

Voorgesteld wordt om de zorg over provinciale archiefbescheiden na overbrenging naar een archiefbewaarplaats te verplaatsen van de minister van OCW naar gedeputeerde staten.

Onderbouwing:

– Historische context uitzonderlijke regeling provincies

Van 1802 tot 1877 bestonden er in de provinciehoofdsteden provinciale archiefbewaarplaatsen. Daar werden de archieven van de gewestelijke besturen van vóór 1798, en de archiefbescheiden van de provinciale besturen van ná 1798 bewaard. Aangezien het Rijk zich beschouwde als rechtsoptolger van de gewesten van vóór 1798 kregen de provincies een rijkssteun voor het beheer. Vanaf 1877 werden de provinciale archiefbewaarplaatsen omgezet in rijksarchiefbewaarplaatsen. Rond 1900 waren de eigen taken van de provincie in omvang en gewicht toegenomen. Gezocht werd naar een wettelijke regeling voor de provinciale archiefbescheiden waarbij recht zou worden gedaan aan de nieuwe positie van de provincies in het staatsbestel. Een dergelijke wettelijke regeling is echter niet tot stand gekomen. Het stelsel van rijksarchiefbewaarplaatsen in de provinciehoofdsteden die mede zijn bestemd voor de bewaring van de provinciale archieven is in de Archiefwet 1962 bevestigd en in de Aw ongewijzigd overgenomen.

In de nota Archiefbeleid uit 1985 wordt overwogen dat de organisatie van het openbare archiefwezen dient te zijn afgestemd op de organisatie van het overheidsbestel en dat dit betekent dat in beginsel iedere overheidslaag blijvend zorg draagt voor zijn archieven. Geconcludeerd wordt echter dat, hoewel theoretisch-bestuurlijke argumenten idealiter pleiten voor de oprichting van provinciale archieven naast de bestaande rijksarchieven, redenen van doeltreffendheid en doelmatigheid zodanig pleiten voor de handhaving van de bestaande situatie, dat de oprichting van dergelijke provinciale archieven moet worden afgewezen. Deze afweging gebeurt op basis van de volgende overwegingen:

- het complementaire karakter van de decentrale rijksarchieven en de provinciale archieven betekent dat opdeling tot hogere kosten zou leiden, omdat er meer bewaard zou moeten worden en omdat het bewaren en toegankelijk houden op twee locaties om bedrijfsmatige redenen veel hogere uitgaven zou vergen;

- de opdeling van de archieven zou het gebruik ervan bemoeilijken;
- de kwaliteit van de materiële verzorging en de uitvoering van beheersprojecten vereisen een behoorlijk en continu draagvlak (Kamerstukken II 1984/85, 19 068, nrs. 1–2, blz. 18).

Dit standpunt is in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aw gehandhaafd:

«Zowel uit financieel oogpunt, uit het gezichtspunt van de gebruikers, als uit een oogpunt van territoriaal draagvlak moet geconstateerd worden dat de Nederlandse provincies te klein zijn voor drie onderscheiden niveaus van openbaar archiefbeheer.

Daar komt bij, dat verbreking van de bij de rijksarchiefdienst reeds lang bestaande band tussen rijks- en provinciale archieven een beduidende overgangsproblematiek ten gevolge zou hebben. De splitsing van deze archieven is, hoewel die in theorie eenvoudig lijkt, in de praktijk zeer moeilijk vanwege de complexe structuur van sommige bestanden. De hiermee gepaard gaande werkzaamheden zouden veel arbeidstijd vergen» (Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, blz. 11).

– *Regionale Historische Centra*

In de periode na de inwerkingtreding van de Aw zijn de rijksarchiefbewaarplaatsen ingebed in de regionale culturele infrastructuur door middel van de totstandbrenging van de RHC's. RHC's zijn gemeenschappelijke regelingen op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen. Ze zijn in elf provincies tot stand gebracht¹, in de periode 1998–2005, met als doel het behartigen van de archiefgerelateerde belangen van de deelnemende partijen, en het verbeteren van de dienstverlening aan het publiek, dit laatste door middel van schaalvergroting (Kamerstukken II 1999/2000, 26 591, nr. 13 en 2001/02, 28 000 VIII, nr. 115, blz. 10–12). Deelnemers zijn het Rijk (dat partij is bij alle RHC's), en daarnaast, in wisselende samenstelling, een of meer gemeenten, een provincie, en een of meer waterschappen of stichtingen. Uitgangspunt van de RHC's is de integratie en het in gezamenlijkheid uitvoeren van het *beheer* van de archiefbescheiden, onder behoud van de verantwoordelijkheid van de betrokken overheden voor de *zorg* over de eigen archiefbescheiden. Het beheer van de rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies is ingebracht in de RHC's. Het resultaat van de RHC's is concentratie van archiefbeheer vanuit de inbreng van verschillende zorgdragers. De RHC's vormen daarmee een juridische structuur waarin ook de provincies het beheer van hun archieven, nadat zij daarover volledig zorgdrager zijn geworden, kunnen inbrengen, op een zodanige wijze dat van versnippering van beheer geen sprake hoeft te zijn. Aldus is een oplossing voorhanden voor de praktische problemen die tot en met de Aw in de weg stonden aan verzelfstandiging van de positie van de provincies ten aanzien van hun eigen archieven.

– *Decentralisatie en Regeerakkoord 2010*

In het Bestuursakkoord rijk-provincies 2008–2011 wordt de gelijkwaardigheid van de bestuurslagen in de decentrale eenheidsstaat benadrukt, evenals het belang van het optimaliseren van de bestuurlijke slagkracht van provincies. Eén van de onderwerpen die in het Bestuursakkoord worden aangewezen voor overdracht van taken en bevoegdheden van het Rijk naar de provincies betreft de RHC's. In vervolg op dat akkoord is tussen het Rijk en de provincies gesproken over «decentralisatie van de RHC's». Aanvankelijk was daarbij het uitgangspunt dat de provincies de rol van het Rijk in de RHC's volledig zouden overnemen, dat wil zeggen ook ten aanzien van de naar de rijksarchiefbewaarplaatsen overgebrachte decentrale *rijksarchieven*. Het Rijk en de provincies werden het in de periode 2008–2010 echter niet eens over de voorwaarden waaronder een dergelijke overdracht van taken zou moeten plaatsvinden. In het Regeerakkoord 2010 is opgenomen dat de RHC's worden gedecentraliseerd naar

¹ Niet in Zuid-Holland. Daar geldt als bijzondere situatie dat de algemene rijksarchiefbewaarplaats functioneert als rijksarchiefbewaarplaats, en de ARA (tevens) als rijksarchivaris.

