Archiefbeheer, een pijler voor de lokale democratie

toezicht, handhaving en verantwoording op het juiste niveau

colofon

Auteur:
mr. G.J.M. Blom (studentnr. 5780276)
Langenoordstraat 80
4761 DP Zevenbergen
tel: 0168-326999
email: gjmblom@home.nl

scriptie Duale master Archiefwetenschap
Inleverdatum: 17 augustus 2011
Begeleiders: dr. P.J. Horsman en drs. H. Waalwijk
Opleiding: Universiteit van Amsterdam (UvA)
Faculteit: Geesteswetenschappen (FGW)
Leerstoelgroep: Archiefwetenschap

Inhoudsopgave

1 Voorwoord....5
2 Inleiding....6
2.1 Aanleiding....6
2.2 Onderzoeksvraag....8
2.3 Onderzoeksdoelstelling....8
2.4 Methodiek, gebruikte bronnen en instrumenten....9
2.5 Verantwoording....10
2.6 Definities....10
2.7 Opzet van de scriptie....11
3 Toegang tot overheidsinformatie....13
3.1 Inleiding....13
3.2 Verdrag van Tromsø....13
3.3 Grondwet....14
3.4 Wet openbaarheid van bestuur (WOB)....15
3.5 Archiefwet....19
3.6 Hergebruik, open overheidsdata en open overheid....22
3.7 Conclusie....23
4 Gemeenten, Archief en Toezicht....25
4.1 Inleiding....25
4.2 Staatskundige context....25
4.3 Archiefzorg en -beheer....26
4.4 Het archieftoezicht voor de wetswijzigingen....27
4.4.1 Archiefwettelijk toezicht....27
4.4.2 Controlerende functie gemeenteraad....30
4.4.3 Rechtmatigheidsonderzoek accountant....30
4.4.4 Onderzoek door de Rekenkamer....31
4.5 Toezicht na de wetswijzigingen....32
4.5.1 Proloog....32
4.5.2 Commissie Oosting....33
4.5.3 Wet revitalisering generiek toezicht....33
4.6 Conclusie....35
5 Internationaal kader....36
5.1 België (Vlaanderen)....36
5.1.1 Bestuursvorm....36
5.1.2 Archiefwetgeving....36
5.1.3 Openbaarheid van bestuur....37
5.1.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving....37
5.1.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten....38
5.1.6 Conclusie....39
5.2 Nieuw-Zeeland....39
5.2.1 Bestuursvorm....39
5.2.2. Archiefwet....39
5.2.3 Openbaarheidswetgeving....40
5.2.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving....40
5.2.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten....41
5.2.6 Conclusie....41
5.3 Noorwegen....41
5.3.1 Bestuursvorm....41

5.3.2 Archiefwetgeving....42
5.3.3 Openbaarheid van bestuur....42
5.3.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving....43
5.3.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten....43
5.3.6 Conclusie....44
5.4 Zweden....44
5.4.1 Bestuursvorm....44
5.4.2 Archiefwetgeving....44
5.4.3 Openbaarheid van bestuur....45
5.4.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving....46
5.4.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten....46
5.4.6 Conclusie....46
5.5 Constateringen....47
6 Toezicht bij gemeenten in openbaarheidsperspectief....48
6.1 Inleiding....48
6.2 Definities en reikwijdte WOB en Archiefwet....48
6.3 Model van Toezicht....50
6.4 Positie toezichthouder....51
6.5 Conclusies....55
Bijlage A: Definities....59
Bijlage B: Literatuur....61
Samenvatting Nederlands....64
Summary English....66

1 Voorwoord

Het moest er maar van komen. Deze scriptie is gemaakt ter afsluiting van de studie Archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam. Toen ik in 1994 de opleiding Middelbaar Archiefambtenaar voltooide was mijn voornemen ook de opleiding Hoger Archiefambtenaar te gaan doen. Echter het onderwijsmodel veranderde en de archiefopleidingen gingen aansluiting zoeken bij het regulier onderwijs. Toch ben ik na afronding van de opleiding Middelbaar Archiefambtenaar gestart met een avondstudie rechten aan, de toen nog zo genoemde, Katholieke Universiteit Brabant. Bijna zes jaar later rondde ik deze studie, afstudeerrichting recht en ICT, af met een scriptie met de titel "Het beheer van overheidsinformatie en het toezicht daarop in de 21e eeuw"[1].
Omdat inmiddels de opleiding tot hoger archiefambtenaar was ondergebracht bij de Universiteit van Amsterdam en een reguliere studie was geworden, heb ik afgezien van het voornemen verder te gaan. Totdat ik in 2005 Hans Scheurkogel ontmoette in Schiedam. Hans was tijdens mijn opleiding Middelbaar Archiefambtenaar als docent verbonden aan de Rijksarchiefschool. Het was inmiddels mogelijk om door middel van een schakelprogramma in te stromen in de master Archiefwetenschap. Mede dankzij zijn overtuiging dat ik, ondersteund door mijn vrouw, de opleiding gaan volgen. Na alle vakken te hebben afgerond heeft het even geduurd voordat ik de scriptie goed ter hand heb kunnen nemen. Met veel dank aan mijn vrouw Nannie en mijn kinderen Emma en Nienke voor hun geduld en ondersteuning ligt hij hier uiteindelijk.
De keuze voor het onderwerp was eigenlijk niet zo moeilijk. Zoals gezegd heb ik in mijn studie rechten specialisatie gezocht op het terrein van overheids-informatie. Openbaarheid van bestuur ligt mij, als politicus en archivaris na aan het hart. De onderzoeksvraag bij de afronding van mijn studie rechten was "*Welke juridische randvoorwaarden gelden voor het beheer van overheidsinformatie in het digitale tijdperk?*". De toen zeer sterk opkomende ICT zou verandering brengen in de randvoorwaarden die er voor het beheer van overheidsinformatie zou gelden. Digitale Duurzaamheid was destijds een onderwerp dat sterk in de aandacht stond. Inmiddels ruim tien jaar later is goed te bezien of de toen getrokken conclusies nog stand houden. Het is evenwel niet de bedoeling de genoemde scriptie geheel te herschrijven. Dat zou geen recht doen hetgeen ik in de opleiding Archiefwetenschap heb geleerd.

[1] G.J.M. Blom, *Het beheer van overheidsinformatie en het toezicht daarop in de 21e eeuw*, Zevenbergen 2000

2 Inleiding

2.1 Aanleiding

Er is momenteel een discussie gaande over de werking van de Wet openbaarheid van bestuur (WOB). Aan de ene kant staan bestuursorganen en overheid die zeggen dat het verstrekken van informatie een dure en tijdrovende bezigheid is en aan de andere kant staan journalisten en burgers die graag over deze informatie willen kunnen beschikken om het bestuur te controleren en die het vreemd vinden dat informatie niet beschikbaar is. Met de invoering van de Wet Dwangsom is het probleem nog eens versterkt in de zin dat deze standpunten verder uit elkaar komen te liggen . Kon voorheen het bestuursorgaan zonder gevolgen een antwoord achterwege laten of veel te laat verstrekken, nu zou een te late beantwoording ook daadwerkelijk geld gaan kosten. De beslistermijn op WOB-verzoeken is door de invoering van de Wet Dwangsom verdubbeld. Dit in tegenstelling tot het advies van de Nationale Ombudsman die stelt dat trage besluitvorming rond een WOB-verzoek de vrijheid van nieuwsgaring in gedrang brengt[2].
Mij is opgevallen dat archivarissen deze discussie eigenlijk links laten liggen terwijl het in essentie gaat over toegankelijkheid van informatie en archieven. Toch vindt de voorzitter van de Koninklijke Vereniging van Archivarissen Nederland (KVAN) dat archivarissen, zoals verwoord in de oproep van Tweede Kamerlid Mariko Peters (Groen Links)[3], zouden moeten fungeren als openbaarheidsgeweten[4].

De woorden van Thorbecke waren duidelijk, "Openbaarheid is licht, geheimhouding is duisternis"[5], en deze raken de kern van onze democratie. Er zit veel waarheid in de opmerkingen die Zuid-Koreaanse studenten maakten over het verband tussen archief- of informatiebeheer van de overheid en democratie: 'there is neither democracy nor history in a nation if the records of the state's affairs are not managed precisely and thoroughly'[6]. Hun land werd geteisterd door vele corruptieschandalen en archieven spelen dan een belangrijke rol om controle hierop mogelijk te maken. Er is dus verband tussen democratie, openbaarheid en (overheids)informatiebeheer.

Tijdens mijn studie rechten probeerde ik al de verbinding te leggen tussen de WOB en de Archiefwet. Niet zozeer als het gaat om openbaarheidsbepalingen maar veel eerder de link tussen goed en adequaat informatiebeheer en

---

[2] https://www.inoverheid.nl/artikel/nieuws/1537871/overheid-moet-sneller-beslissen-op-WOBverzoek.html (geraadpleegd 20 juli 2011)
[3] http://tweedekamer.groenlinks.nl/files/maak%20publieke%20informatie%20publiek.pdf en Mariko Peters, *Archivarissen zijn het openbaarheidsgeweten van de overheid,* in: Archievenblad 114 (2010), nr.10, p.30-32.
[4] Fred van Kan, *Archivaris en openbaarheid: een gewetenskwestie*. In: Archievenblad 114 (2010), nr.10, p.15
[5] Dit citaat komt uit: J.R. Thorbecke, *Over de plaatselijke begrooting',* Leiden 1847.
[6] Randall C. Jimerson, *Archives Power, memory, accountability, and Social Justice*, Chicago 2009, p.260.

toegankelijkheid. Het eerste is mijns inziens een voorwaarde om het tweede goed en in voldoende mate te kunnen realiseren. Het onderzoek van de rekenkamer Utrecht naar het archiefbeheer en -beleid rondom het project Lepelenburg schetst exact hoe uitholling van de openbaarheid kan optreden door archiefbeheer niet adequaat uit te voeren. Toch lijkt het dat de verbinding tussen bijvoorbeeld openbaarheid en archiefbeheer door beleidsmakers op wetgevingsniveau nog steeds niet of in niet voldoende mate wordt gelegd. Er wordt vanuit de WOB steeds gekeken naar de druk die het afhandelen van ingediende verzoeken legt op het bestuursorgaan. Het Nederlandse stelsel maakt immers dat een medewerker aan de slag moet gaan om alle relevante documenten tevoorschijn te halen. Aan de andere kant zie ik in de praktijk dat het beheer van overheidsinformatie onvoldoende aandacht krijgt bij overheidsorganisaties waardoor informatie onvolledig is en waardoor de reikwijdte van de WOB ook uitholt. Informatie die niet meer voor handen is hoeft men ook niet te verstrekken.

