Mr. H.S. ten Cate[1]

De verhouding tussen de Archiefwet en de Wob: cohesie of conflict?

Gst. 2019/134

Sinds enkele jaren is er, onder andere door het zoekgeraakte bonnetje van de 'Teevendeal'[2] en het van de plank halen van het initiatiefwetsvoorstel Wet open overheid[3], groeiende politieke en maatschappelijke aandacht voor de informatiehuishouding[4] van de overheid. Hierbij ligt de nadruk op het al dan niet openbaar en voor het publiek toegankelijk maken van overheidsinformatie. De belangrijkste algemene wetten die hierover gaan zijn de Wet openbaarheid van bestuur[5] (Wob) en de Archiefwet 1995[6] (Archiefwet). Zowel de Archiefwet als de Wob is een wet in formele zin met als uitgangspunt dat overheidsinformatie openbaar is voor eenieder.[7]

De praktijk, waarin met deze wetten gewerkt moet worden, roept met enige regelmaat vragen op die raken aan de juridische en praktische verhouding tussen de Archiefwet en de Wob. Deze vragen blijken niet in alle gevallen even gemakkelijk te beantwoorden en houden vaak verband met de overkoepelende vraag of er sprake is van overeenstemming tussen de wetgeving. In dit artikel wordt een antwoord gegeven op deze hoofdvraag en tegelijkertijd een handreiking geboden aan overheidsjuristen en andere ambtenaren die met Archiefwet en de Wob werken. Er wordt ingegaan op zowel de theoretische kernpunten van de verhouding onder 1 als de daarbij horende praktische knelpunten onder 2. In de conclusie onder 3 wordt ingegaan op de vraag of bij de verhouding tussen de Archiefwet en de Wob sprake is van cohesie of eerder van conflict.

Nadat de positiefrechtelijke verhouding is besproken, wordt onder 4 een blik vooruit geworpen naar de (gewijzigde) Wet open overheid en de aangekondigde modernisering van de Archiefwet. De bespreking van deze toekomstige ontwikkelingen is beperkt tot datgene wat voor de bestaande verhouding tussen de Archiefwet en de Wob van belang is of zal zijn.[8]

1. In theorie: de juridische verhouding tussen de Archiefwet en de Wob

1.1 *De doelstelling van de wetgeving*

De Archiefwet en de Wob hebben met elkaar gemeen dat beide wetten bedoeld zijn om transparantie van de overheid te bevorderen. De precieze doelstelling van de wetten verschilt echter wel. Dat is ook logisch, aangezien de Wob in zijn geheel gaat over de openbaarheid van overheidsinformatie, terwijl de Archiefwet vooral probeert de goede, geordende en toegankelijke staat van archieven te regelen en het openbaarheidsregime maar één onderdeel is.

Het doel van openbaarheid via de Wob is om burgers in staat te stellen de macht – de overheid dus – te controleren. De Wob zou bij moeten dragen aan een goede en democratische bestuursvoering.[9] Beginselen van democratie en de democratische rechtsstaat vormen de grondslag voor openbaarheid en toegankelijkheid; dit uitgangspunt is met de invoering van de Wob in de wet verankerd.[10] Het uitgangspunt van de Wob is dan ook dat overheidsinformatie altijd openbaar is, tenzij uit deze of een andere wet volgt dat de informatie niet geschikt is om openbaar te maken.

Dit geldt in principe net zo goed voor de Archiefwet, maar de Archiefwet heeft ook diverse andere doeleinden.[11] Ten eerste vormen openbare overheidsarchieven een middel tot politieke emancipatie van de burger. De burger krijgt zo de gelegenheid zich inzicht te verschaffen in het gevoerde bestuur en in de achtergrond en motieven die daartoe hebben geleid. Omdat in de archieven is vastgelegd hoe de overheid zich bezig heeft gehouden met de samenleving, wordt van belang geacht dat archieven openbaar zijn. In zoverre is er dus overlap met de doelstelling van de Wob. Daar sluit de functie van bewijsstuk van handelen, dus als papieren geheugen waarop de overheid terug kan vallen, bij aan. Archieven zijn onmisbaar voor het functioneren van het bestuur en dragen bij aan bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit, en daarmee ook (indirect) aan democratische

1 Mr. H.S. (Hester) ten Cate is juridisch adviseur bij de directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Zij is onder meer gespecialiseerd in het (bestuurlijk) openbaarheidsrecht. Dit artikel is geschreven op persoonlijke titel. Het onderzoek voor dit artikel is afgerond per 1 mei 2019.

2 Zie hierover bijvoorbeeld het rapport van de Erfgoedinspectie, die toezicht houdt op grond van de Archiefwet: Erfgoedinspectie, *De waarde van archief; rapport over de naleving van de Archiefwet 1995 in de zaak Cees H.*, december 2015. Zie ook *Handelingen II* 2015/16, nr. 72, p. 1 (Voortman).

3 Dit wetsvoorstel is op het moment van schrijven aanhangig in de Eerste Kamer, zie dossier 33 328.

4 In het kader van dit artikel wordt hieronder verstaan: het totaal aan regels en voorzieningen gericht op de informatiestromen en -opslag of archivering ter ondersteuning van de primaire processen.

5 Wet van 31 oktober 1991, houdende regelen betreffende de openbaarheid van bestuur, *Stb.* 1991, 703.

6 Wet van 28 april 1995, houdende vervanging van de Archiefwet 1962 (*Stb.* 313) en in verband daarmede wijziging van enige andere wetten, *Stb.* 1995, 276.

7 Dit is zelfs uitdrukkelijk vastgelegd in artikel 14 Archiefwet. Zie ook E.P.J. Duurkoop, *Awb en openbaarheid*, Deventer: Kluwer 2004, p. 16.

8 Voor meer informatie over de achtergrond van de Wet open overheid zie bijvoorbeeld de artikelen van C.N. van der Sluis in *Gst.* 2016/135, *Gst.* 2016/144 en *Gst.* 2017/131, evenals het artikel van Mr. L.A. Hoegee-Kjellevold in *Gst.* 2014/164. De Wet open overheid is echter sinds deze publicaties wel enigszins veranderd dus informatie kan inmiddels achterhaald zijn.

9 Zie de considerans van de Wob.

10 E.J. Daalder, *Handboek openbaarheid van bestuur*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2015, p. 14.

11 Zie *Kamerstukken II* 1984/85, 19068, 2, p. 5-6 (Nota Archiefbeleid); *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 3-4. Zie over de archieffunctie verder ook Archief 2020, *Op weg naar 2020 en verder… Het verhaal van de archieffunctie*, Innovatieprogramma Archief 2020, oktober 2015.

controle. Daarnaast zijn er ook functies van de Archiefwet die de Wob niet als zodanig heeft. In overheidsarchieven zijn ook rechten en belangen van de burgers vastgelegd. Archieven vormen verder ook een vitaal onderdeel van het cultureel erfgoed van een natie.[12] Doordat acties en reacties van overheid en burgers in het verleden in de archieven terug te vinden zijn, zijn zij een belangrijke bron voor de geschiedenis en onderzoek daarnaar, de cultuur-historische functie. Bestudering van archieven levert echter niet alleen een bijdrage aan cultuurontwikkeling, maar moet tevens worden beschouwd als een vorm van cultuurparticipatie doordat burgers ze ook zelf kunnen raadplegen. Overigens geldt dat naarmate de tijd verstrijkt de bestuurlijk-administratieve waarde van de archieven meer op de achtergrond zal raken en de culturele betekenis aan inhoud zal winnen.

1.2 *De overgang van de Wob naar de Archiefwet*

Een veelgehoorde vraag is wanneer de Archiefwet geldt en wanneer precies de Wob. Het theoretische uitgangspunt is simpel: de openbaarheidsregimes van de Archiefwet en de Wob sluiten elkaar in beginsel uit. Documenten vallen onder de reikwijdte van de Wob zolang ze bij het bestuursorgaan 'berusten'. De overgang van de Wob naar het openbaarheidsregime van de Archiefwet ligt bij het moment van overbrenging en de formele overdracht naar de archiefbewaarplaats[13] hierna 'berusten' de documenten niet langer bij het bestuursorgaan in de zin van de Wob.[14] De archiefbescheiden worden in beginsel na twintig jaar overgebracht.[15] Wel is van belang om hierbij te beseffen dat van alle overheidsinformatie uiteindelijk maar zo'n vijf tot tien procent wordt overgebracht ter archivering[16] al is de reikwijdte van de Archiefwet groter dan die van de Wob; de rest dient te worden vernietigd, conform wet- en regelgeving. Op het overbrengingsproces wordt nader ingegaan onder 1.5.

Als op grond van de Wob verzocht wordt om documenten die op grond van de Archiefwet zijn overgebracht moet het bestuursorgaan in beginsel (onderbouwd) volstaan met een verwijzing naar de archiefbewaarplaats. Omdat niet de Wob maar de Archiefwet van toepassing is en de stukken niet langer bij het bestuursorgaan berusten, is het bestuursorgaan ook niet langer bevoegd om over de openbaarmaking van deze documenten te beslissen op grond van de Wob.[17] Komt een dergelijk verzoek binnen, dan moet het verzoek (in ieder geval voor dit deel) bestuursrechtelijk worden beschouwd als een verzoek tot het verrichten van feitelijke handelingen. Een schriftelijke reactie hierop kan niet worden aangemerkt als een besluit in de zin van artikel 1:3 Algemene wet bestuursrecht (Awb).[18] Een afwijzende brief is dan 'slechts' een vorm van informatievoorziening.