de provincies met een korting op het budget van 25% (Bijlage bij het Regeerakkoord 2010, blz. 7). Per brief van 6 december 2010 heeft de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer laten weten dat ter uitvoering van dit voornemen de Aw zo wordt gewijzigd dat de provincies, net als de andere overheden, verantwoordelijkheid voor beheer en toegankelijkheid van de eigen overgedragen archieven gaan dragen (Kamerstukken II 2010/11, 32 500 VIII, nr. 75, blz. 5). Dit betreft nadrukkelijk een bestuurlijke en een financiële verantwoordelijkheid. Met de provincies is overeenstemming bereikt over het uitgangspunt dat elke bestuurslaag de verantwoordelijkheid moet dragen voor de eigen archiefbescheiden. In de Bestuursafspraken 2011–2015 is opgenomen dat de rijksbijdrage aan de elf RHC's conform het Regeerakkoord 2010 wordt gekort met € 5 miljoen en dat het Rijk in de Aw zal vastleggen dat provincies, net als andere overheden, verantwoordelijk zijn voor beheer en toegankelijkheid van de eigen overgedragen provinciale archieven (Kamerstukken II 2010/11, 32 749, bijlage bij nr. 1). De provincies gaan daartoe structureel € 5 miljoen per jaar bijdragen voor de eigen archieven. Tevens is afgesproken dat het Rijk blijft deelnemen aan de bestaande gemeenschappelijke regelingen die de basis zijn van de RHC's, en dat de provincies vrij zijn om toe te treden tot de bestaande RHC's, dan wel hun bijdrage te leveren in de vorm van een bekostigingsrelatie. Hierbij dient te worden bedacht dat de taken en bevoegdheden van het Rijk die met het onderhavige wetsvoorstel naar de provincies gaan, niet langer door het Rijk kunnen worden ingebracht in de RHC's. De provincies kunnen dat natuurlijk wel. Ten slotte is in de afspraken opgenomen dat de provincies de uitvoering van de archiefzorg bij de RHC's laten (en, in het geval van de provincie Zuid-Holland, bij het Nationaal Archief) en dat na vier jaar per RHC evaluatie zal plaatsvinden. Aldus worden eventuele overgangsproblemen met betrekking tot de toegankelijkheid voor bezoekers of de splitsing van archieven ondervangen. In de Archiefvisie wordt erop gewezen dat door de voorgestelde verschuiving van taken de provincies als regionale bestuurslaag nadrukkelijker in beeld komen als mogelijke voortrekker en coördinator van innovatie binnen hun regio (Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 187, blz. 9).

Voorgestelde aanpassing van de wet

Het wetsvoorstel strekt ertoe dat het zorgdragerschap over de provinciale archiefbescheiden ook na overbrenging wordt belegd op het niveau van de provincie. Daartoe wordt op dit punt voor de provincies in de Aw een regeling getroffen (zie met name de voorgestelde artikelen 27 tot en met 29 van de Aw) die analoog is aan de regeling voor gemeenten en waterschappen. Dit betekent dat gedeputeerde staten zorgdrager worden en een provinciale archiefbewaarplaats aanwijzen. Deze wordt beheerd door een provinciearchivaris die ook wordt benoemd door gedeputeerde staten. De provinciearchivaris wordt daarnaast belast met het toezicht over het beheer van de provinciale archiefbescheiden zolang die nog niet zijn overgebracht naar de provinciale archiefbewaarplaats. De provincie wordt, overeenkomstig de bestaande regeling voor gemeenten en waterschappen, niet verplicht een provinciale archivaris (die in het bezit dient te zijn van een diploma archivistiek) aan te stellen, maar kan ook de secretaris deze taak opdragen. Overeenkomstig de regeling voor gemeenten en waterschappen is de secretaris alleen belast met het beheer van de provinciale archiefbewaarplaats, en niet met het toezicht op de provinciale archiefbescheiden vóór de overbrenging. Al in de memorie van toelichting bij het voorstel voor de Aw is overwogen dat de benoeming van een functionaris met een diploma archivistiek niet een zodanig essentiële voorwaarde is voor de kwaliteit van de zorg dat dit als norm zou moeten worden voorgeschreven (Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, blz. 14). Deze afweging dient ook aan de provincies zelf te worden

overgelaten. Dit geldt evenzeer voor de plaats van vestiging van de provinciale archiefbewaarplaats; die wordt niet voorgeschreven en kan door de provincie zelf worden bepaald. De Aw bevat nu al de bepaling dat de kosten van het zorgdragerschap van gedeputeerde staten ten laste van de provincie komen. De betekenis hiervan wordt uitgebreid als gevolg van de uitbreiding van het zorgdragerschap, en gaat dus ook de kosten van de zorg ná overbrenging omvatten. De rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincies blijven de archiefbewaarplaatsen voor de decentrale rijksarchiefbescheiden (zie met name de aanpassing van artikel 26, tweede lid, van de Aw).

Relatie met het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht

Van belang is de samenhang van het onderhavige wetsvoorstel met het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht. In 2007 heeft de Commissie Doorlichting Interbestuurlijke Toezichtarrangementen (de commissie-Oosting) in haar rapport «Van specifiek naar generiek» geadviseerd het interbestuurlijk toezicht ingrijpend te wijzigen. Geadviseerd is het specifieke toezicht zoveel mogelijk af te schaffen en met het generieke toezicht te volstaan. De commissie-Oosting heeft daarbij wel als voorwaarde gesteld dat het generieke toezicht wordt gerevitaliseerd. Het kabinet heeft dit advies overgenomen (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 VII, nr. 61). In verband hiermee is in mei 2010 het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht ingediend bij de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2009/10, 32 389). Het wetsvoorstel betreft de herziening van de in de Provinciewet en de Gemeentewet geregelde generieke toezichtinstrumenten «indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing» en «vernietiging». Daarnaast wordt met het wetsvoorstel een reeks van specifieke toezichtbepalingen afgeschaft. Ook de Aw is hierbij betrokken. De desbetreffende wijzigingen van de Aw zijn niet opgenomen in het oorspronkelijke wetsvoorstel, maar in de nota van wijziging die in mei 2011 bij de Tweede Kamer is ingediend (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 8). De voorgestelde wijziging van de Aw in het kader van het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht heeft de volgende onderdelen:

- De machtiging, bedoeld in artikel 7 van de Aw, komt te vervallen. Dit is de machtiging van gedeputeerde staten (aan gemeenten of waterschappen) of van de Minister van OCW (aan de overige zorgdragers) tot vernietiging van archiefbescheiden die in beginsel niet als te vernietigen zijn aangemerkt.
- Het specifieke archiefwettelijke toezicht van gedeputeerde staten op gemeenten en waterschappen komt te vervallen, zodat de voorgestelde generieke regeling van de Gemeentewet van toepassing wordt. Daartoe worden de artikelen 33 en 34 van de Aw geschrapt (dit betreft het toezicht op de gemeenten) en worden de artikelen 38 en 39 van de Aw (dit betreft het toezicht op de waterschappen) vervangen door een nieuw artikel 38 waarin de bepalingen over generiek toezicht in de Gemeentewet van overeenkomstige toepassing worden verklaard ten aanzien van waterschappen.