Archieven hebben, aldus de memorie van toelichting van de Archiefwet, een tweeledige functie[7].

- Archieven zijn een instrument van bestuur: zonder goede, geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is een goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk. Juist in archieven is vastgelegd op welke wijze de overheid zich in politieke en bestuurlijke zin heeft beziggehouden met de samenleving. In ons staatsbestel rust dan ook op de overheid de plicht haar archieven in beginsel open te stellen voor de burger. Openbare archieven zijn onmisbaar voor de rechtsstaat.

- Archieven zijn een vitaal onderdeel van het culturele erfgoed van een natie. Het bestuderen van archieven vormt niet alleen een bijdrage aan de cultuurontwikkeling, maar archiefonderzoek is tevens een vorm van cultuurparticipatie.

De Nederlandse Archiefwet is een Cultuurwet, waardoor vooral de tweede functie wordt benadrukt. De laatste jaren zijn archiefinstellingen zich gaan ontwikkelen als culturele instellingen waarbij bijvoorbeeld aansluiting gezocht wordt, of soms zelfs verregaande integratie, met museale instellingen of bibliotheken. Een ontwikkeling die zich na het rapport van de Commissie Van Diepen-Oost sterk heeft doorgezet[8]. Ook het inrichten van het archiefwettelijk toezicht is vanuit deze cultuurfunctie ingezet. Het ging er immers om dat de archieven goed en volgens de normen van de gemeentearchivaris het depot in

[7] TK 1992-1993, 22.866, nr. 3, p.3
[8] Commissie van Diepen-Oost, *Archieven in de etalage,* Den Haag 2000

kwamen. De informatiemaatschappij, de ontwikkelingen rondom open-overheid, maken dat de burger een belangrijke rol gaat innemen in de controle van haar bestuur. Burgers worden zelfbewuster en willen meer weten waarom het bestuur handelt zoals het doet. De vraag neemt toe omdat, aldus de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, het beschikbaar stellen van overheidsinformatie niet alleen deze transparantie mogelijk maakt en het voor burgers mogelijk maakt om op de hoogte te blijven en politiek betrokken te zijn, het vormt ook de basis voor een rol als c*ountervailing power* ten opzichte van politiek en beleid[9]. Daarnaast worden er, naar aanleiding van de resultaten van de commissie Oosting, een aantal wetswijzigingen verwacht met betrekking tot het toezicht. Tegen de achtergrond van die ontwikkelingen kwam bij mij de uiteindelijke onderzoeksvraag op. Zelf ben ik vanaf 1994 werkzaam in het archiefwezen. Zowel wat betreft het inventariseren van reeds afgesloten archieven, als aan de dynamische kant, kort op de archiefvorming, als ook als toezichthouder bij het rijk en de gemeente en momenteel als gemeentearchivaris. Ik ben dus erg nieuwsgierig wat al die ontwikkelingen voor consequenties hebben voor het archiefwettelijk toezicht op gemeentelijk niveau. Omdat het onderwerp actueel is heb ik voor deze scriptie bij het gebruik van bronnen een sluitingsdatum gehanteerd van 25 juli 2011.

2.2 Onderzoeksvraag

Een voor mij, aldus hetgeen hierboven is betoogd, wezenlijke vraag is:

O*p welke wijze kan, vanuit democratisch perspectief, in gemeenten het beste invulling worden gegeven aan het toezicht op het archiefbeheer ?*

Om hier een antwoord op te kunnen geven heb ik een drietal subvragen. Ten eerste: *Wat is, buiten de culturele functie, primair nut en noodzaak van adequaat archiefbeheer bij gemeenten?*, ten tweede: *Welke voorzieningen voor toezicht zijn er bij gemeenten ten aanzien van archieven aanwezig*? en tot slot: *Voor wat voor toezichtregime voor archiefbeheer hebben andere landen, met een gelijksoortige staatsinrichting, gekozen?*
Deze subvragen worden in paragraaf 2.4 verder beschreven.

2.3 Onderzoeksdoelstelling

Met onderzoek wordt beoogd te analyseren hoe gemeentelijk archieftoezicht werkt en welke doel, nut en noodzaak het heeft en op welke wijze naast de culturele functie ook de democratische functie van archieven het best gewaarborgd kan worden. Hoewel ik mij beperk tot gemeenten is het

[9] Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *iOverheid*, Amsterdam 2011, p.83

onderzoek ook bruikbaar voor bestuurslagen waterschap en provincie. Laatstgenoemde bestuurslaag komt, na de voorgestelde wetswijzigingen qua opbouw en model, meer overeen met gemeenten[10]. Wat betreft inhoudelijke aspecten van de materie maak ik ook gebruik van bronnen die betrekking hebben op rijksniveau.

2.4 Methodiek, gebruikte bronnen en instrumenten

Om onderzoek te doen naar de hoofdvraag van deze scriptie, is deze dus opgesplitst in een drietal subvragen:

Wat is de relatie tussen adequaat archiefbeheer bij gemeenten en het toezicht daarop, met openbaarheid van bestuur ?
Om deze subvraag te beantwoorden wordt gekeken naar het gebruik van de archieven voor democratische functies. Hoe kan een burger een beroep doen op overheidsinformatie en -archieven. Hoe draagt een adequate zorg en goed beheer bij aan de toegankelijkheid van overheidsinformatie voor de burger. Hiervoor doe ik een literatuuronderzoek.

Welke voorzieningen in toezicht zijn er bij gemeenten ten aanzien van archiefbeheer aanwezig?
Er bestaat momenteel een archiefwettelijk toezichtregime; hoe ziet er dat nu uit en hoe gaat zich er dat na de voorgenomen wetswijziging uitzien? Zijn er naast de archiefwettelijke nog andere toezichthoudende instellingen die kunnen bijdragen aan een beter informatiebeheer? Voordat ik al deze zaken onderzoek bekijk ik eerst ook de plaats die een gemeente in neemt in het bestuurlijk bestel, kortom de context waarin de gemeente opereert. Ook hiervoor doe ik een literatuuronderzoek.

Voor wat voor toezichtregime voor archiefbeheer hebben andere landen, met een gelijksoortige staatsinrichting, gekozen?
Hierbij kijk ik naar de internationale context van het toezicht op archiefbeheer. Ook hier kijk ik eerst naar hetgeen geregeld is op het gebied van openbaarheid van bestuur en archiefbeheer. Omdat Nederland zeker geen koploper is voor wat betreft openbaarheid is het goed om ook eens over de grenzen te kijken hoe daar invulling wordt gegeven aan beheer, toezicht en beschikbaarstelling van overheidsinformatie. Gekeken is naar een viertal landen

[10] http://www.internetconsultatie.nl/wijzigingarchiefwet1995/document/292 (geraadpleegd 24 juli 2011)

die qua staatsvorm en staatsinrichting redelijk met Nederland overeenkomen. Dit is een vergelijkend onderzoek eveneens op basis van een literatuuronderzoek.

2.5 Verantwoording

Bij het doen van onderzoek kwam ik al snel op de vraag in hoeverre de archivaris zich mag en kan inlaten met de bewaking en bevordering van de openbaarheid van overheidsinformatie. Dit, omdat ik naast de rol van archivaris ook die van politicus (lid van de gemeenteraad Moerdijk) en jurist vervul. Het bevorderen van de openbaarheid lijkt al snel een politieke bezigheid, waarvoor in principe de gemeentearchivaris als dienstbaar aan het bestuur zou moeten worden ingezet. De beroepscode van archivarissen zegt het volgende: 'De archivaris dient zowel de openbaarheid als de privacy te respecteren en te handelen binnen de grenzen van de relevante wetgeving' en 'De archivaris dient het gebruik van archieven zo breed mogelijk te bevorderen en onpartijdig aan alle gebruikers diensten te verlenen'. Er is vanuit de beroepsgroep vaak gezegd dat de archivaris onafhankelijk en neutraal dient te zijn[11]. Jimerson stelt terecht dat dit een illusie is. Hij refereert naar de woorden van Howard Zinn die zegt ´the existence, preservation, and availabilty of archives, documents, records in our society are very much determined by the distrubition of wealth and power`. Ook is er bijvoorbeeld de universele verklaring voor archieven waarin onder andere als doel is opgenomen 'het versterken van een transparante overheid, die verantwoording aflegt'[12]. Een en ander hoeft echter niet in strijd met elkaar te zijn zoals Thomassen stelt: 'Een beroepscode kan beter worden beschouwd als een door de professie afgegeven kwaliteitsgarantie … Een beroepscode gaat dus –anders dan de persoonlijke moraliteit – niet boven de wet'[13]. Dat we ons aan de wet houden is in de beroepscode opgenomen maar dat gaat uit van het werken binnen de grenzen van de rechtsstaat. Informatierechten van de burgers worden in een rechtsstaat in de eerste plaats door wetgeving en in het bijzonder door in de Grondwet opgenomen grondrechten gewaarborgd.