In dit verband is het goed om een kleine uitstap te maken naar de geheimhouding op grond van de Gemeentewet en Provinciewet. Volgens vaste jurisprudentie moeten deze wettelijke regelingen worden aangemerkt als uitputtende regeling inzake openbaarmaking en geheimhouding, die als bijzondere regeling voorrang heeft boven de Wob.[19] De Wob is dan dus niet (meer) van toepassing. Komt er een Wob-verzoek binnen naar deze stukken, dan zal dit moeten worden beschouwd als een verzoek tot opheffing van de opgelegde geheimhouding.[20] Voor stukken waar gemeentelijke of provinciale geheimhouding op rust geldt er echter géén bijzondere overgangsregeling ten opzichte van de Archiefwet; de geheimhoudingsbepalingen van de Gemeentewet en Provinciewet zijn in die zin niet als *lex specialis* aan te merken. Dit betekent dat er formeelrechtelijk na twintig jaar moet worden overgebracht[21] en de opgelegde geheimhouding komt te vervallen. Bij het overbrengingsproces moet daarom ook voldoende stil worden gestaan bij de vertrouwelijkheid van de stukken en de vraag of het stellen van een beperking op grond van de Archiefwet niet op zijn plaats zou zijn.[22]

Dit theoretische uitgangspunt impliceert een harde knip tussen de wettelijke regimes bij het moment van overbrenging. In de praktijk is deze scheiding echter niet zo zwart-wit. De wetgever realiseerde zich in de jaren '50 en '60 maar al te goed dat als er geen eisen aan de informatiehuishouding voorafgaand aan de overbrenging zouden worden gesteld, de archieven er niet bepaald goed voor zouden staan.[23] Om die reden is in de Archiefwet een algemene zorgplicht opgenomen, thans in artikel 3 Archiefwet. Overheidsorga-

12 Zie bijvoorbeeld F.C.J. Ketelaar, 'Sinds wanneer zijn archieven erfgoed?', *Archievenblad* 2003, nr. 2, p. 32.

13 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 11; J.P.R. Bergfeld, H.W.K. Kaspersen & A.R. Lodder, *Wob & ICT. Onderzoek naar de gevolgen van toepassing van Informatie- en Communicatietechnologie voor de Wet openbaarheid van bestuur*, Amsterdam: Vrije Universiteit 2000, p. 29-30. Er gelden overigens diverse regels voor archiefbewaarplaatsen, zie voor die met betrekking tot de gemeentelijke archiefbewaarplaatsen hoofdstuk 5 van de Archiefwet.

14 Rb. Arnhem 23 juli 2009, ECLI:NL:RBARN:2009:BJ6372. Een gevolg hiervan is dan ook dat als een eerder verzoek was aangemerkt als Wob-verzoek een opvolgend zelfde verzoek op grond van Archiefwet geen herhaald verzoek in de zin van artikel 4:6, eerste lid Awb kan zijn, omdat dit verzoek is gebaseerd op een andere rechtsgrondslag. Zie ABRvS 3 mei 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW7371; ABRvS 21 juni 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AX9072.

15 Zie artikel 4, derde lid, jo. 12 Archiefwet. Op grond van artikel 13 Archiefwet is het onder omstandigheden mogelijk om de overbrenging op te schorten of vervroegd over te brengen. De machtiging tot opschorting van de overbrenging is overigens geen besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid Awb, zie Rb. Den Haag 5 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3874. Verder staat het Archiefbesluit toe dat in blokken van tien jaar wordt overgebracht; de oudste documenten zijn in dat geval ten minste dertig jaar oud, aangezien de teller pas gaat lopen op het moment van sluiting van een dossier.

16 N. Stroeker e.a, *Impact verkorting overbrengingstermijn. Onderzoek naar de impact van substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)*, Zoetermeer: Panteia 1 augustus 2017, p. 14.

17 Rb. Haarlem 15 december 2011, ECLI:NL:RBHAA:2011:BU8249. Voor gemeentelijke bewaarplaatsen ligt dit doorgaans iets genuanceerder, nu de gemeente in beide gevallen zelf verantwoordelijk is voor de afhandeling.

18 ABRvS 30 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3031, *AB* 2016/35, m.nt. P.J. Stolk.

19 Zie bijv. m.b.t. artikel 55 Gemeentewet: ABRvS 18 september 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1183, *AB* 2014/146, m.nt. E.J. Daalder.

20 ABRvS 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3140, *Gst*. 2017/50, m.nt. C.N. van der Sluis & J. Korzelius, *AB* 2017/11, m.nt. M.A.J. West, *JB* 2017/19, m.nt. J.L.W. Broeksteeg.

21 Bij de gemeente door het college van burgemeester en wethouders, bij de provincie door het college van gedeputeerde staten (als zorgdragers, zie artikelen 27 en 30 Archiefwet).

22 Zie bijvoorbeeld artikel A.7 van de Circulaire benoeming, klankbordgesprekken en herbenoeming burgemeesters. Dit houdt verband met artikel 61c Gemeentewet: een regeling waarbij de geheimhouding tot aan de overbrenging niet kan worden opgeheven, maar die komt te vervallen bij de overbrenging.

23 Zie hierover bijvoorbeeld *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 21-22.

nen zijn verplicht de bij hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Dat houdt in dat bestuursorganen onder het regime van de Wob ook al voor een goede informatiehuishouding moeten zorgen op grond van de Archiefwet. Op deze manier werpt de Archiefwet dus een soort schaduw naar voren. De inspanningen die het bestuursorgaan moet verrichten om de informatie te verzamelen voor een Wob-verzoek komen dan ook voor eigen rekening.[24]

In Wob-procedures wordt met enige regelmaat op de Archiefwet teruggegrepen, in het bijzonder als het bestuursorgaan zich verweert met het argument dat de informatie niet (langer) beschikbaar of niet dan wel moeilijk te vinden is.[25] De informatie 'berust' dan in veel gevallen in praktische zin niet bij het bestuursorgaan. Wanneer een Wob-verzoek wordt ingediend naar documenten die het bestuursorgaan had moeten bewaren op grond van de Archiefwet maar die niet meer voorhanden zijn, kan dit aanleiding zijn om een verdergaande zoekactie te verlangen dan gewoon is onder de Wob.[26] Het bestuursorgaan moet dan al hetgeen redelijkerwijs mogelijk is doen om de documenten te achterhalen, omdat anders in strijd met de in artikel 3:2 Awb vereiste zorgvuldigheid is besloten op het verzoek. Inschakeling van een archivaris kan daarbij helpen.[27] Komt de mededeling dat een bepaald document niet of niet langer bij het bestuursorgaan berust de rechter niet ongeloofwaardig over, dan draaien de rollen om; het is in dat geval aan de verzoeker om aannemelijk te maken dat het document desondanks toch bij het bestuursorgaan berust.[28]

Eerder werd al opgemerkt dat niet alles hoeft te worden bewaard ter archivering; de archiefwet- en regelgeving staat selectie toe en verplicht er soms zelfs toe dat bepaalde informatie niet (langer) wordt bewaard.[29] Dit wordt ook erkend door de rechter.[30] Documenten gaan soms verloren omdat er uit een oogpunt van deugdelijke en overzichtelijke dossiervorming een zekere schifting plaatsvindt.[31] Aan de hand van de toepasselijke regels over archivering, waaronder ook de selectielijsten[32] wordt beoordeeld of het document nog bij het bestuursorgaan had behoren te berusten.[33] Wordt gesteld dat een document conform de Archiefwet is vernietigd, dan kan van het bestuursorgaan verlangd worden dat er een verklaring van vernietiging op grond van artikel 8 Archiefbesluit 1995 wordt overgelegd.[34] Op zijn minst zal het bestuursorgaan moeten onderzoeken of de documenten niet al zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats of eventueel nog berusten bij een ander betrokken bestuursorgaan of derde.[35]

Andersom gaat de vlieger overigens niet op: documenten die op grond van de Archiefwet zouden moeten zijn vernietigd of overgebracht en desondanks nog bij het bestuursorgaan berusten, moeten bij een Wob-verzoek gewoon worden meegenomen[36] en mogen niet worden vernietigd tot de Wob-procedure definitief is afgerond.[37] Het gaat er dus echt om waar de documenten in zowel juridische als praktische zin 'berusten'.[38] Dat betekent echter niet dat de Wob ook gebruikt mag worden om vernietiging op grond van de Archiefwet te voorkomen door stukken op te vragen onder de Wob en een 'schaduwarchief' aan te leggen; dit kan misbruik van recht opleveren.[39]

1.3 *Verschillen in de reikwijdte*

Omdat er een juridische overgang plaatsvindt van Wob naar Archiefwet, was het volgens de wetgever van belang dat de wettelijke openbaarheidsregimes zoveel mogelijk op elkaar zouden aansluiten. Er zijn echter nog altijd fundamentele verschillen tussen de regimes van de Archiefwet en de Wob[40] naast het eerdergenoemde verschil tussen de doelstelling van de wetgeving. Zo is de reikwijdte van archiefbescheiden ('*ongeacht de vorm*') zo mogelijk – in theorie – nog ruimer dan die van document in de Wob[41] al is het onderscheid in de praktijk tegenwoordig nauwelijks of niet (meer) te maken. Daarnaast geldt de Wob alleen voor bestuursorganen in de zin van de Awb en de Archiefwet voor 'overheidsorganen'. Dit houdt in dat de Archiefwet ook van toepassing is voor de organen, personen en colleges die in

24 Rb. Alkmaar 19 januari 2012, ECLI:NL:RBALK:2012:BV9035. Dit geldt niet voor de kosten van het verstrekken van kopieën; hiervoor mogen – onder omstandigheden – wel leges worden geheven, zie ABRvS 22 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX5240, *Gst*. 2012/10, m.nt. C.N. van der Sluis.