In de te schrappen artikelen over het interbestuurlijk toezicht is bepaald dat gedeputeerde staten zich bij dat toezicht bedienen van de provinciale inspecteur. Deze functionaris wordt in het leven geroepen door artikel 28 van de Aw. Hij is op grond van artikel 28, eerste lid, van de Aw belast met het toezicht ten aanzien van het beheer van de provinciale archiefbescheiden vóór overdracht. Op grond van artikel 28, tweede lid, van de Aw is een diploma archivistiek voor de provinciale inspecteur een vereiste.

Het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht ontdoet gedeputeerde staten/de provinciale inspecteur van hun/zijn archiefwettelijke interbestuurlijke toezichttaken en -bevoegdheden, maar laat artikel 28 van de Aw ongemoeid. Het onderhavige wetsvoorstel pakt vervolgens artikel 28 van

de Aw aan. De verplicht voorgeschreven provinciale inspecteur komt te vervallen; voor de provincie wordt, overeenkomstig de regeling voor de overige decentrale overheden, een niet verplichte provinciearchivaris voorzien, wiens benoeming wordt overgelaten aan het oordeel van de decentrale overheid zelf (gedeputeerde staten).

In de Archiefvisie is aangegeven dat voor de huidige provinciale inspecteurs een nieuwe rol wordt gezien als kennisverspreiders en adviseurs bij de uitvoering van de innovatieagenda (Kamerstukken II 2010/11, 26 643, nr. 187, blz. 9).

In een brief aan de Tweede Kamer van 29 juni 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties laten weten dat in samenhang met de overgang naar generiek toezicht de horizontale verantwoording en kwaliteitszorg wordt versterkt, zoals ook past binnen de dualistische verhoudingen, en dat naast algemene beleidskaders voor de toepassing van de generieke toezichtinstrumenten, voor het toezicht ten aanzien van onder meer de Aw een sectorspecifiek beleidskader wordt ontwikkeld, waarbij het Interprovinciaal Overleg (IPO) het initiatief heeft. Daarnaast wijst de minister erop dat in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht is voorzien in een algemene maatregel van bestuur voor toezichtinformatie, waarin de spelregels voor interbestuurlijke informatie worden opgenomen (Kamerstukken II 2010/11, 32 389, nr. 10).

2.2. Advies Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten vervalt

Wettelijk kader

Welke archiefbescheiden in aanmerking komen voor vernietiging en welke zijn bestemd om te worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats blijkt uit de voor die archiefbescheiden vastgestelde selectielijst. Aan het vaststellen van een selectielijst gaat een proces van waardering vooraf. De grondslag hiervan is artikel 2, eerste lid, van het Archiefbesluit 1995 (Ab), waarin wordt opgesomd met welke belangen bij het ontwerpen en vaststellen van een selectielijst wordt rekening gehouden. Daarnaast schrijft artikel 3 van het Ab voor wie de zorgdrager bij het ontwerpen van een selectielijst ten minste dient te betrekken. Daarmee is deze bepaling de basis van het zogenoemde driehoeksoverleg over selectielijsten, waaraan deelnemen: een deskundige over de organisatie en taken van het overheidsorgaan, een deskundige over het archiefbeheer bij het overheidsorgaan en de ARA. Over de ontwerp-selectielijsten brengt de Raad voor cultuur op grond van artikel 5, tweede lid, van de Aw, advies uit aan de minister van OCW.

Voorstel

Voorgesteld wordt de advisering door de Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten te laten vervallen.

Onderbouwing:

– «Informatie op orde»

In de Kabinetsvisie «Informatie op orde» van 29 juni 2006 is aangekondigd dat het advies over de afzonderlijke ontwerp-selectielijsten door de Raad voor cultuur komt te vervallen, als onderdeel van een nieuwe aanpak voor selectie (Kamerstukken II 2005/06, 29 362, nr. 101, blz. 11 en 15). In diezelfde periode heeft de Raad voor cultuur, per brief van 24 juli 2006, aan de minister van OCW laten weten over te gaan tot een andere wijze van adviseren, waarbij het advies over ontwerp-selectielijsten zoveel mogelijk zou worden gestandaardiseerd, en advisering over hoofdlijnen van het selectiebeleid op de voorgrond kwam te staan. Deze aanpassing is in lijn met de veranderende positie en rol van de Raad voor cultuur,

waarin sterker de nadruk is komen te liggen op strategisch beleid. Dit heeft bijvoorbeeld zijn neerslag gevonden in het Meerjarig Werkprogramma 2006–2009 van de Raad voor cultuur uit oktober 2006. Tot een wetswijziging op dit punt is het tot nu toe niet gekomen, omdat in de bestaande procedure voor het ontwerpen en vaststellen van een selectielijst de inbreng van de externe deskundigheid door de Raad nuttig en nodig is, in afwachting van de uitwerking en implementatie van een nieuwe selectieaanpak.

– *Nieuwe selectieaanpak*

Inmiddels is de nieuwe selectieaanpak verder ontwikkeld. De Tweede Kamer is hierover per brief van 22 december 2010 geïnformeerd (Kamerstukken II 2010/11, 29 362, nr. 186, met bijlage). In die brief is het voorstel tot het laten vervallen van het advies van de Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten opnieuw aangekondigd. De nieuwe selectieaanpak is ontwikkeld omdat de huidige methode niet geschikt is voor toepassing in het digitale tijdperk. Daarnaast is de nieuwe aanpak nodig voor het wegwerken van de papieren archiefachterstanden van het Rijk.

Digitale informatie vergt een wezenlijk andere aanpak van waardering en selectie ten opzichte van de omgang met papieren archiefbescheiden. Waarderings- of selectiebeslissingen kunnen niet pas achteraf, laat staan na 10 of 20 jaar (zoals bij papieren archief), worden genomen, omdat de digitale informatie dan niet meer voorhanden, toegankelijk of vindbaar is. Dit betekent dat die beslissingen zoveel mogelijk naar voren, dat wil zeggen naar het moment van het ontstaan van de informatie, moeten worden gebracht, als geïntegreerd onderdeel van digitaal documentbeheer. Daarnaast dient een bredere invulling te worden gegeven aan het begrip waardering. De bestaande selectieaanpak is uitsluitend gericht op beantwoording van de vraag of informatieobjecten na verloop van tijd vernietigd dan wel voor de eeuwigheid bewaard moeten blijven. Om daadwerkelijk te kunnen bijdragen aan de kwaliteit van de informatiehuishouding van de overheid, moet bij waardering ook rekening worden gehouden met vraagstukken van informatiebeveiliging, actieve openbaarmaking van informatie, rubricering, vervroegde overbrenging en openbaarheidsbeperkingen. Deze aspecten maken in de nieuwe aanpak volwaardig onderdeel uit van het proces van waardering en selectie.