2.6 Definities

In deze scriptie worden nogal wat archivistische en juridische termen gebruikt. Deze paragraaf is bedoelde de begrippen te duiden. In bijlage A zijn alle definities opgenomen. De belangrijkste termen die de probleemstelling raken zal ik hieronder nader duiden. Archiefbeheer[14] is het geheel van normen, plannen, procedures en activiteiten gericht op de archiefvorming, de archiefbewerking,

[11] Randall C. Jimerson (2009), p.133,
[12] Http://www.kvan.nl/kvan/vakkennis/universele-verklaring.php (geraadpleegd 2 juli 2011)
[13] Theo Thomassen, *Openbaarheid, bezuinigingen en social justice*, in: Archievenblad 115 (2011), 1, p.31
[14] Stichting S@P, *Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen*, Den Haag 2003, lemma 167 (zie ook: http://www.archiefwiki.org/wiki/Archiefbeheer geraadpleegd 14 augustus 2011)

het beheer van de archiefdepots, de daarin berustende archiefbescheiden en het beschikbaar stellen daarvan. In sommige literatuur en nota's wordt vaak als synoniem voor archiefbeheer gesproken over informatiebeheer. De definitie voor archiefbescheiden is synoniem met de meervoud van archiefstuk dat we omschrijven als: document, ongeacht zijn vorm, naar zijn aard bestemd om te berusten onder de persoon, groep personen of organisatie die het heeft ontvangen of opgemaakt uit hoofde van zijn of haar activiteiten, zijn of haar taken of ter handhaving van zijn of haar rechten. Synoniem voor archiefstukken, is dus archiefbescheiden maar het wordt ook als procesgebonden informatie aangeduid[15]. Daarmee zien we dus dat Archiefbeheer betrekking heeft op procesgebonden informatie terwijl informatiebeheer ruimer kan worden gezien. Toch zal er maar beperkte ruimte zitten tussen overheidsinformatiebeheer en het archiefbeheer.
Een ander begrip die in deze scriptie veelvuldig wordt genoemd is toezicht. In paragraaf 6.3 komt deze term aan bod. Ik gebruik in deze scriptie niet de definitie zoals die in de Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen wordt gebruikt[16]. Deze voldoet namelijk niet aan de wijze zoals die in de juridische praktijk wordt gebruikt. Belangrijk is te noemen dat inspectie, audit en controle geen uitwisselbare term is voor toezicht. Deze drie termen zijn namelijk instrumenten om het toezicht uit te oefenen. Inspectie in het kader van archiefbeheer is de bevoegdheid van een functionaris, op gezag van een met toezicht belast overheidsorgaan tot kennisneming en toetsing van de wijze waarop het archiefbeheer en de archiefzorg wordt uitgevoerd.
Tot slot is het van belang hier te noemen de begrippen overheidsorgaan en bestuursorgaan. Deze worden in paragraaf 6.2 nader geduid.

2.7 Opzet van de scriptie

In grote lijnen ziet de scriptie er als volgt uit. Hoofdstuk 1 geeft een voorwoord en hoofdstuk 2 beschrijft de probleemstelling en de wijze waarop het onderzoek wordt verricht. Het onderzoek zelf krijgt beslag in de hoofdstukken 3 tot en met 5. Daar worden de subvragen behandeld. In Hoofdstuk 3 wordt de nu bestaande situatie en de ontwikkelingen rondom de toegang tot overheidsinformatie beschreven. Het geeft een beeld welk bereik de Archiefwet en WOB hebben en welk belang ze hebben in een democratische rechtsstaat. In Hoofdstuk 4 komt eerst aan de orde de context van de gemeente in het staatsbestel, waar is de gemeente verantwoordelijk voor? Tenslotte komt het archiefwettelijk toezicht in gemeentelijk kader aan bod. Daar wordt de huidige situatie beschreven en de consequenties van de voorgenomen wijzigingen voor de toezichthouders. In Hoofdstuk 5 kijken we naar een internationale context van de relatie tussen Archiefwet en

[15] Stichting S@P (2003), lemma 8
[16] Stichting S@P (2003), lemma 171.

Openbaarheidswetgeving en het archiefwettelijk toezicht op gemeentelijk niveau. In Hoofdstuk 6 tot slot kom ik tot conclusies voor het toezicht op het archiefbeheer op gemeentelijk niveau aan de hand van hetgeen in de voorgaande hoofdstukken is beschreven en geconcludeerd.

3 Toegang tot overheidsinformatie

3.1 Inleiding

In deze paragraaf behandel ik de juridische aspecten van toegang tot overheidsinformatie en de relatie tot het beheer van overheidsinformatie. Dit is van belang om het object van toezicht te kunnen duiden. Te beginnen met het Verdrag van Tromsø (3.2). De Grondwet (3.3), de huidige dateert uit 1983, legt de regels vast rondom de staatsinrichting en de grondrechten (zie hiervoor ook 4.1.1). Ook staat er in dat de overheid openbaarheid betracht. Hoe ze dit doet is onder meer vastgelegd in Wet openbaarheid van bestuur (3.4) en de Archiefwet (3.5). Deze laatste wet regelt ook het beheer van overheidsinformatie. Naast deze wetten zijn er natuurlijk meer bijzondere wetten die toegang kunnen verschaffen tot overheidsinformatie die ik hier buiten beschouwing laat. Verder is er de privacywetgeving die toegang tot overheidsinformatie kan beperken, ook deze laat ik in dezer scriptie buiten beschouwing. Tot slot bespreek ik wel in het kort de ontwikkelingen rondom hergebruik en open data (3.6).

3.2 Verdrag van Tromsø

Op 27 november 2008 is door de Raad van Europa een verdrag vastgesteld: de Convention on Access to Official Documents. Op 18 juni 2009 werd dit verdrag in Tromsø (Noorwegen) opengesteld voor ondertekening. Het verdrag was op 31 mei 2011 ondertekend door 13 staten. Het verdrag is mede een verdere uitwerking van bestaande verdragsartikelen zoals artikel 19 van Het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) en artikelen 6, 8 en 10 van Het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Nederland heeft, ondanks haar voorzitterschap, nog steeds niet ondertekend. Dit komt volgens de minister van Binnenlandse zaken doordat er vele wetten zijn met openbaarheidsregels die getoetst moeten worden aan het verdrag. Daarnaast zal er aldus de minister niet veel wijzigen in de mate van openbaarheid en ligt er geen prioriteit in het onderzoek en daarna ondertekening.

3.3 Grondwet

De huidige grondwet dateert alweer van 1983, een tijd dat de informatiemaatschappij nog in zijn kinderschoenen stond. Informatierechten van burgers bestonden nog niet. Mark Bovens ziet deze rechten als nieuwe, vierde categorie burgerrechten, naast de burgerlijke, politieke en sociale grondrechten. De verschuiving van de industriële samenleving naar de informatiemaatschappij vraagt aandacht voor informatierechten[17].

"*Toegang tot overheidsinformatie is een fundamenteel recht in een democratische samenleving, en dit moet als klassiek grondrecht beschouwd worden. Openbaarheid houdt ook in dat de informatie feitelijk toegankelijk is. En feitelijke toegankelijkheid heeft weer te maken met de wijze waarop de informatie bewaard is.*"

Met deze drie zinnen start Klingenberg het 5e hoofdstuk van haar dissertatie waarin ze in gaat op het belang van de Archiefwet en de relatie tussen deze en de WOB[18]. Een (fundamenteel) grondrecht is een recht van een individueel burger tegenover de staat. Een ieder moet dus toegang hebben tot overheidsinformatie. De toegang tot overheidsinformatie is sinds de opkomst van informatiemaatschappij steeds belangrijker geworden en al ruim tien jaar worden initiatieven genomen om dit grondrecht opgenomen te krijgen in de Grondwet. De commissie Franken deed het voorstel in 2000[19] evenals de staatscommissie Grondwet in iets lichtere vorm[20]. Met name de commissie Franken stelde een duidelijk grondwetsartikel voor dat samenhang bracht tussen openbaarheid en een adequaat archiefbeheer. Zij stelde namelijk voor:

1. Ieder heeft recht op toegang tot bij de overheid berustende informatie. Dit recht kan bij of krachtens de wet worden beperkt.
2. De overheid draagt zorg voor de toegankelijkheid van bij de overheid berustende informatie.

De regering heeft dit voorstel omarmd maar vervolgens geen actie ondernomen tot een voorstel tot opneming in de Grondwet[21]. Een nieuwe Staatscommissie Grondwet werd in 2009 aan het werk gezet en zwakte uiteindelijk dit voorstel af door slechts het eerste lid te handhaven: 'Ieder heeft recht op toegang tot bestuurlijke documenten onder bij wet te stellen beperkingen'. Er wordt door deze commissie niet toegelicht waarom de reactie is gewijzigd en waarom het

---

[17] M. Bovens, *De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij*. Amsterdam 2003
[18] A.M. Klingenberg, *Bestuursrecht, e-mail en internet, bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie,* Groningen 2011, p.159
[19] H. Franken, *Rapport van de commissie grondrechten in een digitaal tijdperk,* Den Haag 2000, p. 190
[20] W. Thomassen, *Rapport Staatscommissie Grondwet,* Den Haag 2010, p.90 en 91
[21] TK 2000-2001, 27.460, nr. 1, p.30-31.

tweede lid die de Commissie Franken wel noemde, niet is gehandhaafd. Dit artikel zou een grondwettelijke basis geven voor de Archiefwet.