25 T.A. Schiphof, 'Openbaarheid van bestuur', *Archiefbeheer* 1535, juli 2015, p. 12; Daalder 2015, p. 243.

26 ABRvS 20 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO1189, *Gst.* 2010/119, m.nt. C.N. van der Sluis, *AB* 2011/21, m.nt. P.J. Stolk; E.C. Pietermaat & N.N. Bontje, *Transparant bestuur 2016: een praktische handleiding voor gemeenten over de Wet openbaarheid van bestuur*, Expertisecentrum lokaal bestuur en recht van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), december 2015, p. 20 & 139. Zie ook voor een meer recent voorbeeld van een toetsing van verrichte inspanningen ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:270.

27 ABRvS 14 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BC0529. Het (door de rechter) inschakelen van een onafhankelijke ICT-deskundige zal in beginsel niet noodzakelijk worden geacht, zie ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:316, *AB* 2019/258, m.nt. H.S. ten Cate & C.A. Geleijnse.

28 Dit is inmiddels een vaste lijn in de jurisprudentie, zie recent nog ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:270.

29 Dit komt de geloofwaardigheid dat documenten er niet (meer) zijn ook ten goede: ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3255.

30 ABRvS 17 oktober 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB5862, *AB* 2008/12, m.nt. P.J. Stolk.

31 ABRvS 14 december 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU7942.

32 ABRvS 11 november 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3418, *AB* 2016/48, m.nt. P.J. Stolk. Zie over selectielijsten 1.5.

33 ABRvS 1 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2042; Pietermaat & Bontje 2015, p. 19; Daalder 2015, p. 182-183.

34 ABRvS 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3894.

35 Zie over het laatstgenoemde ABRvS 22 augustus 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB2163, *AB* 2007/366, m.nt. P.J. Stolk.

36 ABRvS 5 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX6514, *JB* 2012/254, m.nt. G. Overkleeft-Verburg.

37 (Elektronische) gegevens moeten worden behouden zodra een verzoek om openbaarmaking dat betrekking heeft op die gegevens wordt ingediend. Zie ABRvS 15 maart 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV5076, *AB* 2006/116, m.nt. P.J. Stolk.

38 Schiphof 2015, p. 15.

39 ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2478, *AB* 2018/14, m.nt. M.A.J. West; ABRvS 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3045; Rb. Den Haag 7 november 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:12822. Dat dit niet betekent dat bij een ander verzoek van dezelfde verzoeker automatisch kan worden aangenomen dat sprake is van misbruik blijkt uit ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:488. Zie ook de kritische noot van M.A.J. West in *AB* 2018/14 bij ABRvS 13 september 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2478.

40 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 12.

41 Vergelijk artikel 1, onder c Archiefwet en artikel 1, onder a, Wob.

artikel 1:1, tweede lid Awb zijn uitgezonderd.[42] Tot slot bestaan er ook verschillen tussen de stelseltypes en de weigeringsgronden en beperkingsgronden. Dit is nader uitgewerkt onder 1.4 en 1.6.

1.4 *Het type stelsel*

Eén van de belangrijkste verschillen tussen de Archiefwet en de Wob is het stelseltype. De Wob heeft een informatiestelsel als grondslag. Dit betekent dat de verzoeker informatie over een bestuurlijke aangelegenheid kan vragen en daarbij niet verplicht is aan te geven welke documenten hij of zij dan wenst te ontvangen.[43] Het bestuursorgaan is vervolgens verplicht de documenten met de informatie te verzamelen. De Wob-verzoeker hoeft er alleen maar voor te zorgen dat zijn verzoek voldoende concreet is om in behandeling te kunnen nemen.[44] Verder is het mogelijk om samenvattingen te geven, delen van informatie te verstrekken of juist weg te lakken in kopieën van documenten.[45]

De Wob bevat overigens geen zuiver informatiestelsel, aangezien de werking van de wet beperkt is tot informatie in documenten.[46] Is de informatie (nog) niet vastgelegd in een document, dan is er ook geen sprake van een verplichting op grond van de Wob om de informatie te verzamelen of een document op te stellen.[47] Daar staat tegenover dat het documentbegrip van de Wob zeer ruim is; hieronder vallen alle gegevensdragers, dus ook foto's, geluidsbanden, film, cd-roms en e-mails en – sinds kort met zekerheid – sms en berichtenapps als Whatsapp[48]. Het bestuursorgaan heeft de plicht om te onderzoeken of de gevraagde informatie in documenten is of was vastgelegd ten tijde van het verzoek.

De Archiefwet berust daarentegen op een documentenstelsel[49] al is hier door de wetgever nooit uitdrukkelijk voor gekozen. Verzoeker moet een specifiek document of dossier opvragen, omdat het inzageverzoek anders niet in behandeling kan worden genomen.[50] Het is niet nodig een bestuurlijke aangelegenheid te noemen; het is voldoende als de documenten in het archief zijn opgenomen.[51] De wet biedt recht op raadpleging en gebruik[52] van de archiefbescheiden zelf.[53] Verder is van belang te beseffen dat bij een documentenstelsel wordt uitgegaan van het document en dus niet van de informatie in het document. Dat betekent dat als er beperkingen op de openbaarheid worden aangebracht dit geldt voor de archiefbescheiden als zodanig – in de praktijk het gehele inventarisnummer[54] – en dus niet zoals bij de Wob gekoppeld is aan de informatie in zelfstandige onderdelen in het document.[55] Op de beperkingen aan de openbaarheid wordt nader ingegaan onder 1.6.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) past het niet bij een documentenstelsel dat documenten worden bewerkt voor het verschaffen van inzage, bijvoorbeeld door te anonimiseren.[56] Sinds 1 september 2012 is het beleid van het Nationaal Archief[57] dat kopiëren niet mogelijk is bij beperkt openbare overheidsarchieven.[58] De Afdeling heeft geoordeeld dat dit beleid niet onredelijk is.[59] Op dit uitgangspunt wordt overigens in een beperkt aantal gevallen uitzondering gemaakt, waarbij het meestal gaat om kopieën die als juridisch bewijsstuk moeten dienen en schrijnende gevallen waarbij via de hardheidsclausule toch kopieën worden verstrekt.[60] Overigens staat niet uitdrukkelijk in de Archiefwet dat weglakken van informatie niet zou mogen, iets wat in de gemeentelijke praktijk ook wel gebeurt.

1.5 *Het overbrengingsproces*

Het begrip 'overbrenging' is tot nu toe al vaak gevallen; hieruit blijkt wel hoe belangrijk dit moment is voor de verhouding tussen de Archiefwet en de Wob. De overbrenging is het formele overgangsmoment van het ene naar het andere wettelijke regime en is tevens hét moment waarop beperkingen aan de openbaarheid voor bepaalde tijd kunnen en moeten worden aangebracht.[61] Hierna wordt kort stilgestaan bij alles wat – juridisch – komt kijken bij een goede overbrenging naar de archiefbewaarplaats.

Overbrenging impliceert een verplaatsing, van archiefruimte naar archiefbewaarplaats, een andere beheerder en soms