Onderdeel van de nieuwe aanpak is dat het huidige driehoeksoverleg wordt vervangen door een regulier strategisch informatieoverleg dat sturing geeft aan het integrale informatiebeheer bij een zorgdrager, en waarin de vraagstukken worden besproken die samenhangen met waardering en selectie, derhalve ook informatiebeveiliging en openbaarheid van de informatie. Op rijksniveau zal dit overleg bestaan uit de Chief Information Officer (CIO)¹ van het betrokken ministerie, een onafhankelijke deskundige en de ARA, die de kwaliteit en eenheid van het waardering- en selectiebeleid bewaakt. Voor de decentrale overheden wordt een soortgelijk overlegmodel ontwikkeld in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het IPO en de Unie van Waterschappen. In het strategisch informatieoverleg vindt vaststelling van het ontwerp-selectiedocument plaats. Voor de waardering die daaraan voorgaat, is een aantal nieuwe analyse- en selectie-instrumenten beschikbaar die met behoud van de vereiste zorgvuldigheid een eenvoudiger en sneller selectieproces mogelijk maken. Deze instrumenten worden ook ingezet voor het versneld kunnen wegwerken van de papieren archiefachterstanden van het Rijk.

De onafhankelijke deskundige in het strategisch informatieoverleg dient met name de belangen van de recht- en bewijszoekende burger te behartigen. Voor deze functie zullen historici en maatschappijwetens-

¹ Het kabinet heeft in december 2008 besloten om binnen alle ministeries de rol van Chief Information Officer (CIO) te beleggen. De CIO is onder meer verantwoordelijk voor de departementale strategie voor informatievoorziening en ICT en bewaakt de toepassing van de rijksbrede kaders (Kamerstukken II 2008/09, 26 643, nr. 135).

schappers worden benaderd. De benoeming van de onafhankelijke derde wordt geregeld in een procedure die strekt tot borging van diens onafhankelijkheid. Deze nog te ontwerpen procedure maakt deel uit van het voor de nieuwe selectieaanpak benodigde voorstel tot wijziging van het Ab.

Wat betreft de transparantie van de besluitvorming over selectielijsten is verder van belang dat op grond van artikel 4 van het Ab de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing is, en dat een ieder over de ontwerp-selectielijst zienswijzen naar voren kan brengen.

Alles bijeengenomen zijn in de besluitvorming aldus voldoende waarborgen ingebouwd voor een zorgvuldige belangenafweging, waarbij het advies van de Raad voor cultuur op het niveau van de vaststelling van elke afzonderlijke selectielijst niet langer noodzakelijk is.

– Beleidsadvisering door Raad voor cultuur onaangetast

Benadrukt wordt dat de Raad voor cultuur het adviescollege voor beleidsaangelegenheden van het archiefwezen blijft, ook waar het gaat om het selectiebeleid. Dit volgt uit de taakomschrijving van de Raad in artikel 2a, tweede lid, van de Wsc. Daaraan verandert niets. Binnen de in die bepaling geformuleerde brede adviestaak zijn tevens de verbanden met de overige terreinen van de cultuur en het cultureel erfgoed te leggen. Het vervallen van de commissie met de specifieke adviestaak ten aanzien van de ontwerp-selectielijsten doet daaraan niet af.

Voorgestelde aanpassing van de wet

Het vervallen van het advies van de Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten wordt in het onderhavige voorstel gerealiseerd door in artikel 5, tweede lid, van de Aw het voorschrift te schrappen dat de Raad door de minister van OCW over die lijsten wordt gehoord, en door in de Wsc, in de bepalingen over de inrichting van de Raad voor cultuur, het voorschrift te laten vervallen dat onder de Raad een commissie ressorteert die dient ter voorbereiding van de door de minister van OCW gevraagde adviezen ingevolge de Aw (artikel 2c, eerste lid, van de Wsc).

2.3. Openbaarheidsadvies (artikel 15, eerste lid, van de Aw) rijksarchivarissen verplaatst naar ARA

Wettelijk kader

Op grond van artikel 15, eerste lid, van de Aw kunnen bij de overbrenging van archiefbescheiden door de zorgdrager beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld, na advies van de beheerder van de desbetreffende archiefbewaarplaats. De beheerders van de rijksarchiefbewaarplaatsen – de rijksarchivarissen en, in de provincie Zuid-Holland, de ARA – hebben op dit moment dus een adviestaak over de openbaarheid zowel ten aanzien van de decentrale rijksarchiefbescheiden als ten aanzien van de provinciale archiefbescheiden. Wanneer, zoals hierboven onder 2.1 is voorgesteld, gedeputeerde staten zorgdrager worden over de provinciale archiefbescheiden na overbrenging, komt deze taak voor die archiefbescheiden bij de provinciearchivaris te liggen. In de nieuwe situatie zijn de rijksarchivarissen en de ARA de adviseurs voor de openbaarheidsbeperkingen over de decentrale rijksarchiefbescheiden.

Voorstel

Voorgesteld wordt de advisering over de openbaarheid van de decentrale rijksarchiefbescheiden centraal te beleggen bij de ARA.

Onderbouwing:

– Algemeen

Deze concentratie van de openbaarheidsadviesing is nodig voor een efficiënte en effectieve advisering en voor de eenheid van de openbaarheidsregelingen voor rijksarchiefbescheiden.

– Versnipperde advisering

Praktisch gezien betekent de huidige situatie bijvoorbeeld dat de minister van Veiligheid en Justitie, als zorgdrager over de decentrale archiefbescheiden van de Raden voor de Kinderbescherming, voor het vaststellen van openbaarheidsbeperkingen te maken heeft met advisering door twaalf partijen, namelijk de elf rijksarchivarissen en de ARA. Deze situatie is niet langer houdbaar waar het gaat om het wegwerken van de archiefachterstanden van het Rijk, en past ook niet meer bij de nieuwe selectieaanpak en de daarmee samenhangende instelling van het strategisch informatieoverleg.

– Wegwerken archiefachterstanden Rijk

Het Rijk kampt met een hardnekkige achterstand in de overbrenging (en de daarvoor benodigde bewerking) van zijn archiefbescheiden. In de periode 2005–2008 is het Project Wegwerken Achterstanden Archieven uitgevoerd. Daarin hebben de ministeries, het Nationaal Archief en de Centrale Archief Selectiedienst (CAS) samengewerkt ten behoeve van het wegwerken van hun archiefachterstanden uit de periode tot 1976. Eén van de conclusies na afloop van het project was dat de overbrenging van archieven aanzienlijk kan worden vertraagd door de bijzonder lange tijd die het de departementen kost om de noodzaak van beperkingen op de openbaarheid van over te brengen archieven te bepalen (Eindrapport en -evaluatie Project Wegwerken Archiefachterstanden, april 2009). In 2009 heeft het kabinet opdracht gegeven tot het wegwerken van de rijksarchiefforraad 1976–2005 (Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 156). Deze inhaalslag dient uiterlijk in 2019 te zijn voltooid. De achterstand wordt geraamd op 300 km archief. Voor bewerking volgens de huidige methoden zou ten minste 40 jaar nodig zijn. Omdat deze termijn niet aanvaardbaar is, wordt gekozen voor versnelde bewerking, met toepassing van de nieuw ontwikkelde analyse- en selectie-instrumenten (zie hierboven onder 2.2). Een en ander betekent dat de komende jaren grote hoeveelheden rijksarchiefbescheiden voor bewerking en overbrenging in aanmerking worden gebracht, waaronder ook decentrale rijksarchiefbescheiden. Omdat de nieuwe bewerkingsvoorraad meer recente archieven betreft, is de verwachting bovendien dat de openbaarheidsproblematiek – ten opzichte van het eerdere project – verhoudingsgewijs groter zal zijn. Immers, naarmate archiefbescheiden jonger zijn, spelen er meer en gevoeliger openbaarheidsaspecten. Voor het realiseren van de kabinetsopdracht is derhalve een efficiënte en effectieve openbaarheidsadviesing onontbeerlijk.