3.4 Wet openbaarheid van bestuur (WOB)

In de huidige grondwet is in algemene bewoordingen neergelegd dat de overheid openbaarheid betracht in het uitvoeren van haar taak. Dit uitgangspunt is de basis voor de uit 1978 daterende WOB. Deze wet heeft ten opzichte van de Archiefwet 1995 eigen begrippen en definities. Klingenberg maakt een vergelijking tussen overeenkomstige begrippen. Daarbij concludeert ze dat de begrippen document en archiefbescheiden met elkaar overeenkomen, dat de reikwijdte van de Archiefwet ruimer is en dat de beperkingen aan de openbaarheid op grond van de Archiefwet minder zijn dan die de WOB stelt. Klingenberg concludeert ten slotte dat de WOB en de Archiefwet 1995 beter samengevoegd kunnen worden[22]. Tot 2004 zijn er pogingen gedaan om de WOB onder te brengen in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Plannen daarvoor waren er reeds bij de startwerkgroep voor de AWB in 1982. In 1999 is in het voorontwerp van de 4e tranche de WOB in de AWB opgenomen. Echter bij het aanbieden van die 4e tranche is de inpassing achterwege gelaten omdat men eerst de evaluatie van de WOB wilde afwachten. Deze evaluatie werd op 30 januari 2004 afgerond en aan de minister aangeboden[23]. De toenmalige minister Pechtold heeft toen ingezet op een Algemene wet overheidsinformatie (Awo). Het concept van deze wet voorzag in het samenvoegen van Archiefwet en WOB[24]. Uiteindelijk heeft toenmalig minister Ter Horst in 2008, na vragen van het, inmiddels kamerlid, Pechtold, er om onduidelijke reden de stekker uit getrokken[25]. Dit ondanks voorliggende adviezen van de Commissie Waardering en Selectie in september 2007 en dat van de Raad voor het Openbaar Bestuur en de Raad van Cultuur gezamenlijk, die beiden vermelden dat integratie van de twee wetten tot een informatiewet zinvol zou zijn[26]. Het huidige kabinet staat overigens nog steeds op het standpunt dat er vooralsnog geen informatiewet zal komen[27].

---

[22] Klingenberg 2010, p.178

[23] Universiteit van Tilburg, *Over wetten en praktische bezwaren, een evaluatie en toekomstvisie van de Wet openbaarheid van bestuur,* Tilburg 2004 (http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Bjz/Jz/WOB.pdf geraadpleegd 19-6-2011)

[24] http://www.law.wur.nl/NL/WOB/ (geraadpleegd 19 juni 2011)

[25] Handelingen II, nr.30, p.2561: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/h-tk-20082009-2560-2568.html (geraadpleegd 19 juni2011)

[26] Commissie Waardering en Selectie, *Gewaardeerd Verleden*, Den Haag 2007, p. 72 en de Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor Cultuur, *Informatie: grondstof met toekomstwaarde, contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie,* Den Haag 2008, p.17

[27] http://ikregeer.nl/documenten/ah-tk-20102011-2775 (vragen van kamerlid Schouw) (geraadpleegd 13 juli 2011) en http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/archiefvisie.pdf, (archiefvisie 2011), p.10.

De evaluatie van 2004 is interessant omdat zij zinspeelt op een actievere openbaarheid die meer overheidsinformatie sneller beschikbaar zou moeten stellen. Dat zou 'publieke instanties van een onnodig beslag op hun capaciteit' kunnen vrijwaren, omdat informatie niet behoeft te worden verstrekt waar deze eerder (een eerder verzoek) of elders (via algemeen toegankelijke bron) voor de aanvrager toegankelijk is gemaakt. Dit zou "*tevens een stimulans zijn om de toegankelijkheid van informatie systematisch in een vroeg stadium te regelen*". Maar daar is nu toch een Archiefwet voor? In de evaluatie wordt overigens nimmer verwezen naar de Archiefwet[28]. De bovengenoemde aanbeveling was overigens ook de strekking van het in 2001 verschenen rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie (commissie Wallage) getiteld: 'in dienst van de democratie'; hoewel het daar meer om de vraag ging hoe de voorlichtende en communicerende taak van de overheid in te vullen[29].
Een opvallende conclusie van Prof. mr. G.A.I. Schuijt, in zijn commentaar op dit rapport was:

"*Van het informatiestelsel, zoals in 1970 voorgesteld door de commissie onder voorzitterschap van ('Open' Barend) Biesheuvel en neergelegd in de WOB in 1978 gaan we onherroepelijk toe naar een stelsel waarin openbaarheid van documenten het uitgangspunt is*"[30].

De toegang tot overheidsinformatie in de WOB wordt, in het Nederlandse model, gebaseerd op het zogenaamde informatiestelsel. Dit houdt in dat de verzoeker slechts de bestuurlijke aangelegenheid of onderwerp behoeft aan te geven. In de praktijk is het overigens wat minder strikt gescheiden. Indien een verzoeker vraagt om een bepaald document waarvan hij het bestaan kent dan zal het bestuursorgaan er rekening mee moeten houden dat de aanduiding van de bestuurlijke aangelegenheid besloten ligt in het document en dus het verzoek moeten honoreren[31]. Het grote nadeel van dit stelsel is dat het bestuursorgaan, aan wie het verzoek is gericht, veel arbeid moet stoppen in het achterhalen van de bijbehorende documenten, zeker als de archivering niet op orde is. Actieve openbaarmaking zal daar verlichting geven[32]. En daar zit nu de relatie met de Archiefwet 1995 want indien het archief ingevolge artikel 3 van deze wet, in goede, geordende en toegankelijke staat is dan zal zo'n zoekopdracht effectief en efficiënt kunnen worden uitgevoerd. Of zoals Klingenberg concludeert:

---

[28] Universiteit van Tilburg 2004, p. vi en p. 57
[29] Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *in dienst van de democratie,* 2001, p.39
[30] http://www.ivir.nl/publicaties/schuijt/rapportwallage.html en Nederlands Juristenblad 2002-2, p. 75-78
[31] TK 1986-1987, 19.859, nr.3, p.21-22.
[32] TK 2004-2005, 30214, nr.1: Open de Oester, Nota over openbaar bestuur. Brief van kamerlid Duyvendak (http://www.law.wur.nl/NR/rdonlyres/DF5D6A45-FD88-439E-A042-8E22E18A7EA2/22850/opendeoester.pdf)

"*Duidelijk is dat toegang tot overheidsinformatie te maken heeft met de kwaliteit van de informatiehuishouding. Overheidsinformatie die op onjuiste wijze bewaard wordt, is ook niet goed toegankelijk. Het verlenen van toegang tot deze informatie kan daardoor illusoir worden*"[33].

Op 21 december 2010 stelden enkele kamerleden vragen over de administratieve lasten van zogenoemde commercieel getinte WOB-verzoeken. Daarbij was de laatste vraag wat voor initiatieven de minister ontplooide om de openbaarheid van overheidsinformatie te waarborgen maar te voorkomen dat er veel tijd en gelde verloren gaat bij het op maat aanleveren van informatie. Uit het antwoord blijkt niet dat de minister een verbinding ziet met de kwaliteit van de informatiehuishouding[34]. In aansluiting op deze brief wordt op 31 mei 2011 door minister Donner een brief naar de Tweede Kamer gestuurd waarin hij maatregelen aankondigt zogenaamd misbruik van de WOB tegen te gaan[35]. In de inleiding van deze brief schrijft hij, om aan te tonen dat de Nederlandse openbaarheidswetgeving een goede basis is, dat Nederland in de Rule of Law Index 2010 van het World Justice Project op een tweede plaats komt als het gaat om 'open gouvernment'. Als we naar de criteria kijken waarop het aspect 'open gouvernment' wordt bekeken, valt op dat Nederland op het aspect 'Official information requested is available' niet goed scoort[36]. De minister wijst erop dat omvangrijke verzoeken een grote belasting zijn voor bestuursorganen. Dit is eveneens een gevolg van het informatiestelsel waarbij verzoekers op onderwerp kunnen vragen. Actieve beschikbaarstelling zou veel vragen kunnen voorkomen. Daarnaast heeft minister Donner in een toespraak op de Dag van de Persvrijheid gepleit voor het gestructureerd aanleveren van overheidsinformatie, niet door het actief aanbieden van documenten maar door voorlichters[37]! Idee daarbij is dat de informatie met bepaalde context (wel met een overheidsmening) wordt gegeven. Er wordt invulling gegeven hoe deze informatie moet worden begrepen. Dit standpunt werd overigens ook al in 1794 verkondigd door een Franse ambtenaar als alternatief voor de toen ruimhartig geregelde toegang tot openbare archieven[38]. Een belangrijke taak van archivarissen is overigens ook om

Juist hier is een theoretisch niet onbelangrijk verschil tussen Archiefwet 1995 en WOB. Eerstgenoemde geeft recht op het document terwijl laatstgenoemde een recht geeft op informatie. De wetgever heeft bij de huidige wet gekozen voor een stelsel dat dichter bij het informatiestelsel zit dan het

[33] Klingenberg 2011, p.278
[34] http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/02/14/administratieve-lasten-commerciele-WOB-verzoeken/antwoorden2010z200131.pdf
[35] http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/05/31/WOB-voldoet-over-het-algemeen-goed.html (geraadpleegd 18 juni 2011)
[36] http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2011_0.pdf (p.81) (geraadpleegd 18 juni 2011)
[37] http://sargasso.nl/archief/2011/05/04/donner-en-het-ministerie-van-informatie/ (geraadpleegd 22 juni 2011)
[38] H.J. van Meerendonk en A.E.M. Ribberink, *De oorsprong van de openbaarheid'* in: Rijksarchiefschool, verslag en bijdragen 1970-1971, Utrecht 1972, p.41

documentenstelsel[39]. Daalder concludeert in zijn proefschrift dat het informatiestelsel relatief openbaarheidsvriendelijk is omdat de verzoeker kan volstaan met het aangeven van het onderwerp[40]. Maar daarmee wordt dus het bestuursorgaan wel zwaarder belast. Medewerkers moeten op zoek naar documenten en kunnen dan overigens wel volstaan met het beschikbaar stellen van een samenvatting. Enkele gemeenten hebben al geprobeerd om voor het opzoeken van informatie leges in rekening te brengen. Zij zijn echter door de rechter, in een aantal zaken, in het ongelijk gesteld[41]. Door de minister is deze jurisprudentie in een brief aan de Tweede Kamer bevestigd dat het heffen van leges niet de bedoeling is[42]. Overigens is het best mogelijk, indien de verzoeker het stuk kan benoemen, een document op te vragen.
Zelfs indien een document zoek is geraakt dan, het bestuursorgaan rechtens gedwongen worden het stuk opnieuw op te stellen of op te vragen bij degene die het in opdracht heeft gemaakt[43]. De bewijsplicht om aan te tonen dat een document heeft bestaan of heeft berust bij het bestuursorgaan ligt echter vaak bij de verzoeker. Jurisprudentie zegt hier over:

"*Wanneer een bestuursorgaan stelt dat na onderzoek is gebleken dat een bepaald document niet of niet meer onder hem berust en een dergelijke mededeling niet ongeloofwaardig voorkomt, is het in beginsel aan degene die om informatie verzoekt om aannemelijk te maken dat, in tegenstelling tot de uitkomsten van het onderzoek door het bestuursorgaan, een bepaald document toch onder dat bestuursorgaan berust.*"[44].