42 Zie artikel 1, onder b Archiefwet. Beperking van de reikwijdte van de Archiefwet tot bestuursorganen in de zin van de Awb werd onwenselijk geacht, omdat de Awb enkele organen uitzondert, zie *Kamerstukken I* 1993/94, 22866, 356.
43 Pietermaat & Bontje 2015, p. 138.
44 Artikel 3, tweede lid, Wob.
45 B.J. Abels & V. Meerdink, *Eindrapportage pilot OCW: Vervroegde overbrenging en openbaarheid*, Nationaal Archief (Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap), 14 januari 2015, p. 11. Zie ook Rb. Utrecht 9 februari 2006, ECLI:NL:RBUTR:2006:AY0111.
46 Schiphof 2014, p. 8.
47 ABRvS 14 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV8749, *AB* 2012/124, m.nt. P.J. Stolk.
48 ABRvS 20 maart 2019, ECLI:NL:RVS:2019:899, *JG* 2019/12, m.nt. C. Raat e.a.; eerder Rb. Midden-Nederland 28 november 2017, ECLI:NL:RBMNE:2017:5979, *Gst.* 2018/50, m.nt. R.D. van Oevelen, e.a., *JG* 2018/1, m.nt. T. Barkhuysen e.a., *AB* 2018/30, m.nt. M.A.J. West.
49 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, *AB* 2017/205, m.nt. P.J. Stolk.
50 Schiphof 2014, p. 5.
51 Pietermaat & Bontje 2015, p. 138.
52 In de zin van het daarvan of daaruit maken of op zijn kosten doen maken van afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen.
53 *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 12; *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 6, p. 6.
54 Dit kan één of twee documenten betreffen, maar ook een hele serie; dit is afhankelijk van de opbouw van het archief.
55 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, *AB* 2017/205, m.nt. P.J. Stolk.
56 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, *AB* 2017/205, m.nt. P.J. Stolk.
57 Dit is de archiefbewaarplaats voor – met name – de organen van het Rijk met een landelijke functie.
58 Zie hierover https://www.gahetna.nl/vraagbaak/onderzoeksgids/inzage-beperkt-openbaar-archief#kopie.
59 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, *AB* 2017/205, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3447, *AB* 2018/55, m.nt. P.J. Stolk. De rechtbank in Den Haag had in een andere zaak al uitgesproken dat de weigering van een gemeentearchivaris om kopieën van beperkt openbare archiefbescheiden te verstrekken niet leidde tot belemmering van verzoeker in zijn onderzoek, omdat raadpleging van de originelen was toegestaan. Zie Rb. Den Haag 22 februari 2012, ECLI:NL:RBSGR:2012:BX6610.
60 Het gaat in dit laatste geval om losse documenten die een grote emotionele waarde hebben, zoals de foto van een overleden familielid of een persoonlijk handgeschreven briefje.
61 Zie artikel 15 Archiefwet. In beginsel vervallen de beperkingen na maximaal 75 jaar. De termijn kan bij besluit worden verlengd. Verlening van ontheffing of opheffing van de aangebrachte beperking is mogelijk, bijv. voor wetenschappelijk onderzoek of in geval van direct persoonlijk belang.

ook een andere toezichthouder.[62] De verplaatsing hoeft overigens niet altijd fysiek te zijn; er kan ook digitaal worden overgebracht. Overbrenging is bovenal een juridische handeling. Eerder werd al opgemerkt dat niet alle documenten worden overgebracht naar de archiefbewaarplaats: er gaat een proces van waardering en selectie aan vooraf.[63] Waarderen is het toekennen van waarde aan archiefbescheiden. De resultaten van dit waarderingsproces worden voorafgaand vastgelegd in een selectielijst.[64] Simpel gezegd zijn selectielijsten lijsten van categorieën van na een bepaalde termijn te vernietigen of te bewaren archiefbescheiden.[65] Deze vastgestelde selectielijsten bieden vervolgens de juridische basis voor vernietiging van documenten.[66] Dit verklaart ook waarom selectielijsten een rol kunnen spelen bij de toets of een bestuursorgaan bepaalde documenten onder het Wob-regime nog zou moeten hebben.

Zoals gezegd is het moment van overbrenging niet alleen bepalend voor het toepasselijke wettelijke regime, maar ook van groot belang voor de openbaarheidsbeperkingen. Het stellen van beperkingen aan de openbaarheid op grond van artikel 15 Archiefwet gebeurt bij besluit, het zogenoemde beperkingsbesluit in de zin van artikel 10 Archiefbesluit.[67] Het gevolg van het aanbrengen van een beperking voor de raadpleging staat in artikel 17, eerste lid Archiefwet: de beheerder stelt de bescheiden ter raadpleging of gebruik beschikbaar met inachtneming van de gestelde beperkingen. Dit houdt in dat er buiten de kaders die door het beperkingsbesluit zijn gegeven in principe geen ruimte is voor een eigen belangenafweging door de beheerder als de beperking eenmaal is aangebracht.[68] De oorspronkelijk zorgdrager moet daarom voorafgaand aan de overbrenging over de te stellen beperkingen verplicht advies inwinnen bij de beheerder van de archiefbewaarplaats. Wordt afgeweken van dit advies, dan moet dit in de toelichting op het besluit worden opgenomen.[69] De beperkingen kunnen verder slechts voor bepaalde tijd worden aangebracht en vervallen in beginsel na 75 jaar[70], zo staat in het vierde lid van artikel 15 Archiefwet.

De bevoegdheid tot het nemen van een beperkingsbesluit is uitdrukkelijk beperkt tot het moment van overbrenging. Slechts in uitzonderlijke situaties kan sprake zijn van een (tweede) beperkingsbesluit voor archiefbescheiden die al zijn overgebracht. Volgens artikel 15, tweede lid Archiefwet is dit alleen mogelijk als sprake is van 'omstandigheden die zich na het tijdstip van overbrenging hebben voorgedaan en die, waren zij bekend geweest, tot het stellen van beperkingen aan de openbaarheid ingevolge het eerste lid zouden hebben geleid'. Wordt er een vergissing begaan bij de overbrenging – door bijvoorbeeld onoplettendheid of een andere vorm van onzorgvuldigheid – dan biedt de archiefwetgeving geen grondslag voor het later alsnog aanbrengen van beperkingen.[71] Dat betekent echter nog niet dat daarmee ook door de burger die inzage wenst te verkrijgen tegen het beperkingenbesluit op kan worden gekomen bij de rechter; de Afdeling heeft geoordeeld dat in een dergelijk geval sprake kan zijn van onvoldoende onderscheidend vermogen om als belanghebbende te kunnen worden aangemerkt.[72] Wel wees de Afdeling erop dat er een verzoek om raadpleging van de archiefbescheiden en tot opheffing van de beperking zou kunnen worden gedaan, dat overeenkomstig artikel 15 en 17 Archiefwet zal moeten worden beoordeeld. Tegen dit besluit kan de verzoeker dan wel weer in bezwaar en beroep.

1.6 *De materiële beperkingen en weigeringsgronden*

Het uitgangspunt van zowel de Archiefwet als de Wob is dus dat overheidsinformatie in beginsel openbaar is.[73] Het doel van de Archiefwet van beschikbaarheid ten behoeve van historisch onderzoek noopte volgens de wetgever tot een mate van openbaarheid die zeker niet minder mag zijn dan die van de Wob (dus in de fase dat stukken nog betrekking hebben op het actuele doen en laten van de overheid).[74] De overgang van Wob naar Archiefwet zou dus moeten leiden tot méér openbaarheid, mede vanwege het tijdsverloop. Vandaar ook dat stukken die voor overbrenging al openbaar waren of zouden zijn op grond van de Wob onder de Archiefwet niet ineens 'gesloten' kunnen worden: het adagium is niet voor niets 'eens openbaar, altijd openbaar'.[75] Desondanks kan het nodig zijn om bepaalde documenten niet voor eenieder toegankelijk te laten zijn na overbrenging. De Archiefwet kent daarom de mogelijkheid van het stellen van beperkingen, evenals de Wob weigeringsgronden kent. De Wob bevat twaalf afzonderlijke gronden op

62 Voor de gemeentelijke praktijk geldt dat het op dit moment ook mogelijk is dat er geen archivaris is benoemd. Diens taken worden dan doorgaans vervuld door de secretaris van de gemeente. In dat geval verschilt de situatie van voor de overbrenging niet zoveel van de situatie erna. Uiteraard kan in dat geval wel sprake zijn van een fysieke verplaatsing van de archiefbescheiden naar de archiefbewaarplaats.

63 Zie Nationaal Archief, *Belangen in balans; handreiking voor waardering en selectie van archiefbescheiden in de digitale tijd*, Den Haag: Nationaal Archief, maart 2015, p. 26.

64 Een selectielijst is een staat van categorieën archiefbescheiden en archiefbestanddelen die voor blijvende bewaring dan wel voor vernietiging in aanmerking komen, voorafgegaan door een verantwoording, onder opgave van de termijnen na het verstrijken waarvan de vernietiging wel of niet mag plaatsvinden.

65 Het is ook mogelijk om een specifieke 'hotspotlijst' te maken. Dit is een lijst waar wordt bepaald of de te vernietigen informatie naar aanleiding van een bijzondere gebeurtenis, een incident of maatschappelijk debat in aanmerking komt voor eeuwige bewaring.

66 *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 5.

67 Dit is een besluit in de zin van artikel 1:3 Awb. Het is van belang dit te onderscheiden van het besluit dat wordt genomen op een verzoek tot individuele inzage, ook een Awb-besluit.

68 Rb. Midden-Nederland 15 juli 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:3236.

69 Nationaal Archief 2016-2, p. 44.

70 Deze termijn is bij de overgang van Archiefwet 1962 naar Archiefwet 1995 verkort van honderd naar 75 jaar. Dit hangt samen met de verkorting van de wettelijke overbrengingstermijn van vijftig naar twintig jaar. Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 22866, 3, p. 28.

71 Zie hierover Rb. Midden-Nederland 8 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:637; Rb. Gelderland 8 september 2015, ECLI:NL:RBGEL:2015:5656.

72 ABRvS 5 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:928 en ECLI:NL:RVS:2017:929; zie ook Rb. Den Haag 5 april 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:3872.

73 Zie ook artikel 14 Archiefwet.

74 *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3, p. 11.