De openbaarheidsadviesing maakt deel uit van het proces van bewerking dat voor de centrale en decentrale rijksarchieven gebeurt bij de daartoe per 1 januari 2011 ingestelde bewerkingsorganisatie Doc-Direct (waarin de CAS is opgegaan), die nauw samenwerkt met het Nationaal Archief (Kamerstukken II 2008/09, 29 362, nr. 156, blz. 6 en bijlage bij Kamerstukken II 2010/11, 29 362, nr. 186, blz. 12–14). Het ligt dan voor de hand de openbaarheidsadviesing ook centraal op één plek, bij de ARA, te beleggen.

– *Strategisch informatieoverleg*

De ARA is één van de deelnemers aan de voorgestelde strategische informatieoverleggen op het niveau van het Rijk (zie hierboven onder 2.2). In die overleggen komen voor zowel centrale als decentrale rijksarchiefbescheiden aspecten van openbaarheid nadrukkelijk aan de orde. Aangezien de ARA zich in dat kader dus al met de openbaarheid voor alle rijksarchieven bezighoudt, ligt het voor de hand hem ook de gehele openbaarheidsadvisering voor het Rijk op te dragen. Hij wordt daarmee niet alleen belast met de eenheid van het waarderings- en selectiebeleid, maar tevens met de eenheid van het openbaarheidsbeleid voor de archieven van het Rijk.

– *Eenheid van openbaarheidsbeleid*

Een dergelijke eenheid van openbaarheidsbeleid is ook overigens wenselijk. Het is moeilijk voorstelbaar dat zich bij openbaarheidsbeperkingen met betrekking tot rijksarchiefbescheiden gerechtvaardigde regionaal bepaalde verschillen kunnen voordoen. Overigens betekent dit geenszins dat de ARA ter zake van de advisering over de decentrale rijksarchiefbescheiden in voorkomende gevallen geen beroep zou kunnen doen op de expertise van de rijksarchivarissen in de provincies.

Voorgestelde aanpassing van de wet

Verplaatsing van de adviestaak van de rijksarchivarissen naar de ARA wordt tot stand gebracht door aanpassing van artikel 15, eerste lid, van de Aw.

3. Consultaties

Resultaten van de internetconsultatie

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is aangeboden voor internetconsultatie. In dit kader is van drie burgers een reactie ontvangen. De inhoud van de reacties op het voorontwerp is als volgt:

- Het laten vervallen van de commissie van de Raad voor cultuur die adviseert ingevolge de Aw geeft reden tot zorg. Volgens de desbetreffende respondent zou daarmee het gehele archiefbeleid niet meer aan de Raad voor cultuur te hoeven worden voorgelegd.
- Wat zijn de consequenties van de verplaatsing van het zorgdragerschap over provinciale archiefbescheiden na overbrenging naar de provincie? Zou bijvoorbeeld de provincie kunnen beslissen het provinciale archief in een andere plaats dan de provinciehoofdstad te vestigen? Wat zijn de consequenties voor de provinciale archiefinspectie?
- Het voorstel is kruimelwerk in vergelijking tot wat nodig is, namelijk een geheel nieuwe basis voor de documentatie van de overheid en voor het documentair cultureel erfgoed.
- Het is niet logisch om, conform het voorstel, de archieven van de voormalige provinciale en departementale besturen in de rijksarchiefbewaarplaatsen te laten.

Resultaten van de consultatie van het veld

Daarnaast is het voorontwerp ter consultatie toegezonden aan de VNG, het IPO, het Landelijk overleg van provinciaal inspecteurs, het overleg van de directeurs van de RHC's, de Koninklijke vereniging van archivarissen in Nederland, en de Branchevereniging Archiefinstellingen Nederland.

De VNG heeft laten weten positief te staan ten opzichte van het verplaatsen van het zorgdragerschap over provinciale archiefbescheiden na overbrenging naar gedeputeerde staten. De VNG geeft aan dat de gemeenten hechten aan borging van de continuïteit van de RHC's door de voortzetting van de uitvoering van het beheer van de provinciale archieven bij de RHC's, bij voorkeur door toetreding van de provincies tot de gemeenschappelijke regelingen. Het IPO heeft laten weten dat de voorgestelde regeling van de zorgplicht van provincies voor het provinciaal archief na overbrenging in lijn is met de afspraken over de RHC's in het kader van de Bestuursafspraken 2011–2015.

De directeurs van de RHC's hebben de vraag gesteld hoe in de praktijk de ontheffing van de openbaarheidsbeperkingen, op grond van artikel 15, derde lid, van de Aw, wordt vormgegeven wanneer de ARA gaat adviseren over openbaarheidsbeperkingen, ook ten aanzien van decentrale rijksarchieven.

Daarnaast hebben de directeurs van de RHC's naar voren gebracht dat artikel 15, vierde lid, van de Aw zou moeten worden aangepast. In die bepaling zou na «rijksarchiefbewaarplaats» moeten worden ingevoegd «of een provinciale archiefbewaarplaats». Ook voor een provincie zou moeten gelden dat een hogere bestuurslaag (in dit geval: de minister van OCW) beslist over het instellen van openbaarheidsbeperkingen voor een langere termijn dan 75 jaar.

De verdere opmerkingen uit de consultatie van het veld, die elk door meer dan één partij naar voren zijn gebracht, kunnen als volgt worden samengevat:

- Het wetsvoorstel heeft een ad hoc karakter, de samenhang met de Archiefvisie is niet duidelijk.
- De gevolgen voor het toezicht, in het bijzonder voor de provinciale inspecteur, en de relatie met het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht zijn niet duidelijk. De combinatie van het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht betekent dat er bij het verdwijnen van de provinciale inspecteur ook voor de uitvoering van het interbestuurlijk toezicht geen toezichthouder met diploma archivaliek meer is voorgeschreven. Het is een omissie dat de benoeming van een gediplomeerde provinciearchivaris net als bij gemeenten en waterschappen niet verplicht wordt.
- Provinciale archiefbewaarplaatsen moeten verplicht worden gevestigd in de hoofdsteden van de provincies, ten behoeve van het bezoekgemak van de gebruikers.
- Voortzetting van de advisering door de Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten is wenselijk.
- Voortzetting van de advisering door de Raad voor cultuur over archiefbeleid en -bestel is wenselijk.
- Het is de vraag of de rol van de rijksarchivaris voor de openbaarheidsadviesing kan worden gemist.