In landen waar het zogenaamde documentenstelsel leidend is, dienen de documenten vooraf door het bestuursorgaan toegankelijk gemaakt te worden zodat kenbaar is welke documenten er zijn. Dit stelsel wordt bijvoorbeeld in Noorwegen, Zweden, Verenigde Staten en Engeland gehanteerd. Een stelsel dat mijns inziens ook veel beter zou aansluiten op uitgangspunten verwoord in de Archiefwet. Het documentstelsel en een register van beschikbare documenten geven zeker, zoals het evaluatierapport uit 2004 aangeeft, een prikkel om de informatiehuishouding op orde te hebben. Onlangs sprak ook de algemeen rijksarchivaris M. Berendse zich uit over de wenselijkheid van zo'n register om zodoende een snelle, actieve openbaarheid maximaal te

[39] TK 1986-1987, 19859, nr. 3, p.24
[40] E.J. Daalder, *Toegang tot Overheidsinformatie, het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid,* Den Haag 2005, p.337
[41] Rb Amsterdam 7 april 2011, LJN BQ1171; Rb 's-Gravenhage 28 april 2010, LJN BM4074 ; Rb Dordrecht 22 december 2010, LJN BP0235 ; http://www.binnenlandsbestuur.nl/vakgebieden/publieke-zaken/meer-gemeenten-zien-af-van-WOB-leges.203391.lynkx (geraadpleegd 12 juli 2011)
[42] http://www.binnenlandsbestuur.nl/Uploads/Files/kamerbrief-wet-openbaarheid-van-bestuur.pdf (geraadpleegd 12 juli 2011)
[43] Rb Breda 17 september 1999 BN/de Stem – college B&W Breda (niet gepubliceerd)
[44] ABRS 26 april 2006, 200509349/1, LJN: AW3998; ABRS 22 november 2006, 200603457/1, LJN: AZ2762; ABRS 9 mei 2007, 200608132/1, LJN: BA4705; ABRS 21 januari 2009, 200805250/1, LJN: BH0428.

faciliteren[45]. De algemeen rijksarchivaris is één van de belangrijkste adviseurs voor de minister als het gaat om de visie op het archiefbeheer. De Archiefvisie 2011, die de staatssecretaris onlangs heeft gepubliceerd is gaat dan ook in op het aspect van snellere actieve openbaarheid. Daarbij wordt deze ingevuld door een vorm van vervroegde overbrenging (zie hiervoor de volgende paragraaf).

Ik concludeer dat mag worden gesteld dat, hoewel de afgelopen tien jaar de WOB niet fundamenteel is veranderd of is ingepast in een andere wetgeving, er steeds meer voorstanders komen om de WOB op andere leest te schoeien. Bij zo'n wijziging dient dan gewaarborgd te worden dat enerzijds wordt voldaan aan de vraag vanuit de samenleving om overheidsinformatie sneller beschikbaar te stellen en anderzijds de bestuursorganen niet te veel worden belast met het behandelen van de aanvragen.

3.5 Archiefwet

De basis voor zowel de Wet openbaarheid van bestuur als de Archiefwet is gelegen in de Franse Revolutie. De veranderende mentaliteit van de mensen, die onder invloed van de Verlichting en de technologische revolutie meer dan eens ervoeren dat ze zelf hun eigen lot in handen hadden verzette zich tegen het autoritaire regime. Het ongenoegen richtte zich met name tegen ministers en de macht van ambtenaren die soms wetteloos regeerden. Nadat de derde stand zichzelf had uitgeroepen tot Assemblee Nationale, op 17 juni 1789 werd al op 4 augustus 1789 een archivaris benoemd die als opdracht had een archiefwet te ontwerpen.

Deze eerste Franse Archiefwet van 1790 was er vooral op gericht het legaliteitsbeginsel vorm te geven door middel van een openbaar dépôt des lois. Er werd geen onderscheid gemaakt tussen dynamisch en statisch archief zodat alle stukken in principe openbaar waren. De wet had daarmee een heel duidelijke functie in het staatsbestel. De volgende Archiefwet van 1794

[45] Toespraak van de algemeen rijksarchivaris bij de archiefvisie-bijeenkomsten 'Archieven met het oog op morgen' te Zwolle (6 oktober 2010) en Eindhoven (12 oktober 2010), p.4. zie: http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/speech_bijdrage_Archiefvisie__6_en_12_oktober_0_5_0_1.pdf (geraadpleegd 21 juni 2011)

beperkte t.o.v die van 1790 enigszins de openbaarheid door slechts de toegang tot de statische, de historische archieven, open te stellen.

In Nederland duurde het tot 1829 eer er een toegangsregeling kwam[46].
Met de komst in 1851 van R.C. Bakhuizen van den Brink waait er een nieuwe wind. Zijn motto was 'De eeuw van geheimhouding moet met mijne aanstelling gesloten zijn'. Een nieuw Koninklijk Besluit werd op 26 juni 1856 vastgesteld waarin eigenlijk dezelfde bewoordingen staan als in de regeling van 1829 als het gaat om degene die toegang krijgen tot de archieven[47]; echter de instructie voor de rijksarchivaris stelt het volgende: 'Ieder inwoner des Rijks en ieder vreemdeling heeft toegang tot de Archieven des Rijks. Alleen zulke personen zijn daarvan uitgezonderd, tegen wier toelating gewigtige redenen bestaan'[48]. Bakhuizen van den Brink had een ontwerp opgesteld dat echter door omstandigheden nooit aanhangig in de Kamer is gemaakt. Pas in 1908 kwam zijn ontwerp weer boven tafel[49]. In artikel 2 van het reglement van de Veereniging van Archivarissen die waren vastgesteld in 1891, het jaar van haar oprichting, was het streven te komen tot een regeling van het archiefwezen bij wet opgenomen. Een wettelijke regeling die er uiteindelijk in 1918 kwam.

Deze eerste Archiefwet voorzag zodoende bij formele wet voor het eerst in kosteloze toegang tot archieven voor iedereen, ook voor wat betreft de archieven van gemeenten.
Deze nieuwe wet, gepubliceerd op 17 juni 1918 in het Staatsblad[50], voorzag echter niet in een specifieke overbrengingstermijn. Naar een archiefbewaarplaats moesten, voor wat betreft gemeenten, alleen de archieven daterende van voor 1813 te worden overgebracht[51]. Archieven die waren overgebracht naar de archiefbewaarplaats werden onder beheer gesteld van een archivaris of, indien die er niet was, de gemeentesecretaris. Het laatstgenoemde wijzigde niet met de Archiefwet 1962. Daar werden echter wel termijnen genoemd die voor de overbrenging in acht moesten worden genomen. In zijn algemeenheid moesten archiefbescheiden ouder dan 50 jaar binnen een tijdvak van 10 jaar worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats[52]. Ook nu worden beperkingen aan de openbaarheid vastgelegd die bij wijziging van de Archiefwet in 1991 in overeenstemming werden gebracht met de uitzonderingen in de WOB[53]. Deze beperkingen van de openbaarheid zijn vervolgens overgenomen in de Archiefwet 1995. Wel is

[46] A.E.M. Ribberink, *De overheid opent haar archieven 1766-1829*, in: Archievenblad 84 (1980), p.449.
[47] Zie voor een tekstvergelijking: A.C. Bondam in het Nederlandsch Archievenblad 1897-1898 p. 89-117
[48] F.C.J. Ketelaar, *De nationale archiefpolitiek van Bakhuizen van den Brink 1851-1865,* in: Een vorstelijk archivaris. Opstellen voor Bernard Woelderink, Zwolle 2003, p. 190-196 (zie hiervoor http://cf.hum.uva.nl/bai/home/eketelaar/bakhuizendef.doc), p.2-3.
[49] Prof. mr. R. Fruin, *De Archiefwet 1919, eerste stuk*, 's-Gravenhage 1919, p. IX: met name het ontwerp uit 1853 van Bakhuizen van den Brink.
[50] Wet van 17 juni 1918 (Archiefwet), Stb. 378
[51] Archiefwet 1918, artikel 15.
[52] Archiefwet 1962, artikel 5 lid 1
[53] E. Ketelaar, *Archief en Recht na 35 jaar*, in: Archievenblad 106 (2006/9), p. 32.

in deze laatste Archiefwet de overbrengingstermijn verder teruggebracht naar 20 jaar en is er in plaats van een vrijblijvende vernietiging een vernietigingsplicht ingevoerd. De hiervoor genoemde Archiefwetten zijn in tegenstelling tot de Wet openbaarheid van bestuur een product van het ministerie van Cultuur. In de basis regelt deze wet namelijk ook het archiefbestel van Rijksarchief, archieven in de provincie, gemeentelijke archieven en waterschapsarchieven. De provincies hebben vooralsnog geen eigen archiefbewaarplaats maar een wetswijziging zal dat mogelijk gaan maken. Ook regelt de Archiefwet de organisatie van het toezicht. Hier zal in hoofdstuk 6 nader op worden in gegaan. Belangrijk om hier te noemen is dat de Archiefwet 1995 niet alleen regels stelt voor overgebrachte archiefbescheiden maar ook voor archieven die nog bij de administratie berusten en te vormen archiefbescheiden. De minister heeft bij ministerieel besluit nadere regels gesteld voor de inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen, materiële vereisten voor dragers en de toegankelijke staat van archieven[54]. Opvallend is dat deze nadere regels slechts gelden voor archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Voor de op termijn te vernietigen archiefbescheiden geldt slechts de algemene verplichting, zoals die is gesteld in artikel 3 Archiefwet 1995, ze in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren'.
De laatste jaren is er een sterke roep om de Archiefwet te veranderen. Dat kwam eigenlijk al snel na de inwerkingtreding op 1 januari 1996 mede door de opkomende Informatie- en communicatietechnologie. Echter één en ander heeft nog niet tot resultaat geleid.