75 G.F. van der Ree, 'Openbaarheid en archieven', *Archievenblad* 2003, nr. 2, p. 17.

basis waarvan het verstrekken van informatie kan of moet worden geweigerd.[76] De Archiefwet heeft 'slechts' drie beperkingsgronden. De Archiefwet voorziet formeelrechtelijk dus in minder mogelijkheden om de openbaarheid te beperken dan de Wob en verzekert in die zin volgens de Afdeling een – in ieder geval *de jure* – grotere mate van openbaarheid dan de Wob.[77]

Het beperkingenregime van de Archiefwet heeft er overigens niet altijd hetzelfde uitgezien. In artikel 7 Archiefwet 1962 was beperking bij overbrenging ongeclausuleerd mogelijk.[78] Na overbrenging kon dit alleen *'wanneer het algemeen belang dit dringend vereist'*. Om te waarborgen dat de Wob en de Archiefwet beter op elkaar aan zouden sluiten werd besloten de beperkingsmogelijkheden toch nader te specificeren.[79] Vanwege de lange overbrengingstermijn van vijftig jaar werden veel Wob-weigeringsgronden destijds niet relevant geacht voor archiefbescheiden die onder de Archiefwet vielen.[80] Uiteindelijk werden de gronden van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer en voorkoming van onevenredige bevoordeling of benadeling overgenomen uit de Wob in artikel 7a Archiefwet 1962. Onder de laatstgenoemde grond zouden bij dringende noodzaak eventueel ook andere belangen kunnen worden geschaard.[81] In 1995 werd met de nieuwe wet in artikel 15 een derde grond toegevoegd, namelijk die van de bescherming van de belangen van de Staat en zijn bondgenoten, wat verband hield met de verkorting van de wettelijke overbrengingstermijn van vijftig naar twintig jaar.[82]

De beperkingsgronden van de Archiefwet zouden volgens de wetgever materieel nagenoeg hetzelfde zijn als de weigeringsgronden van de Wob.[83] Hoewel de drie huidige beperkingsgronden van de Archiefwet inderdaad sterk lijken op enkele Wob-weigeringsgronden, zijn er wel degelijk verschillen.[84] Zo is van belang te realiseren dat de Archiefwet – in tegenstelling tot de Wob – formeel geen onderscheid kent tussen absolute en relatieve beperkingsgronden.[85] Dit houdt in dat er in het kader van overbrenging altijd een belangenafweging plaats zal moeten vinden. Een te stellen beperking moet het resultaat zijn van een toetsing van het te beschermen belang aan het zwaarwegende publieke belang van de openbaarheid van archiefbescheiden. Bij het stellen van beperkingen moet voldoende rekening worden gehouden met het historisch karakter van het materiaal, dat extra gewicht toekent aan het belang van openbaarheid in deze belangenafweging. Hierna wordt per beperkingsgrond uit de Archiefwet uiteengezet wat de reikwijdte is en wat de verschillen zijn met de (nagenoeg) gelijkluidende Wob-grond.

1.6.1 *De eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer*

In artikel 15, eerste lid, onder a Archiefwet is de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer als beperkingsgrond genoemd. Deze beperking wordt door de zorgdrager gesteld bij de overbrenging.

Op informatie in (openbare) archieven kan – daar waar het gaat om persoonsgegevens – de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG) van toepassing zijn. Hoewel de verhouding tussen de AVG, de Uitvoeringswet AVG en de Archiefwet op zichzelf zeer interessant is, is het omwille van omvang en reikwijdte niet mogelijk hier uitgebreid bij stil te staan. Wel is in dit kader van belang om op te merken dat de AVG ook oog heeft voor de belangen die gediend zijn bij archivering in het algemeen belang[86] en in die zin ruimte laat voor te verantwoorden afwegingen bij de overbrenging. Overigens zou met de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer geen rekening moeten worden gehouden bij de selectie voor vernietiging en bewaring in het kader van overheidsarchivering; privacy mag geen argument zijn bij de selectie van archieven.[87] Dat is ook logisch, aangezien de persoonlijke levenssfeer na verloop van tijd verdwijnt, terwijl het idee is dat archieven voor de eeuwigheid worden bewaard. Daarbij komt dat ook rekening moet worden gehouden met het belang van recht- en bewijszoekenden bij de beslissing tot het al dan niet bewaren van bescheiden.[88]

Deze beperkingsgrond heeft dan ook een iets ander accent dan de gelijkluidende weigeringsgrond in artikel 10, tweede lid, onder e Wob.[89] Op het moment dat de archiefbescheiden worden overgedragen zijn ze in principe al minstens twintig jaar oud.[90] De historische context van de informatie zou maken dat openbaarheid slechts bij hoge uitzondering niet prevaleert boven het 'geheim' houden van de informatie.[91] Gewone 'telefoonboekgegevens' zoals naam en adres val-

76 Zie artikelen 10 en 11 Wob.
77 ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, *AB* 2017/205, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3447, *AB* 2018/55, m.nt. P.J. Stolk.
78 *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 12; M. van de Kamp, 'Eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer: Het verlenen van inzage in (bijzondere) persoonsgegevens bij het Nationaal Archief van 1995 tot nu', *Archiefbeheer* 6590, juli 2015, p. 2.
79 *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 11.
80 *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 12.
81 *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 13.
82 Van de Kamp 2015, p. 2. Naast de verkorting van de termijn speelde ook mee dat in het wetsvoorstel in artikel 13, tweede lid, was opgenomen dat archiefbescheiden die gegevens bevatten waarvan de geheimhouding door het belang van de Staat of zijn bondgenoten wordt geboden waren uitgesloten van de plicht tot overbrenging na twintig jaar. Na kritische Kamervragen is deze uitzondering komen te vervallen en werd de derde beperkingsgrond toegevoegd. Zie *Kamerstukken II* 1993/94, 22866, 17.
83 *Kamerstukken II* 1993/94, 22866, 3, p. 28.
84 Het voert te ver de gronden hier tot in detail uit te werken. Een voorbeeld betreft de grond van de onevenredige bevoor- of benadeling. In de Wob betreft dit een relatief kleine restcategorie nu veel informatie (ook) op andere gronden kan of moet worden geweigerd, terwijl deze grond in de Archiefwet als ruime vangnetbepaling fungeert vanwege het ontbreken van meer specifieke beperkingsgronden. Meer informatie in o.a. *Kamerstukken II* 1986/87, 19859, 3; *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3; Nationaal Archief, *Open tenzij… Kaders en processen voor de overbrenging en openbaarmaking van papieren rijksarchieven*, Den Haag: Nationaal Archief juli 2016; Schiphof 2015; Daalder 2015.
85 Schiphof 2015, p. 10.
86 Zie overwegingen 50, 52, 53, 62, 65, 73, 156 en 158 en artikelen 5, 9, 14, 17 en 89 AVG. Zie ook artikel 42 Uitvoeringswet AVG.
87 B. de Vries, 'Openbaarheid in de praktijk', *Archievenblad* 2003, nr. 2, p. 20.
88 G.C.M. Noordam 'Privacybescherming', bewerkt door F.C.J. Ketelaar, *Archiefbeheer* 3540, september 2008, p. 66. Denk ook aan afstammingsgegevens.
89 Noordam & Ketelaar 2008, p. 65.
90 Zie Rb. Utrecht 9 februari 2006, ECLI:NL:RBUTR:2006:AY0111 voor een Wob-zaak waar de beperkingstermijn van 75 jaar uit de Archiefwet soelaas kon bieden.
91 Noordam & Ketelaar 2008, p. 65.

len in beginsel niet onder deze beperkingsgrond in de Archiefwet, terwijl zij doorgaans wel (moeten) worden gelakt op grond van de Wob. Daarbij speelt ook mee dat personen die genoemd staan in de reeds overgebrachte archieven relatief vaak al overleden zijn, zeker bij ouder materiaal, waardoor de AVG niet (direct) van toepassing is. Dat neemt echter niet weg dat, afhankelijk van de aard en de inhoud van het archief, er nog wel sprake zou kunnen zijn van bescherming van de persoonlijke levenssfeer van bijvoorbeeld nabestaanden.[92] Een dergelijke afweging zal plaats moeten vinden bij de overbrenging, waarbij voldoende rekening moet worden gehouden met de verkorting van de overbrengingstermijn door de jaren heen.

Bestanden met bijzondere persoonsgegevens in de zin van AVG verdienen extra aandacht.[93] Het Nationaal Archief gaat daarom voor bijzondere persoonsgegevens (zoals die in persoonsdossiers[94]) uit van ongeveer honderd jaar beperking, gerekend vanaf de geboortedatum van betrokkene, terwijl de grens in de Archiefwet formeel ligt bij 75 jaar.[95] Hiervan wordt alleen (individueel) afgeweken indien een verzoeker aan kan tonen dat de betrokkene is overleden en/of toestemming heeft verleend. Op deze manier wordt veelal voldoende tegemoetgekomen aan de vereiste bescherming en blijven beperkingen ook niet onnodig lang in stand.[96]

1.6.2 *Het belang van de Staat of zijn bondgenoten*

Bij het belang van de Staat of zijn bondgenoten als bedoeld in artikel 15, eerste lid, onder b Archiefwet gaat het in de praktijk doorgaans om informatie van de Ministeries van Algemene Zaken, Defensie en Buitenlandse Zaken.[97] Deze beperking wordt dan ook vrijwel alleen door de centrale overheidsorganen gesteld. De grond kent een aantal bijzonderheden. Zo kan deze beperking niet via artikel 15, derde lid Archiefwet worden opgeheven of buiten toepassing worden gelaten, zo blijkt uit het vijfde lid. In het zesde lid van artikel 15 Archiefwet staat verder dat de gestelde termijn van 75 jaar uit het vierde lid niet geldt als de ministerraad anders heeft besloten.