Reactie op de resultaten van de consultaties

Naar aanleiding van het gestelde in de openbare internetconsultatie dat het niet logisch zou zijn om de archieven van de voormalige provinciale en departementale besturen in de rijksarchiefbewaarplaatsen te laten, wordt opgemerkt dat het Rijk zich als rechtsopvolger van de desbetreffende besturen beschouwt en deze archiefbescheiden derhalve ziet als onderdeel van de rijkscollectie. Om deze reden blijft de minister van OCW hierover zorgdrager.

De opmerking van de directeuren van de RHC's over artikel 15, derde lid, van de Aw heeft niet geleid tot aanpassing van het wetsvoorstel. Die bepaling legt de bevoegdheid tot het verlenen van een ontheffing of een dispensatie ter zake van een openbaarheidsbeperking bij de zorgdrager over de archiefbewaarplaats (en niet bij de beheerder die volgens artikel 15, eerste lid, van de Aw het openbaarheidsadvies uitbrengt). Volgens de regering kan geen onduidelijkheid bestaan over de vraag aan wie de bevoegdheid op grond van artikel 15, derde lid, van de Aw toekomt.

Het voorstel van de directeuren van de RHC's tot aanpassing van artikel 15, vierde lid, van de Aw is overgenomen. Indien het artikel niet zou worden gewijzigd, zouden gedeputeerde staten zelf kunnen beslissen over het vaststellen van een langere termijn dan 75 jaar voor openbaarheidsbeperkingen op de eigen overgebrachte archieven. Dit zou niet wenselijk zijn, en daarmee zou het regime voor de provincies ook afwijken van dat voor gemeenten en waterschappen, waarvoor is geregeld dat die beslissing toekomt aan een hogere bestuurslaag, namelijk gedeputeerde staten.

De overige reacties uit de consultaties hebben geen aanleiding gegeven het wetsvoorstel aan te passen. Wel zijn zij, in samenhang met het advies van de Raad voor cultuur (zie hierna onder 4) gebruikt om de toelichting bij te stellen en aan te vullen, ter verbetering van de onderbouwing van de gemaakte keuzes en ter verduidelijking van de beleidsmatige, bestuurlijke en juridische context van het wetsvoorstel.

4. Advies Raad voor cultuur

Algemeen

De Raad voor cultuur heeft met brieven van 7 en 8 juli 2011 geadviseerd over het voorontwerp van het onderhavige wetsvoorstel zoals dat ook ter consultatie is aangeboden (zie hierboven onder 3). De brief van 7 juli betrof het eerste onderwerp van het wetsvoorstel, de brief van 8 juli behelsde als onderdeel van advisering over de nieuwe selectieaanpak het advies van de Raad ter zake van het tweede en derde onderwerp.

ad 1. Zorgdragerschap over provinciale archiefbescheiden na overbrenging verplaatst van minister van OCW naar gedeputeerde staten

De Raad heeft aangegeven de politieke context (het Regeerakkoord 2010) te onderkennen van het voorstel tot verplaatsing van de zorg voor de provinciale archiefbescheiden na overbrenging van de minister van OCW naar gedeputeerde staten. Volgens de Raad was het voorstel echter nogal onvolledig uitgewerkt en, in het licht van de Archiefvisie, prematuur. De Raad miste een reflectie op de historische en beleidsmatige achtergronden van de positie van de provincies. Verder meent de Raad voor cultuur dat er eerst sprake moet zijn van een uitgewerkte en omvattende visie op het archiefbestel voordat tot aanpassing van de wet kan worden overgegaan. Om deze redenen heeft de Raad gemeend de voorgestelde wijziging te moeten ontraden. De Raad adviseert om door middel van delegatie en een daarop geënte aanvulling van de Bestuursafspraken 2011–2015 een voorziening te treffen op grond waarvan het voornemen uit het Regeerakkoord 2010 wordt geëffectueerd en waarmee, hangende een integrale herziening van de Aw, op dit punt de nodige ervaring kan worden opgedaan.

ad 2. Advies Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten vervalft

Volgens de Raad miskent het voorstel het belang van de samenhang in de advisering van de Raad. Dat betreft zowel de samenhang tussen de archiefbeleidadviezen en de adviezen over ontwerp-selectielijsten, als de samenhang tussen de adviezen over de concrete erfgoedobjecten, namelijk de adviezen op grond van de Aw, de Monumentenwet 1988 (Mw 1988) en de Wet tot behoud van cultuurbezit (Wbc). Verder stelt de Raad de vraag of de inbreng van onafhankelijke deskundigheid zoals die is vormgegeven in de constellatie van het strategisch informatieoverleg zich kan meten met de setting van onafhankelijkheid en deskundigheid waarbinnen de Raad zijn adviezen uitbrengt. De Raad concludeert dat het onafhankelijk advies het best is gegarandeerd door het behoud van de adviesfunctie over ontwerp-selectielijsten van de Raad zelf.

ad 3. Openbaarheidsadvies (artikel 15, eerste lid, van de Aw) rijksarchivarissen verplaatst naar ARA

De Raad heeft gevraagd om concretere onderbouwing van het voorstel. Verder adviseert de Raad om, in aansluiting op het voorstel, de inbreng van de rijksarchivarissen in de provincie in het proces te behouden, namelijk daar waar hun regionale expertise ten aanzien van de aspecten die aan de orde komen in het strategisch informatie-overleg het beste tot zijn recht kan komen. Dit kan volgens de Raad voor cultuur worden gerealiseerd door mandaatverlening door de ARA.

Reactie op de adviezen van de Raad voor cultuur

De regering heeft van de grondige adviezen van de Raad graag gebruik gemaakt om de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel bij te stellen, uit te breiden en te verduidelijken. Dit betreft met name de relatie tot de Archiefvisie, de historische en beleidsmatige achtergrond van de positie van de provincies ten aanzien van hun eigen archieven, de relatie met het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht, de betekenis van het strategisch informatieoverleg en de positie van de onafhankelijke deskundige, en de onderbouwing van het voorstel tot verplaatsing van het openbaarheidsadvies over decentrale rijksarchiefbescheiden van de rijksarchivarissen naar de ARA. De regering hecht eraan op te merken dat zij de zorg van de Raad ten aanzien van het belang van de inbreng van onafhankelijke deskundigheid in het strategisch informatieoverleg deelt en derhalve de regeling van een benoemingsprocedure voor die deskundige in voorbereiding heeft. Die regeling strekt tot borging van de onafhankelijke deskundigheid.