De Archiefvisie die op 30 juni 2011 naar de kamer is verzonden spreekt over actieve openbaarheid waarbij informatie sneller openbaar en toegankelijk wordt gemaakt. Maar niet duidelijk is hoe dat vervolgens moet worden ingevuld. Er staat wel vermeld dat enkele gemeenten dit al doen. Wellicht wordt hierbij gedoeld op de open dataportalen die aan het ontstaan zijn in bijvoorbeeld Rotterdam[55] en Eindhoven[56]. Echter hier gaat het in principe om hergebruik van informatie (zie volgende paragraaf) en niet zozeer om actieve openbaarheid. Daarnaast spreekt men er in de Archiefvisie over dat digitale overbrenging een actievere openbaarheid van overheidsinformatie mogelijk maakt. Men doelt daarmee vermoedelijk op het vervroegd overbrengen, een mogelijkheid die de Archiefwet 1995 biedt. Overigens zou dat niet toereikend zijn omdat overbrenging slechts geldt voor blijvend te bewaren archiefbescheiden terwijl een openbaarheid zeker ook geldt voor op termijn te vernietigen archiefbescheiden.

[54] Archiefregeling (http://wetten.overheid.nl/BWBR002704) (geraadpleegd 22 juni 2011)
[55] http://www.rotterdamopendata.org/ (geraadpleegd 15 juli 2011)
[56] http://www.openeindhoven.nl/ (geraadpleegd 15 juli 2011)

In november 2010 heeft de Erfgoedinspectie een aantal belangrijke aandachtspunten meegegeven voor deze Archiefvisie. Aandachtspunten die we niet meer terug zien in de uiteindelijke visie die naar de kamer is gestuurd. De Erfgoedinspectie sprak over de toenemende privatisering en uitbesteding van overheidstaken. De Archiefwet 1995 is al snel niet meer van toepassing op deze taken. Dat betekent dat het begrip overheidsorgaan, waar de Archiefwet 1995 op van toepassing is, verruimd zou moet worden. Het gaat niet zozeer om de organisaties maar om activiteiten waarbij sprake is van een publiek belang. Zij adviseert dan ook om dit nader te onderzoeken. Een goed voorbeeld, waarin de uitgesproken zorg van de Erfgoedinspectie naar voren komt, is de casus Lepelenburg. Door de Rekenkamercommissie van de gemeente Utrecht is onderzoek gedaan naar het archiefbeheer bij het project Lepelenburg[57]. Er werd onder andere geconstateerd dat de informatie die was ontstaan door werkzaamheden die in het publieke belang werden uitgevoerd door externe bureaus niet onder het archiefbeheer vielen en dat deze niet was overgedragen aan de gemeente bij het afsluiten van de opdracht. Inmiddels komen er meer van dit soort constructies voor, waar het maar de vraag is of het archief dat door deze op privaatrecht gebaseerde instellingen wordt gevormd onder de Archiefwet worden geschaard[58]. Hierover later in deze scriptie (paragraaf 4.2) meer.

3.6 Hergebruik, open overheidsdata en open overheid

Met de opkomst van ICT is er een open overheidsdata beweging ontstaan. Open overheidsdata bevordert het hergebruik van bij de overheid beschikbare informatie. Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat het aanbieden van open overheidsdata positieve maatschappelijke en economisch effecten kan hebben. Zo is er in 2003 door de Europese Commissie een richtlijn vastgesteld om hergebruik te reguleren[59]. Bij wet van 22 december 2005 is deze richtlijn geïmplementeerd in de WOB[60]. Eén van de effecten die genoemd wordt in de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 30 mei 2011, wordt gesteld dat open overheidsdata onder andere bijdraagt aan participatie van en controle door burgers[61]. Zowel de minister van Binnenlandse Zaken als

[57] Het ging hier om de bouw van een parkeergarage.
[58] Bijvoorbeeld een geprivatiseerde buitendienst van een gemeente http://www.dvhn.nl/nieuws/groningen/article6741044.ece/Oldambt-ontslaat-topman-Publiq-na-fraude of een stichting die het beheer heeft van een aantal openbare scholen: http://www.rijnmond.nl/Homepage/Nieuws?view=%2FNews%2FDefault%2F2011%2Fjuli%2FOM%20doet%20inval%20bij%20onderwijsorganisaties (beide geraadpleegd 13 juli 2011)
[59] Richtlijn 2003/98/EG van het Europese Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 betreffende het hergebruik van overheidsinformatie (PbEU L345/90).
[60] Wet van 22 december 2005 tot wijziging van de Wet openbaarheid van bestuur en enige andere wetten in verband met de implementatie van richtlijn nr. 2003/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 17 november 2003 inzake het hergebruik van overheidsinformatie (Wet implementatie richtlijn inzake hergebruik van overheidsinformatie)
[61] http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2011/05/30/kamerbrief-hergebruik-overheidsinformatie-en-open-data.html (geraadpleegd 11 juli 2011)

de minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie staan voor meer beschikbaar stellen van open data[62].

In het kielzog van hergebruik en open overheid komt een begrip als open standaarden naar voren. Een open standaard is een norm die publiek beschikbaar is en kan bijdragen aan de uitwisselbaarheid van informatie waardoor men minder afhankelijk wordt van de software die gebruikt wordt. In Nederland is er een actieplan Nederland Open in Verbinding actief. Dit actieplan moet het gebruik van open standaarden bij de gehele overheid bevorderen. Open standaarden spelen ook een belangrijke rol bij de duurzaamheid[63]. Voor al deze ontwikkelingen is bij de archivaris mijns inziens relatief weinig aandacht[64]. Het is zo dat er in de Richtlijn Hergebruik en de implementatie daarvan in de WOB een uitzondering wordt gemaakt voor zogenaamde culturele instellingen. Daaronder vallen, aldus de toelichting, archiefbeherende instellingen ook[65]. Archiefdiensten zijn echter informatiebeherende instellingen die veelal juist informatie beheren die afkomstig is van overheidsorganen, waarop de regels rondom hergebruik van toepassing zijn[66]. Dit kan in extremis als consequentie hebben dat informatie die voor hergebruik in aanmerking komt, door (vervroegde) overbrenging onder deze verplichting uitkomt. Juist in de nieuwe Archiefvisie is vervroegde overbrenging van digitale informatie als belangrijke ontwikkeling opgenomen[67].

3.7 Conclusie

Regelgeving omtrent openbaarheid en archief zijn niet op elkaar afgestemd. De verhouding tussen Archiefwet 1995 en de WOB wordt vaak alleen op de openbaarheid bezien. Echter de Archiefwet is van fundamenteel belang voor de werking van de WOB. Velen roepen om de WOB samen te voegen met Archiefwet maar dat lijkt mij niet strikt noodzakelijk. Het gaat er in eerste instantie om dat definities en reikwijdte dezelfde zijn. Daarnaast dienen de wetten op elkaar afgestemd te worden. Men kan ook niet volstaan met het vervroegen van de overbrengingstermijn omdat die alleen van toepassing is op blijvend te bewaren archiefbescheiden. Om het archiefbeheer te verbeteren zou het helpen de omslag te maken van een informatiestelsel naar een documentstelsel omdat het laatstgenoemde verplichtingen schept voor het toegankelijk maken van de beschikbare informatie. Daarnaast zou het overnemen van het voorstel van de Commissie Franken om in de grondwet

[62] http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni/nieuws/2011/05/17/alle-overheidsdiensten-voor-ondernemers-via-internet.html (geraadpleegd 15 juli 2011)
[63] Zie bijvoorbeeld https://noiv.nl/weblogs/jan-rietveld/2011/02/08/digitale-opslag-en-digitale-duurzaamheid/ (geraadpleegd 11 juli 2011)
[64] http://www.archief20.org/profiles/blogs/de-archivaris-en-open?xg_source=activity (geraadpleegd 11 juli 2011)
[65] Artikel 11a lid 1 sub d WOB en TK 2004-2005, 30.188, nr.3, p.11.
[66] Zie ook: http://www.archief20.org/profiles/blogs/is-een-archiefdienst-een (geraadpleegd 11 juli 2011)
[67] http://www.nationaalarchief.nl/sites/default/files/docs/archiefvisie.pdf, p.5

naast de toegang tot overheidsinformatie ook de toegankelijkheid van informatiebeheer te borgen kunnen bijdragen aan het besef ook daadwerkelijk te zorgen voor een adequaat archiefbeheer bij de overheid.
Wat betreft de instellingen en organisaties waarop de wet van toepassing is heeft de Erfgoedinspectie een belangrijk aandachtspunt opgemerkt dat zowel in de Archiefwet als ook in de WOB doel treft. Niet zozeer de instelling moet centraal staan maar meer nog de activiteit en de publieke taak (dienende een publiek belang). De informatie die op deze publieke taak betrekking heeft moet in principe openbaar zijn en dient in goede, geordende en toegankelijke staat bewaard te worden. Archieven die worden gevormd door externe, private partijen binnen een publieke taak zouden dan niet alleen op basis van een privaatrechtelijk contract maar ook op basis van een publiekrechtelijke regel verplicht kunnen worden hun informatie over te dragen[68]. Tot slot zou het gebruik van open standaarden en de bevordering van hergebruik in Archiefwet en WOB beter, in samenhang, geborgd moeten worden.