Het meest bijzondere is misschien nog wel dat uit het zevende lid volgt dat op bescheiden met deze beperking niet het regime van de Archiefwet, maar het regime van vóór de overbrenging van toepassing is; dit zal doorgaans de Wob zijn, maar kunnen ook andere (bijzondere) regelingen zijn.[98] Dit betekent onder meer dat in dat geval het individuele belang van de verzoeker geen rol kan spelen, aangezien de Wob alleen de mogelijkheid van openbaar voor eenieder kent, terwijl de Archiefwet onder omstandigheden ook de mogelijkheid kent van individuele inzage in beperkt openbare archieven[99]. Verder is het gevolg hiervan dat inzage alleen rechtens afdwingbaar kan zijn als de documenten vóór overbrenging ook onder de Wob (of de relevante bijzondere wet) vielen.[100] In dat geval is de oorspronkelijk zorgdrager bevoegd hierover een beslissing te nemen[101] en wordt het verzoek doorgestuurd[102]. Er wordt dan dus een soort Wob-procedure gevoerd over een document dat al is overgebracht. Het is dan overigens niet zo dat de gemeentelijke of provinciale geheimhouding die bij de overbrenging is komen te vervallen weer herleeft.

1.6.3 *Het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling*

De beperkingsgrond van de onevenredige bevoordeling en benadeling van artikel 15, eerste lid, onder c Archiefwet komt deels overeen met de weigeringsgrond van artikel 10, tweede lid, onder g Wob. Deze grondslag is als 'vangnet'[103] in de Archiefwet opgenomen om de openbaarheid te kunnen beperken op een aantal specifieke gronden die de Wob wel kent, maar de Archiefwet niet als zodanig. Het gaat dan om de absolute weigeringsgronden maar ook relatieve weigeringsgronden als economische of financiële belangen van de Staat of internationale betrekkingen.[104] Zoals gezegd moet – evenals bij de Wob – ten aanzien van de onevenredigheid altijd een belangenafweging plaatsvinden. Dit speelt dus ook als het gaat om informatie die onder de Wob onder een absolute weigeringsgrond zou vallen. Overigens kan geen beroep worden gedaan op deze beperkingsgrond als sprake is van milieu-informatie, zo blijkt uit artikel 15a Archiefwet.

2. In praktijk: knelpunten in het dagelijkse werk

De hiervoor beschreven juridische verhouding tussen Archiefwet en Wob leidt in de praktijk niet alleen tot vragen van theoretische aard, maar soms ook tot (als zodanig gepercipieerde) knelpunten. Hierna wordt kort ingegaan op de vijf meest in het oog springende.

Ten eerste is het mogelijk dat na overbrenging sprake is van *de facto* minder openbaarheid voor eenieder. Hoewel de Archiefwet juridisch gezien méér openbaarheid verzekert dan

92 De Vries 2003, p. 20.
93 Nationaal Archief 2016-2, p. 9.
94 Commissie nota persoonsdossier, 'Persoonsdossiers: een geval apart', *Archiefbeheer* 4030, juni 2007.
95 Nationaal Archief 2015, p. 13 & 24.
96 Nationaal Archief 2016-2, p. 27. Wil verzoeker de gegevens inzien in het kader van onderzoek, dan kan een onderzoeksopzet verlangd worden. ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3447, *AB* 2018/55, m.nt. P.J. Stolk; ABRvS 8 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:620, *AB* 2017/205, m.nt. P.J. Stolk; Rb. Midden-Nederland 9 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:947.
97 Nationaal Archief 2016-2, p. 28. Voor de archieven van de AIVD en de MIVD geldt dat stukken die op deze grond beperkt openbaar dienen te zijn, niet worden overgebracht naar het Nationaal Archief. Zie artikel 21 Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2017.
98 Rb. Amsterdam 23 maart 2010, ECLI:NL:RBAMS:2010:BM2767.
99 Zie artikel 15, derde lid Archiefwet. Het doel van het onderzoek kan bij de Archiefwet een grote rol spelen terwijl hiervoor – volgens de huidige jurisprudentie – bij de Wob geen ruimte is.
100 Van der Ree 2003, p. 17. Dit is bijvoorbeeld van belang omdat de Wob – in tegenstelling tot de Archiefwet – beperkt is tot bestuursorganen in de zin van de Awb.
101 Dit betreft een interpretatie in de praktijk nu dit niet uit de wettekst of wetsgeschiedenis als zodanig blijkt.
102 Zie bijv. Rb. Midden-Nederland 9 februari 2016, ECLI:NL:RBMNE:2016:947: *'Op inventarisnummers 6910 en 6912 rust een beperking van de openbaarheid wegens het belang van de Staat of zijn Bondgenoten zodat verweerder bevoegd is dit verzoek in behandeling te nemen'.*
103 Schiphof 2015, p. 16.
104 Nationaal Archief 2016-2, p. 31; Daalder 2015, p. 247; *Kamerstukken II* 1992/93, 22866, 3, p. 10-11 & 28.

de Wob, zorgt het feit dat de Archiefwet een documentenstelsel als grondslag heeft en de Wob een informatiestelsel ervoor dat dit in de praktijk anders uit kan pakken. De Wob maakt het mogelijk dat op het niveau van zelfstandige onderdelen beoordeeld wordt,[105] terwijl onder de Archiefwet een beperking geldt voor het gehele document en in de praktijk vaak zelfs het gehele dossier, de doos of zelfs het blok.[106] Soms moet een beperking worden aangebracht op een dossier vanwege één of twee velletjes papier, omdat praktische oplossingen als afsplitsing doorgaans afstuiten op het archivistische principe dat de oorspronkelijke ordening van archieven niet doorbroken mag worden.[107] Overbrenging kan er dan toe leiden dat in de praktijk sprake is van minder openbaarheid, terwijl het idee juist is dat dit de openbaarheid zou bevorderen.[108] Daar staat tegenover dat een groot deel van het archief wel degelijk volledig openbaar is en kan worden ingezien en ook beperkt openbaar archief onder voorwaarden vaak wel degelijk individueel kan worden ingezien. Vooral voor decentrale overheidsorganen geldt dat zij veelal zonder beperking overbrengen.[109] Daarnaast is 'beperkt openbaar' niet hetzelfde als 'niet openbaar'.[110] Uiteindelijk worden na verloop van tijd alle archieven immers openbaar. Voorts voorziet de Archiefwet – anders dan de Wob – onder omstandigheden wel in mogelijkheden om individueel beperkt openbare stukken in te zien.[111] En wellicht zijn er in de toekomst meer mogelijkheden om informatie gedeeltelijk af te schermen, in bijvoorbeeld digitale archieven, zonder de onderlinge samenhang te doorbreken.

Ten tweede blijkt het nog knap lastig om op het juiste moment een goede balans te vinden tussen het belang van openbaarheid en andere belangen, zeker als het aankomt op aanbrengen van beperkingen. De goede ordening en een inschatting van de openbaarheid moeten vaak bij de overbrenging nog geregeld worden, iets wat buitengewoon arbeidsintensief kan zijn.[112] Er zijn geen rijksbrede uniforme standaarden of afspraken, wat kan leiden tot onderlinge verschillen. De archivaris of beheerder van de archiefbewaarplaats verdedigt bij de overbrenging doorgaans een zo groot mogelijke openbaarheid.[113] Aan de andere kant moeten er ook wel voldoende beperkingen worden aangebracht als andere belangen in dat geval zwaarder moeten worden gewogen. De archivaris ziet zich daarbij genoodzaakt uit te gaan van de beschrijvingen van de dossiers, die echter niet altijd (geheel) overeenkomen met de werkelijke inhoud ervan.[114] Als de beschrijvingen niet voldoen neemt het risico op onnodige openbaarheidsbeperkingen of juist het ontbreken daarvan toe. En aangezien het aanbrengen van beperkingen praktisch gezien alleen mogelijk is bij de overbrenging en de Archiefwet nagenoeg geen herstelmogelijkheid biedt, kan er dus niet alleen informatie onbedoeld 'dicht' blijven maar ook onbedoeld openbaar worden. Deze problematiek speelt overigens vooral bij het Rijk, waar belangen doorgaans uiteenlopender zijn dan bij de decentrale overheden; bij laatstgenoemden is de samenwerking juist veelal intensief en harmonieus te noemen.