Ten gevolge van de aanpassingen ligt nu een ten opzichte van het voorontwerp sterk vernieuwde tekst van de memorie van toelichting voor.

Het advies van de Raad voor cultuur heeft echter niet tot aanpassing van het wetsvoorstel zelf geleid. De regering is ervan overtuigd, ook in aansluiting op het eerdere gezamenlijke advies van de Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor cultuur, «Informatie: grondstof met toekomstwaarde», dat zij voldoende aanleiding heeft om de bestendige ontwikkelingen met betrekking tot de RHC's en de positie van de provincies ten aanzien van hun eigen archieven, alsmede met betrekking tot de nieuwe selectieaanpak nu te verankeren in de Aw en de Wsc. Dit betekent dat de regering het advies van de Raad voor cultuur concreet op drie punten niet volgt:

1. Het voorstel van de Raad om door middel van delegatie aan gedeputeerde staten van het zorgdragerschap van het Rijk ten aanzien van de overgebrachte provinciale archieven en een daarop geënte aanvulling van de Bestuursafspraken 2011–2015 een

voorziening te treffen op grond waarvan de korting van 25% uit het Regeerakkoord 2010 wordt geëffectueerd, is volgens de regering geen werkelijk alternatief. De regering is ervan overtuigd dat de voorgestelde wijziging van de Aw te prefereren is boven een proef met delegatie van bevoegdheden. De bezwaren tegen een situatie waarin de provincies worden belast met de zorg voor hun overgebrachte archieven zijn inmiddels weggenomen (met de komst van de RHC's). Volgens de regering is het uitgangspunt dat elke overheid voor zijn eigen archieven zorgt. De Aw moet op dit punt eenduidig zijn. Verder is het voorstel van de Raad in strijd met de Bestuursafspraken 2011–2015. Ten slotte is voor delegatie, wanneer dit woord in zijn formeel bestuursrechtelijke betekenis wordt gebruikt, een wettelijke grondslag nodig, die in de huidige Aw ontbreekt. Delegatie zou dus een wetswijziging vergen, wat de Raad nu juist niet adviseert.

2. De nieuwe selectieaanpak vraagt om een andere wijze van het organiseren van het onafhankelijk advies. De Raad beargumenteert het behoud van de eigen adviestaak ten aanzien van ontwerpselectielijsten met (1) de niet te verbreken samenhang in de advisering door de Raad in het kader van de Wsc en (2) de stevige positie van onafhankelijke deskundigheid bij de Raad. Dit laatste punt is opgepakt en wordt meegenomen in de positionering van de onafhankelijke deskundigheid in de nieuwe constellatie. Het argument van de Raad ter zake van de samenhang in advisering overtuigt de regering echter niet. Die samenhang wordt vooral aangebracht via de beleidsadvisering op basis van de brede adviestaak van de Raad, die door het wetsvoorstel niet wordt geraakt. De specifieke advisering ter zake van erfgoedobjecten vindt steeds plaats in de specifieke context van een erfgoedwet: de Aw, de Mw 1988, de Wbc. Waar binnen die specifieke context dat advies niet langer noodzakelijk is, kan het vervallen, overigens zonder repercussies voor de overige specifieke adviezen.
3. Het voorstel van de Raad om met betrekking tot de advisering over openbaarheid van archieven van het Rijk een mandaatconstructie te hanteren, komt naar het oordeel van de regering niet tegemoet aan de wensen tot efficiënte en effectieve openbaarheidsadvisering of tot eenheid van openbaarheidsbeleid voor rijksarchieven. Op dit laatste punt ziet de regering juist geen ruimte voor maatwerk per provincie. Overigens zal de ARA in voorkomend geval uiteraard graag gebruik maken van de expertise van de rijksarchivarissen. Daarvoor is een mandaatconstructie echter niet nodig.

5. Financiële gevolgen

Conform het Regeerakkoord 2010 wordt de rijksbijdrage aan de RHC's per 1 januari 2012 gekort met € 5 miljoen. Het wetsvoorstel strekt er onder meer toe dat de provincies verantwoordelijk worden voor de zorg over provinciale archiefbescheiden na overbrenging. De provincies krijgen daarmee ook een financiële verantwoordelijkheid. In de Bestuursafspraken 2011–2015 is overeengekomen dat de provincies gezamenlijk € 5 miljoen gaan bijdragen aan de RHC's en het Nationaal Archief. Over de hoogte van de bijdrage per provincie en de financiële consequenties per RHC zijn op bestuurlijk niveau afspraken gemaakt met de provincies.

6. Uitvoeringsgevolgen

Nationaal Archief

Het Nationaal Archief heeft aangegeven geen problemen te zien met betrekking tot de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel.

De Auditdienst heeft laten weten geen aanleiding te zien een uitvoerings- en handhaafbaarheidstoets te doen voor het onderhavige wetsvoorstel.

Erfgoedinspectie

De Erfgoedinspectie signaleert een risico met betrekking tot de handhaafbaarheid ten aanzien van het niet verplicht stellen van de benoeming van een provinciearchivaris. Indien geen provinciearchivaris is benoemd, is het beheer in handen van de secretaris. De secretaris houdt echter geen intern toezicht. Het is niet zeker of dit wordt opgevangen in het kader van het generieke interbestuurlijk toezicht.

De regering meent dat de beslissing over de benoeming van een provinciearchivaris behoort tot de verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten. Verder wordt in het kader van de revitalisering van het generiek toezicht vormgegeven aan de kwaliteitszorg op het gebied van het archiefbeheer door gemeenten en provincies.

7. Administratieve lasten

Het wetsvoorstel heeft geen gevolgen voor de administratieve lasten.

8. Gevolgen voor de BES

Bezien is wat de gevolgen zouden moeten zijn voor de Archiefwet BES van de voorgestelde wijzigingen van de Aw en de Wsc. Die gevolgen zijn afwezig ten aanzien van de onderwerpen 1 en 3 van het wetsvoorstel, aangezien equivalente situaties voor de BES/bepalingen in de Archiefwet BES ontbreken (er zijn geen provincies, er is niet een onderscheid tussen rijksarchivarissen en ARA). Anders is dit ten aanzien van onderwerp 2. Nu in artikel 5, tweede lid, van de Aw de adviesrol van de Raad voor cultuur ten aanzien van ontwerp-selectielijsten komt te vervallen is het niet wenselijk deze bevoegdheid ten aanzien van de Archiefwet BES in stand te houden. Het desbetreffende artikel 7 van de Archiefwet BES wordt dan ook dienovereenkomstig gewijzigd. Van belang is in dit verband dat de Wsc ook geldt voor de BES.