[68]Zie hiervoor als voorbeeld: Rekenkamercommissie gemeente Utrecht, *Gaten in het geheugen, een onderzoek naar het Utrechts Archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg,* Utrecht 2004, p. 56-57

4 Gemeenten, Archief en Toezicht

4.1 Inleiding

Alvorens in te gaan op archieftoezicht is het van belang de staatsrechtelijke context te schetsen (4.2). Daarna wordt nader ingegaan op de begrippen zorg en beheer, zoals dat onderscheid in juridische zin wordt gemaakt (4.3). Op gemeentelijk niveau zijn er momenteel verschillende toezichthouders (4.4). Ik maak daarom onderscheid tussen enerzijds het specifiek, archiefwettelijk toezicht, zoals dat in de Archiefwet 1995 is geregeld (4.4.1) en anderzijds het generiek toezicht door gemeenteraad (4.4.2), accountant (4.4.3) en rekenkamer (4.4.4), zoals dat in de Gemeentewet is vastgelegd. Tot slot wordt ingegaan op de voorstellen tot wijzigingen van het toezicht die momenteel bij het parlement in behandeling zijn (4.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie (4.6)

4.2 Staatskundige context

De structuur van het Nederlandse binnenlands bestuur is ongeveer halverwege de 19e eeuw ontstaan. Onlosmakelijk is daar de naam van J.R. Thorbecke (1798-1862) mee verbonden. De grondwetsherziening van 1848, Provinciewet 1850 en Gemeentewet 1851 waren een gevolg van zijn inspanningen. Het geheel van verhoudingen tussen de verschillende bestuurslagen wordt aangeduid met de term gedecentraliseerde eenheidsstaat. Zoals de term al doet vermoeden is er sprake van een bepaalde eenheid, uniformiteit in organisatie, inrichting en taaktoedeling. Nederland kent op hoofdlijnen de driedeling Rijk – provincie – gemeente. Daarnaast is er nog een functioneel onderscheid mogelijk als we kijken naar bijvoorbeeld productschappen en waterschappen.

Gemeenten hebben alle eenzelfde inrichting die voorgeschreven is in de Gemeentewet. Daarnaast hebben alle gemeenten in principe dezelfde taken, ook indien die vanuit het Rijk aan de gemeente worden toebedeeld. Er zijn twee uitingsvormen namelijk autonomie en medebewind. Autonomie is in de Grondwet vastgelegd in artikel 124 eerste lid waarin staat dat het aan het bestuur van gemeenten (en provincies) de bevoegdheid wordt overgelaten tot

regeling en bestuur inzake hun huishouding. Het overgrote deel van de taken die de gemeente uitvoert is op basis van medebewind. Daarbij stelt de Rijksoverheid de regeling en wetten vast en geeft de gemeente uitvoering aan deze taken.

Een evaluatierapport 'decentralisatie als opgave' over de periode 1993-2008 geeft aan dat er diverse decentralisatie-impulsen hebben plaatsgevonden maar dat die steeds op zichzelf stonden en dat er geen sprake was van een kenbaar, eenduidig en doordacht decentralisatiebeleid[69]. De minister dient volgens de Gemeentewet decentralisatie ten behoeve van gemeente te bevorderen[70]. In het laatste, nog niet geaccordeerde, bestuursakkoord worden wederom enkele taken van de centrale overheid naar de gemeente overgebracht[71]. Vaak gaat decentralisatie gepaard met bezuinigingen waardoor het voor gemeenten lastig is de taak goed te kunnen uitvoeren. Inzet is te komen tot een krachtige, kleine en dienstverlenende rijksoverheid. Overdracht van taken en verantwoordelijkheden versterkt, aldus de regering, het dienstverlenende profiel van gemeenten[72].

4.3 Archiefzorg en -beheer

Het toezicht wordt gehouden op enerzijds de archiefzorg en anderzijds het archiefbeheer. Het zinvol dit onderscheid nader te duiden omdat de gemeentelijk toezichthouder slechts toezicht houdt op het beheer.
Sinds de Archiefwet 1962 wordt er onderscheid gemaakt in archiefzorg, de bestuurlijke verantwoordelijkheid en het daarvan afgeleide archiefbeheer, de ambtelijke verantwoordelijkheid. Het begrip zorg wordt niet in de Archiefwet zelf gedefinieerd maar beschreven in de memorie van toelichting: "de algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid er zorg voor te dragen dat (voor de archiefdienst) de huisvesting adequaat is, dat er voldoende gekwalificeerd personeel is en dat er geldmiddelen ter uitvoering van die dienst ter beschikking zijn"[73]. Beheer daarentegen omvat, aldus dezelfde memorie van toelichting, 'de feitelijke werkzaamheden door de archivaris en zijn medewerkers in verband met inventarisatie, ter beschikking stellen en conservering van de archiefbescheiden'. De toelichting van beide begrippen heeft een sterke referentie naar die levensfase van de archiefbescheiden waarbij ze onder beheer zijn van de archivaris. Maar dat is een verkeerde suggestie want beide begrippen gelden voor de gehele levensfase van de archiefbescheiden, van creatie tot vernietiging of overdracht.

[69] dr. M. Boogers e.a., *Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid 1993-2008,* Tilburg 2008.
[70] artikel 117 lid 1 Gemeentwet
[71] http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/2011_lbr/bestuursakkoord/20110420_OnderhandelaarsakkoordBA_def.pdf (geraadpleegd 13 juli 2011)
[72] http://www.rijksoverheid.nl/nieuws/2011/04/21/bestuursakkoord-over-decentralisatie.html
[73] TK 1993-1994, 22.866, nr.7, p.5.

In de eerste Archiefwet van 1918 werd slechts gesproken over archiefzorg. De Archiefwet regelt dat voor wat betreft de gemeente het college van B&W de zorgplicht heeft en dat, indien benoemd, de gemeentearchivaris de beheerder is. Mocht er geen gemeentearchivaris zijn benoemd, dan is de gemeentesecretaris beheerder.

4.4 Het archieftoezicht voor de wetswijzigingen

4.4.1 Archiefwettelijk toezicht

In de Gemeentewet van 1851 lezen we in artikel 103 dat de instructie van de secretaris door de raad dient te worden vastgesteld en aan Gedeputeerde Staten (GS) moet worden medegedeeld. '*Hij wordt daarbij inzonderheid ook met de zorg voor het archief, onder toezigt van burgemeester en wethouders, belast*'. Vaak kwam het neer op de zorg voor het zogenaamde 'nieuw-archief' indien er een gemeentearchivaris was of werd benoemd. We moeten dit begrip zorg niet verwarren met het gelijknamige begrip dat later in de archiefwetgeving is gekomen. Er is hier duidelijk sprake van een ambtelijke verplichting terwijl in de wet steeds over een bestuurlijke verplichting wordt gesproken. Tot slot werd ingevolge deze Gemeentewet het college van Burgemeester en Wethouders (B&W) verplicht jaarlijks een beredeneerd verslag te doen van de 'toestand der gemeente'. Dit verslag moest aan GS worden meegedeeld. Door de minister werd een formulier, vastgesteld[74]. Opgenomen in dit formulier was de toestand van de archieven.

Met de Archiefwet 1918 werd de zorg voor de archieven opgedragen aan het college van B&W. Het toezicht op de zorg over de gemeentelijke archieven werd in 1918 opgedragen aan GS. Zij konden voor de uitvoering kiezen voor ofwel een door GS te benoemen provinciaal archiefinspecteur ofwel door de Rijksarchivaris in de provincie. Voor deze laatste werd in de praktijk het meeste gekozen. Er werd in de wet wel bij verwaarlozing van archieven de sanctiemaatregel dwangdepot opgenomen[75] maar deze is in de praktijk nooit toegepast.

Toen dus in 1959 de nieuwe Archiefwet, ter vervanging van die van 1918, werd behandeld in de Tweede Kamer werd ook gesproken over het toezicht. Een nieuwe speler voor dit onderwerp werd toegevoegd, namelijk de gemeentearchivaris. Deze werd belast met het toezicht op het beheer van de nog niet overgebrachte gemeentelijke archiefbescheiden. Ondanks protesten vanuit de VNG en het Landelijk Contact Orgaan van gemeentesecretarissen, die de angst hadden dat de archivaris wellicht op de stoel van de secretaris

[74] Gemeentewet 1851, artikel 182. (Stb. 1851, n. 85)
[75] Archiefwet 1918, artikel 18

ging zitten, werd een amendement om dit artikel 25 lid 2, waarin het toezicht geregeld werd, te schrappen afgewezen[76]. Zo werd toch vastgehouden aan deze vorm van toezicht.

De Archiefwet 1995 veranderde niets aan de aanwezige structuur. De Archiefwet heeft een complex systeem in het leven geroepen als het gaat om toezicht op het beheer van archieven.

Een eerste belangrijke constatering is het feit dat hetgeen waar toezicht op gehouden moet worden op centraal en decentraal niet overeenstemt. Spreekt artikel 25a in artikel 1 over het toezicht op de naleving van het bij of krachtens *de* wet bepaalde ten aanzien van het beheer van archiefbescheiden, daar spreken artikel 32 lid 2 van het toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens *deze* wet. Daarmee wordt het toezicht voor de gemeentearchivaris beperkt tot bepalingen bij of krachtens de Archiefwet en niet zoals de equivalent op rijksniveau hetgeen bepaald is bij of krachtens andere wetten. Het is niet duidelijk noch uit de wetsgeschiedenis noch uit de literatuur waarom deze beperking dan is gemaakt. Ook in het nieuwe concept waarin de figuur provinciaal archivaris wordt geïntroduceerd, is zijn toezicht geformuleerd als "krachtens deze wet". Wel kan ik constateren dat deze beperking onnodig en niet gewenst is.