Ten derde heeft de Archiefwet enigszins te lijden onder de bekendheid van de Wob en tegenwoordig ook de Wet open overheid. Juist doordat de uitvoeringspraktijk van de Wob frictie, onwerkbare situaties en hoge werklast[115] oplevert en actie wordt genomen de reikwijdte van verzoeken zoveel mogelijk te beperken, ontstaan risico's voor de kwaliteit van archivering. Verder worden e-mails in het algemeen slecht gearchiveerd en in het ergste geval verwijderd om te voorkomen dat ze bij een Wob-verzoek kunnen worden betrokken. In dit kader wordt vanuit de Wob-praktijk ook vaak een beroep gedaan op de Archiefwet in de veronderstelling dat daaruit exact volgt wat wel en niet bewaard moet worden. Dit berust echter op een misverstand, aangezien de Archiefwet 'slechts' een procedurewet is die open en techniekneutrale normen bevat. Wat bewaard moet blijven wordt verder ingevuld door het Archiefbesluit en de selectielijsten, maar dit vereist nog altijd een interpretatie in de praktijk. Daarnaast leidt het feit dat de Wob veel bekender is dan de Archiefwet ertoe dat bij overbrenging met een 'Wob'-bril naar archiefmateriaal wordt gekeken en er discussies kunnen ontstaan over wat wel en niet onder welke beperkingsgrond mag worden gebracht.[116] De frictie tussen de regimes leidt tot openbaarheidsbeperkingen, bijvoorbeeld vanwege beleidsintimiteit, die eigenlijk niet thuishoren onder de Archiefwet. Ook kan er discussie ontstaan over het al dan niet beperken van toegang tot archiefbescheiden omdat er persoonsgegevens in voorkomen. Het stellen van (onnodige) beperkingen leidt in de praktijk – in ieder geval voor de centrale overheid – tot hoge beheerskosten, klachten van burgers en rechtszaken. Het Nationaal Archief probeert de adviesrol dan ook steeds actiever in te vullen, wat in de praktijk juist weer tot meer discussies met overbrengende overheidsorganen kan leiden.[117] Het overbrengingsproces wordt daardoor stroperiger en bureaucratischer. Mogelijk ligt dit anders voor de decentrale overheden nu zij, zoals eerder gemeld, in het algemeen harmonieuzer samenwerken op dit vlak.

Ten vierde leidt de bekendheid met de praktijk van de Wob ertoe dat er wensen en verwachtingen bij verzoekers leven waar onder het regime van de Archiefwet niet of nauwelijks aan tegemoet kan worden gekomen. Steeds meer 'gewone' burgers weten de weg naar de (beperkt openbare) archieven

105 ABRvS 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:314, *Gst*. 2018/60, m.nt. C.N. van der Sluis, *AB* 2018/110, m.nt. P.J. Stolk, *JG* 2018/9, m.nt. T. Barkhuysen e.a., *JB* 2018/36, m.nt. M.R. Kruisselbrink, *JIN* 2018/85, m.nt. M.R. Kruisselbrink.

106 Nationaal Archief 2015, p. 14; Schiphof 2015, p. 11.

107 Nationaal Archief 2015, p. 21.

108 Zie hierover ook Nationaal Archief 2015, p. 16 e.v.

109 Dit betekent overigens niet dat in alle gevallen terecht geen beperking aan de openbaarheid is gesteld.

110 Als voldaan wordt aan de voorwaarden is (individuele) toegang tot beperkt openbare archiefbescheiden wel degelijk mogelijk bij het Nationaal Archief. Zie voor meer informatie https://www.gahetna.nl/vraagbaak/onderzoeksgids/inzage-beperkt-openbaar-archief.

111 E.A.T.M. Schreuder, 'Meer of minder openbaar. Afweging op grond van de Archiefwet of de Wet openbaarheid van bestuur?', *Archievenblad* 2015, nr. 4, p. 23.

112 Nationaal Archief 2015, p. 14.

113 Van der Ree 2003, p. 18.

114 Nationaal Archief 2015, p. 22-23.

115 Zie hierover onder meer E.J. Daalder, 'Kroniek Openbaarheid en behoorlijkheid', *NTB* 2013/4.

116 Nationaal Archief 2015, p. 17 & 24.

117 Nationaal Archief 2015, p. 18.

te vinden. Zij verwachten dat het mogelijk is om een kopie te maken, daarin te lakken en die te verstrekken, terwijl dat in beginsel – in ieder geval bij het Nationaal Archief – niet het geval is.
Ten vijfde en tot slot blijkt uit artikel 15, zevende lid Archiefwet niet hoe de Wob-procedure plaats zou moeten vinden als inzage in archiefbescheiden met de beperking 'belang van de Staat en zijn bondgenoten' is verzocht. Omdat het derde lid is uitgeschakeld is er geen gegarandeerde participatie van het orgaan waarvan de informatie afkomstig is. Het Nationaal Archief heeft hier in de praktijk wel een oplossing voor gevonden.[118] Het verzoek wordt doorgestuurd naar de oorspronkelijk zorgdrager en binnen vier weken moet hierop worden gereageerd.[119] Hiermee wordt voorkomen dat dat het Nationaal Archief zou moeten beslissen op een verzoek dat formeel onder de Wob valt en daarmee onder de bevoegdheid van de oorspronkelijk zorgdrager.

3. Conclusie: cohesie of conflict?

Uit de analyse hiervoor blijkt dat de wetgever in de jaren '90 heeft gepoogd de regimes van de Wob en de Archiefwet zoveel mogelijk op elkaar te laten aansluiten. In theorie is dit in ieder geval goed doordacht en is er sprake van cohesie. Toch kan niet gesproken worden van een naadloze overgang. Vooral het verschil tussen het informatiestelsel en het documentenstelsel valt op. Dit hoeft echter op zichzelf – in theorie – niet tot conflicten te leiden.

In de praktijk lijken de diverse grotere en kleinere verschillen tussen de regimes echter te cumuleren en goeddeels samen te komen bij het overbrengingsproces. Het schetst dan ook geen verbazing dat de meeste gesignaleerde praktische knelpunten – die als conflicten kunnen worden aangemerkt – hiermee op enigerlei wijze verband houden. Het gevolg van overbrenging kan bijvoorbeeld zijn dat informatie die voor overbrenging deels gelakt openbaar kon worden via de Wob na de overbrenging op documentniveau (inventarisnummer) integraal wordt 'gesloten' op grond van de Archiefwet. Dus hoewel het de wens van de wetgever was dat overbrenging naar de archieven zou leiden tot meer openbaarheid kan juist die overbrenging er *de facto* toe leiden dat sommige informatie – voor bepaalde tijd – niet kan worden ingezien. Dit resultaat zou mogelijk dus ook in strijd zijn met de uitdrukkelijke wens van de wetgever. Hierbij moet de kanttekening worden geplaatst dat dit conflict zich eerder voor lijkt te doen op rijksniveau dan op decentraal niveau.
Dus hoewel de wetgever zijn best heeft gedaan om te komen tot een goede verbinding van de Wob met de Archiefwet en dit in theorie aardig is gelukt, moet op basis van de praktijk worden geconcludeerd dat op dit moment geenszins sprake is van een uitsluitend harmonieus huwelijk.

118 Nationaal Archief 2016-2, p. 30.
119 Nationaal Archief 2016-2, p. 14.

4. Een blik vooruit: de Wet open overheid en de modernisering van de Archiefwet

Tot dit punt in het artikel is de huidige situatie in kaart gebracht, maar tijden veranderen en wetgeving veroudert. Dit geldt – in ieder geval in de maatschappelijke en politieke perceptie – voor de Wob maar zeker ook voor de Archiefwet. Hierna wordt kort ingegaan op te verwachten toekomstige ontwikkelingen, te weten het aanhangige (gewijzigde) wetsvoorstel Wet open overheid en de aangekondigde modernisering van de Archiefwet.

4.1 *De (gewijzigde) Wet open overheid*

In december 2013 hebben de Kamerleden Voortman (GroenLinks) en Schouw (D66) de Wet open overheid ingediend bij de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel bouwt voort op een eerder voorstel van oud-Kamerlid Peters (GroenLinks) dat zich het beste laat omschrijven als een grondige herziening, codificering en actualisering van de regels over toegang tot informatie.[120] Op 19 april 2016 heeft de Tweede Kamer de Wet open overheid aangenomen.[121] Omdat de impactanalyse en begroting nog ontbraken, heeft de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties in 2016 en 2017 twee Quick scans van de mogelijke impact laten uitvoeren.[122] De conclusie was – kort gezegd – dat het wetsvoorstel in deze vorm duur en niet uitvoerbaar moest worden geacht.[123] In het regeerakkoord werd vlak daarna opgenomen dat het kabinet in overleg zou treden met de initiatiefnemers om te komen tot een meer transparante overheid.[124] Dit overleg is vruchtbaar gebleken en heeft geleid tot de indiening van een Wijzigingswet op de Wet open overheid (novelle) op 2 januari 2019[125], waarmee het aanhangige wetsvoorstel wordt gewijzigd. De Eerste Kamer houdt de behandeling van de Wet open overheid aan tot de behandeling van de novelle in de Tweede Kamer is afgerond.[126] Bij de bespreking hierna wordt uitgegaan van de versie van de Wet open overheid waarbij ervan wordt uitgegaan dat de novelle door de Tweede Kamer wordt aangenomen (in de versie waarin het voor advies aan de Raad van State is voorgelegd).[127]
De vraag is wat een eventuele 'wissel' van Wob naar (gewijzigde) Wet open overheid[128] betekent voor de verhouding met de Archiefwet. Om met de deur in huis te vallen: de impact is ten hoogste gering te noemen. Zo staat in de toelichting op de Wijzigingswet het volgende:

120 Zie over de achtergrond en wetsgeschiedenis van de Wet open overheid bijvoorbeeld Daalder 2015, p. 43-45.
121 Zie voor relevante informatie en Kamerstukken met betrekking tot de Wet open overheid dossier 33328.
122 Bijlagen bij *Kamerstukken I* 2016/17, 33328, F & *Kamerstukken I* 2016/17, 33328, G.
123 Zie bijvoorbeeld de managementsamenvatting van *Kamerstukken I* 2016/17, 33328, F.
124 VVD, CDA, D66 en ChristenUnie, *Vertrouwen in de toekomst*, Regeerakkoord 2017-2021, p. 7.
125 Dit wetsvoorstel is op het moment van schrijven aanhangig in de Tweede Kamer. Zie dossier 35 112.
126 Zie de korte aantekening van de Kamercommissie van 15 januari 2019 in de dossiers 33 328 en 35 112.
127 Op het moment van schrijven is het wachten op het advies van de Raad van State en de verwerking daarvan in de novelle.
128 Artikel 10.1 Wet open overheid regelt dat de Wob wordt ingetrokken.