Een verdere aanpassing houdt verband met het feit dat van dit wetsvoorstel gebruik wordt gemaakt om een wijziging van de Aw die onderdeel is van het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht overeenkomstig aan te passen in de Archiefwet BES. Het gaat (in het wetsvoorstel revitalisering generiek toezicht) om artikel 7 van de Aw, waarin wordt bepaald dat voor de vervanging van archiefbescheiden door reproducties, alsmede voor vernietiging van de originele bescheiden, een machtiging nodig is van de minister van OCW of gedeputeerde staten, indien het archiefbescheiden betreft die niet als te vernietigen zijn aangemerkt. Deze machtiging vervalt. Een soortgelijke bepaling is opgenomen in artikel 8 van de Archiefwet BES. Voorgesteld wordt ook hier de machtiging te laten vervallen.

ARTIKELSGEWIJS DEEL

Artikel I, onderdeel A (artikel 5, tweede lid, van de Aw)

Artikel II (artikel 2c, eerste lid, van de Wsc)

Met de voorgestelde wijziging van artikel 5, tweede lid, van de Aw wordt het advies dat de minister van OCW vraagt aan de Raad voor cultuur over ontwerp-selectielijsten geschrapt.

Het vervallen van deze adviestaak heeft gevolgen voor de inrichting van de Raad, en derhalve voor de Wsc, waarin de Raad voor cultuur zijn grondslag heeft. De Raad kent nu drie commissies, ter voorbereiding van adviezen die worden gevraagd door de Minister van OCW ingevolge respectievelijk de Aw, de Mw 1988 en de Wsc. Nu de advisering ingevolge de Aw komt te vervallen, wordt ook de desbetreffende commissie opgeheven. Dit wordt geregeld met deze aanpassing van artikel 2c, eerste lid, van de Wsc.

Artikel I, onderdelen B en C (artikelen 7 en 13, derde lid, van de Aw)

Provinciale archiefbescheiden berusten nu nog in een rijksarchiefbewaarplaats. Bij inwerkingtreding van dit wetsvoorstel worden voor provinciale archiefbescheiden provinciale archiefbewaarplaatsen aangewezen. Dit resulteert erin dat de betekenis van de zinsnede «indien het archiefbescheiden betreft voor de bewaring waarvan een andere dan een rijksarchiefbewaarplaats is aangewezen» wordt uitgebreid met provinciale archiefbescheiden. Voor deze archiefbescheiden wordt immers een andere dan een rijksarchiefbewaarplaats (namelijk een provinciale archiefbewaarplaats) aangewezen. Aangezien in de onderhavige bepalingen van de Aw behoud van de oorspronkelijke omvang van de betrokken archiefbescheiden is bedoeld, namelijk – kort gezegd – archiefbescheiden die geen rijksarchiefbescheiden en ook geen provinciale archiefbescheiden zijn, wordt na «rijksarchiefbewaarplaats» ingevoegd: of een provinciale archiefbewaarplaats.

Artikel I, onderdeel D (artikel 15, eerste en vierde lid, van de Aw)

Het eerste deel van deze wijzigingsbepaling strekt ertoe de openbaarheidsadvisering op grond van artikel 15, eerste lid, van de Aw, voor zover deze nu gebeurt door de rijksarchivarissen, te beleggen bij de ARA. De voorgestelde wijziging van artikel 15, vierde lid, leidt ertoe dat voor provincies, overeenkomstig de regeling voor gemeenten en waterschappen, een hogere bestuurslaag beslist over het vaststellen van een langere termijn dan 75 jaar voor openbaarheidsbeperkingen.

Artikelen I, onderdeel E, en III, onderdeel C (artikel 18, vierde lid, van de Aw en 25, vierde lid, van de Archiefwet BES)

In artikel 18, vierde lid, van de Aw is abusievelijk «raadpleging en gebruik» geschreven, waar kennelijk «uitlening» is bedoeld. Artikel 18 van de Aw beschrijft de taken en bevoegdheden van de beheerder van een archiefbewaarplaats in verband met de uitlening van archiefbescheiden. Het vierde lid heeft alleen een zinvolle betekenis wanneer het wordt gelezen als een bepaling over de afwijzing van een schriftelijk verzoek tot uitlening, niet: van een schriftelijk verzoek tot raadpleging of gebruik. Omwille van de duidelijkheid wordt de abusievelijk gebruikte zinsnede met deze wijzigingsbepaling vervangen door de kennelijk bedoelde. De overeenkomstige bepaling in de Archiefwet BES wordt op dezelfde wijze gecorrigeerd.

Artikel I, onderdeel F (artikel 26, tweede lid, van de Aw)

In artikel 26, tweede lid, van de Aw wordt beschreven voor de bewaring van welke archiefbescheiden de rijksarchiefbewaarplaatsen in de hoofdsteden van de provincies zijn bestemd. Daarin zijn nu nog begrepen de archiefbescheiden van de provinciale organen. Voor de bewaring van deze laatste archiefbescheiden wijst dit wetsvoorstel provinciale archiefbewaarplaatsen aan. De bestemming van de rijksarchiefbewaarplaatsen wordt dienovereenkomstig aangepast.

Artikel I, onderdelen G tot en met I (artikelen 27 tot en met 29 van de Aw)

Met de onderhavige wijzigingsbepalingen wordt bewerkstelligd dat gedeputeerde staten voortaan zorgdrager zijn over de provinciale archiefbescheiden, niet alleen vóór, maar ook na overbrenging daarvan naar een archiefbewaarplaats. Daartoe wordt in artikel 27, eerste lid, van de Aw de beperking van het zorgdragerschap tot de periode voorafgaand aan de overbrenging geschrapt, en wordt het artikel verder mutatis mutandis in overeenstemming gebracht met de desbetreffende artikelen voor gemeenten (30 Aw) en waterschappen (35 Aw). Voor de motivering van de afwijking van de Awb in artikel 27, vierde lid, van de Aw, die analoog is aan de artikelen 30, vierde lid, en 35, vierde lid, van de Aw, wordt verwezen naar de memories van toelichting bij de Aanpassingswetten derde tranche Awb I en II (Kamerstukken II 1996/97, 25 280, nr. 3, blz. 12; 25 464, nr. 3, blz. 2 en 18).

Artikel 28 van de Aw wordt volledig vernieuwd. De huidige regeling van de provinciale inspecteur vervalt. Diens taak wordt overgenomen door de provinciearchivaris, die wordt geregeld in artikel 29 van de Aw. Op grond van het voorgestelde artikel 28 van de Aw wijzen gedeputeerde staten een provinciale archiefbewaarplaats aan. Dit is nieuw en hangt direct samen met de uitbreiding van het zorgdragerschap van gedeputeerde staten. De bepaling komt mutatis mutandis overeen met de desbetreffende artikelen voor gemeenten (31 Aw) en waterschappen (36 Aw).

De tekst van artikel 29 wordt eveneens volledig vervangen. In het voorgestelde artikel wordt de provinciearchivaris geregeld. Ook dit is nieuw en ook dit hangt samen met de uitbreiding van het zorgdragerschap van gedeputeerde staten. De bepaling over de provinciearchivaris komt mutatis mutandis overeen met de bepalingen over de gemeentearchivaris (32 Aw) en de waterschapsarchivaris (37 Aw).

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
H. Zijlstra