> "Vanzelfsprekend is de Woo niet meer van toepassing op documenten die conform de Archiefwet zijn vernietigd. Ook is de Woo niet van toepassing op documenten die volgens de regels van de Archiefwet naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht. In dat geval geldt namelijk het openbaarheidsregime zoals dat in de Archiefwet is opgenomen."

In de kern treedt er dus met de komst van de Wet open overheid geen wijziging op in de verhouding tot de Archiefwet[129] het biedt dan ook weinig tot geen oplossing voor de in dit artikel gesignaleerde praktische knelpunten.
Wat wel noemenswaardig is in deze context, is dat met de novelle een nieuw hoofdstuk 6 over de digitale informatiehuishouding wordt toegevoegd aan de Wet open overheid.[130] Uit onder meer artikel 6.2 Woo blijkt dat er een nauwe samenwerking te voorzien valt tussen de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK, verantwoordelijk voor de Wob en de Woo) en de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW, verantwoordelijk voor de Archiefwet) op het gebied van de digitale informatiehuishouding. Zo blijkt uit dit artikel dat de Minister van BZK in overeenstemming met de Minister van OCW een meerjarenplan aan de Kamers zendt over de wijze waarop de overheid de digitale informatie duurzaam toegankelijk maakt, samen met een stappenplan voor verbetering. Verder moeten de ministers de Kamers periodiek[131] infomeren over de stand van zaken en de voortgang. Dit alles betekent dat de Wob, de Archiefwet en de Wet open overheid voortaan ook in samenhang zullen worden beschouwd en besproken.

4.2 *De modernisering van de Archiefwet*

De tweede belangrijke ontwikkeling in dit kader betreft de voorgenomen modernisering van de Archiefwet. Op dit moment is hierover nog niet veel algemeen bekend; er is nog geen wetsvoorstel aangeboden voor consultatie. Het is daarom nog niet mogelijk om aan te geven in hoeverre de modernisering van de Archiefwet in het algemeen van invloed zal zijn op de verhouding met de Wob. Hierna wordt kort benoemd welke wijzigingen wel reeds zijn aangekondigd en welke specifieke gevolgen die (potentieel) hebben voor de verhouding.
De meest in het oog springende voorgenomen wijziging houdt rechtstreeks verband met de aangenomen motie Segers in de kwestie van het zoekgeraakte bonnetje van de 'Teevendeal' met Cees H. Met deze motie werd verzocht de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen sterk terug te brengen.[132] Na onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn[133] en onderhandelingen met de indieners van de Wet open overheid, heeft minister Slob op 11 juni 2018 een brief gestuurd aan de Kamer waarin onder meer wordt voorgesteld de overbrengingstermijn te verkorten van twintig naar tien jaar.[134] De gedachte hierachter is dat blijvend te bewaren informatie[135] eerder de archieven bereikt, waar deze duurzaam wordt beheerd en beter toegankelijk is voor huidige en toekomstige generaties. De huidige termijn van twintig jaar is onvoldoende prikkel gebleken om het archiefbeheer tijdig op orde te brengen; een substantiële verkorting of halvering van de termijn zou archiefvormers eerder moeten doordringen van de noodzaak tot goed archiefbeheer en tijdige voorbereiding.[136] Om inhaaleffecten[137] en extra (eenmalige) uitvoeringskosten te voorkomen wordt daarbij gedacht aan een ruime overgangstermijn, zonder dat sprake is van terugwerkende kracht. Verder zullen diverse andere maatregelen voor modernisering in verband met digitalisering[138] worden getroffen, zoals normen voor kwalificatie en toetsing van e-depots, die naar mijn inschatting verder niet van ingrijpende invloed zullen zijn op de juridische verhouding tot de Wob of de Wet open overheid.
Deze termijnwijziging van twintig naar tien jaar lijkt op het eerste oog simpel, maar vereist bij nadere beschouwing toch enige bezinning. Overbrengen is immers nog altijd iets anders dan openbaar maken. Bij substantiële verkorting van de overbrengingstermijn is de kans groter dat er nog actuele belangen spelen, waardoor mogelijk ook eerder een beroep zal worden gedaan op de wettelijke uitzonderingsgronden.[139] Zouden decentrale overheden bij verkorting bijvoorbeeld vaker een beperking moeten stellen op grond van de belangen van de Staat en zijn bondgenoten? Een vraag is ook of het niet verstandig zou zijn om met de huidige beperkingsgronden van de Archiefwet bij verkorting nauwer aan te sluiten op het regime van de Wob en de Wet open overheid, eventueel met variërende wettelijke maximumtermijnen.[140] In dat geval levert de overbrenging dan dus niet per definitie meer openbaarheid op, maar het zou er

129 Er verandert wel wat op belangrijke detailpunten: de aanpassing van het documentbegrip van artikel 2.1 Woo met de novelle, het ruimere toepassingsbereik van de Woo ten opzichte van de Wob, de herhaling van de zorgplicht uit artikel 3 Archiefwet in artikel 2.4 Woo, de verzwaarde motiveringsplicht voor informatie ouder dan 5 jaar bij passieve openbaarmaking in artikel 5.3 Woo, het nieuwe hoofdstuk 6 over de digitale informatiehuishouding en de aanpassing van artikel 15 Archiefwet via artikel 9.51 Woo.
130 *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 3, p. 4-7. Artikel 10.2c Wet open overheid regelt de intrekking van dit hoofdstuk als het – simpel gezegd – overbodig is geworden.
131 Aanvankelijk jaarlijks, zie *Kamerstukken II* 2018/19, 35112, 4, p. 2.
132 *Kamerstukken II* 2015/16, 34362, 21.
133 *Kamerstukken II* 2016/17, 34362, 29 met rapport als bijlage.
134 *Kamerstukken II* 2017/18, 29362, 272. Korter dan tien jaar ligt niet voor de hand, aangezien informatie in deze periode vaak nog nodig is voor bedrijfsvoering; dit zou dus meer uitzonderingen van de standaardtermijn voor overbrenging behelzen.
135 In de praktijk van papieren archieven is ongeveer vijf tot tien procent van blijvende waarde om te worden overgebracht; bij overbrenging van digitale archieven zou dit percentage hoger kunnen liggen. Zie hierover ook *Kamerstukken II* 2018/19, 29362, 274, p. 6-7.
136 Zie *Kamerstukken II* 2017/18, 29362, 272.
137 Zie *Kamerstukken II* 2018/19, 29362, 274, p. 7-8.
138 Zie over de impact van digitalisering voor het archiefbeleid PBLQ HEC, *Eindrapport Impactanalyse en Scenarioverkenning*, 16 juli 2013, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
139 *Kamerstukken II* 2017/18, 29362, 272, p. 9. Er zal in beginsel een herbeoordeling van de openbaarheid van de documenten vereist blijven, omdat het wel degelijk uitmaakt of een document binnen een aantal weken of na decennia openbaar wordt. Zie p. 9-10 & 25-27 van de bijlage bij *Kamerstukken I* 2015/16, 33328, F.
140 Van de Kamp 2015, p. 1.

wel voor moeten zorgen dat documenten en informatie beter bewaard en beheerd blijven tot ze wél openbaar worden. Daarbij lijkt er door de jaren heen een verschuiving plaats te vinden in het denken over archivering: van nadruk op het belang van tijdverloop bij het stellen van beperkingen aan de openbaarheid richting nadruk op het belang van het goed geordend bewaren en op (lange) termijn kunnen ontsluiten van informatie.

De minister kondigde in de Kamerbrief verder aan dat de terminologie van de Archiefwet zal worden herzien. Er zijn een aantal termen en begrippen die met fysiek, papieren archief worden geassocieerd, zoals archiefbewaarplaats en archiefbescheiden. Bezien zal worden of deze moeten worden aangevuld met of vervangen door terminologie die beter past bij de digitale praktijk. De toelichting op de novelle licht daarover al een tipje van de sluier: het voornemen is om de definitie van archiefbescheiden aan te passen en zo beter aan te laten sluiten op de documentdefinitie in de Wet open overheid.[141] De gevolgen hiervan voor de praktijk lijken gering; in beginsel zullen ook na de wijziging dezelfde stukken onder de Archiefwet blijven vallen als ervoor.

141 Het voornemen is volgens de novelle om bij wijziging van de Archiefwet het element 'naar hun aard bestemd daaronder te berusten' te vervangen door de omschrijving, dat de bescheiden 'naar hun aard verband houden met de publieke taak van het overheidsorgaan', omdat deze omschrijving concreter is.