Het (decentrale) aspect van toezicht bestaat enerzijds uit een (inter)bestuurlijk toezicht, op de zorg, van GS uitgevoerd door de provinciaal archiefinspecteur en anderzijds is er, indien er sprake is van een door het college van B&W, benoemde gemeentearchivaris, toezicht op het beheer van archiefbescheiden die nog niet zijn overgebracht naar het gemeentearchief. Dit toezicht dekt overigens nog niet alles want er is geen toezicht op het beheer van archieven die reeds zijn overgebracht naar de archiefbewaarplaats. Indien er geen gemeentearchivaris is benoemd door het college van B&W, dan zal de provinciaal inspecteur, naast het uitvoeren van het toezicht op de zorg namens GS, tevens dat doen voor het toezicht op het archiefbeheer. In dit geval ligt de verantwoordelijkheid bij de (gemeente)secretaris.

Het toezicht dat het college van GS uitvoert is overigens niet altijd achteraf. Dit college heeft ook een aantal bevoegdheden waarbij gemeente bepaalde beslissingen vooraf ter goedkeuring aan hen moet voorleggen. Bijvoorbeeld bij vervanging (artikel 7) en de bouw, verbouw, inrichting of verandering van inrichting van een archiefbewaarplaats of tot ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefbewaarplaats (artikel 33). Machtigingen, zoals die tot opschorten overbrengingstermijn (artikel 13 lid 3) en machtiging tot het stellen van beperkingen op de openbaarheid van archiefbescheiden,

[76] TK 1959-1960, 4549, nr. 9 (amendement lid Versteeg)

langer dan voor 75 jaar (artikel 15 lid 4) worden niet gezien als vormen van interbestuurlijk toezicht maar als geven van vergunning of ontheffing om te handelen in afwijking van een regel of gebod uit de Archiefwet[77]. Tot slot worden in de provinciale archiefverordening ingevolge artikel 33 lid 1 vaak ook voorwaarden opgenomen waarbij mededeling aan GS moet worden gedaan.

Joost Salverda heeft in zijn scriptie 'zorg(en) voor en over een goed archiefbeheer' onderzoek gedaan naar de effectiviteit van deze constructie. Wat hem opviel was, dat hoewel er een juridisch onderscheid is tussen zorg en beheer, er in de praktijk overlap was. De gemeentearchivaris voerde ook toezicht op de zorg uit. Dat is ook wel logisch omdat zonder goede zorg een adequaat beheer niet mogelijk is. Zijn definitie van zorg was: 'de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de zorgdrager voor het beheer van de archiefbescheiden, alsmede de voorwaarden die noodzakelijk zijn om een efficiënt en effectief beheer mogelijk te maken'[78]. Daarnaast concludeerde hij dat dubbel toezicht effectiever is dan enkelvoudig toezicht. Het lijkt er eerder op dat twee meer zien dan één en dat de provinciaal inspecteur een onafhankelijker oordeel kan geven dan een gemeentelijk inspecteur. Dit laatste wordt door Salverda ook opgemerkt en hij noemt daarbij de verschillende rollen die een gemeentearchivaris heeft. Namelijk enerzijds een adviserende en controlerende rol en anderzijds de rol van beheerder van de overgebrachte archiefbescheiden in de archiefbewaarplaats.

Tot slot heeft de Wet dualisering gemeentebestuur[79] ook een vreemde en onlogische constructie opgeroepen. Volgens de huidige Archiefwet is het college van B&W belast met de zorg voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen. Zo ook dus van de archiefbescheiden van de gemeenteraad, die onder de raadsgriffier berusten en van de rekenkamer. De gemeentearchivaris is toezichthouder voor de archiefbescheiden van deze gemeentelijke organen. Maar omdat de griffier en de rekenkamer geen instructies kunnen ontvangen van het college, is dit dus eigenlijk onvoldoende geregeld[80]. Want je kunt niet ergens voor verantwoordelijk zijn waar je feitelijk geen zeggenschap over hebt.

[77] TK 2010-2011, 32.389, nr. 8, p. 31.
[78] J. Salverda, *Zorg(en) voor en over een goed archiefbeheer*, Nijmegen 2004, p. 19
[79] Wet van 28 februari 2002 tot wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten tot dualisering van de inrichting, de bevoegdheden en de werkwijze van het gemeentebestuur.
[80] Zie bijvoorbeeld artikel 1 lid 1 sub b van het delegatiebesluit arbeidsvoorwaardenregelingen gemeente Delft 2003.

4.4.2 Controlerende functie gemeenteraad

Sinds de aanpassing van de Archiefwet 1995 als gevolg van de Wet Dualisering gemeentebestuur wordt de toezichthouder niet meer door de gemeenteraad benoemd maar door het college van B&W[81]. Onder bevelen van het college vindt het toezicht plaats. De gemeenteraad kan middels het vaststellen van een verordening wel kaders meegeven. Zo kan de gemeenteraad bijvoorbeeld in de verordening laten vastleggen dat zij periodiek van het college een verslag van het toezicht in handen krijgt[82]. Dit was zo ook in Haarlem geregeld[83]. Maar daar werden de verslagen, hoewel ze er lagen, niet doorgestuurd naar de gemeenteraad. Aanvankelijk was het bij het college niet bekend dat deze rapporten er lagen en vervolgens werd er een beroep op geheimhouding gedaan[84]. Uiteindelijk heeft een raadslid vragen gesteld om zo de resultaten via de actieve informatieplicht boven tafel te krijgen.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wet dualisering provinciebestuur heeft het Landelijk Overleg Provinciale Archiefinspecteurs (LOPAI) tevergeefs bezwaar ingediend tegen de benoeming van de provinciaal inspecteur door GS voor het toezicht op naleving van de Archiefwet door de provincie zelf. De minister wees erop dat in de oude constructie de provinciaal inspecteur ook onder de bevelen van GS dit toezicht uitoefende, dat voorts Provinciale Staten een verordening vastgesteld heeft en dat daarmee de constructie niet is veranderd[85]. Naar analogie heeft de gemeentearchivaris eenzelfde positie. De controlerende taak kan dus momenteel onder andere worden ingevuld door kaders in de verordening en vragen ex artikel 169 Gemeentewet te stellen.

4.4.3 Rechtmatigheidsonderzoek accountant

In artikel 213 lid 2 van de Gemeentewet dient door de gemeenteraad een accountant te worden aangewezen die rechtmatigheidsonderzoek doet voor wat betreft de jaarrekening. Daarvoor doet de accountant vaak onderzoek in de dossiers van de gemeente. Indien de archieven niet op orde zijn kan de accountant zijn onderzoek niet goed volbrengen en zal hij daar melding van

[81] Stb. 2005, nr.530.
[82] Http://www.lopai.nl/wetregelgeving.verordeningen.php. (model archiefverordening met benoemde archivaris, artikel9-14
[83] Archiefverordening van de gemeente Haarlem 2002, artikel 9
[84] H. Berende, *De Haarlemse casus, de grenzen van de archiefinspectie bij openbaarmaking van een eigen rapport,* in: Archievenblad 114 (2010/10), p. 33-34.
[85] TK 2003-2004, 29.316, nr.3, p.3-4

maken in zijn rapportage[86]. De gemeenteraad kan vervolgens met deze bevindingen het college aansporen het dossierbeheer op orde te krijgen.

4.4.4 Onderzoek door de Rekenkamer

Met het dualisme kwam ook het instituut rekenkamer voor gemeenten in de Gemeentewet[87]. Voorheen hadden sommige gemeenten al een rekenkamercommissie, waarvan Delft in 1996 de eerste was[88]. De rekenkamer doet onderzoek naar de doeltreffendheid, rechtmatigheid en doelmatigheid van het gemeentelijk beleid en de organisatie. Hij kan zelfstandig onderzoek doen naar bijvoorbeeld de invulling van het archiefbeheer van een of meerdere gemeenten (indien ze in gemeenschappelijk verband zijn georganiseerd). Een bekend rapport is 'Gaten in het geheugen, een onderzoek naar het Utrechtse archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg' in 2004 (en een vervolgonderzoek in 2007)[89]. Aanleiding voor dit onderzoek was het vermoeden dat er documenten zoek waren geraakt, mede op basis van een aantal WOB verzoeken door een actiecomité. Ook het onlangs verschenen rapport van de Rekenkamer Rotterdam 'Baat het niet dan kost het wel, onderzoek naar kosten en baten van grote ICT-projecten' raken aspecten van archiefbeheer. Vaak echter ontbreekt het rekenkamers aan specifieke kennis op archief- en informatiebeheer om zulke onderzoeken uit te kunnen voeren. Soms wordt door de lokale rekenkamer vergeten dat er ook een toezichthouder is en dat deze inbreng zou moeten hebben bij onderzoeken die archiefbeheer aangaan. Dit was het geval bij het onlangs gehouden onderzoek van de Rekenkamer van Arnhem naar vastgoedtransacties[90].
De rekenkamer rapporteert aan de gemeenteraad die vervolgens haar politiek oordeel geeft. Salverda oppert dan ook de mogelijkheid de toezichthoudende functie van de gemeentearchivaris onder te brengen bij een rekenkamer[91].

---

[86] Zie bijvoorbeeld de constatering in het beleidsplan gemeentearchief Schiedam 2011-2014 (http://www.rijksoverheid.nl/ministeries/eleni/nieuws/2011/05/17/alle-overheidsdiensten-voor-ondernemers-via-internet.html), p. 10 (geraadpleegd 15 juli 2011)
[87] hoofdstukken IVa en XIa Gemeentewet
[88] http://nl.wikipedia.org/wiki/Gemeentelijke_rekenkamer (geraadpleegd 13 juli 2011)
[89] Rekenkamercommissie gemeente Utrecht, *Gaten in het geheugen, een onderzoek naar het Utrechts Archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg,* Utrecht 2004,
[90] http://www.arnhem.nl/dsresource?objectid=115005 (Rekenkamercommissie Arnhem, *Vastgoed in 2010 vast beter,* Arnhem 2010.
[91] Salverda 2004, p. 47

4.5 Toezicht na de wetswijzigingen

4.5.1 Proloog

Sinds het schrijven van mijn scriptie in 2000 zijn er meerdere initiatieven en ideeën geweest om het archiefwettelijk toezicht te hervormen. In juli 2002 kwamen het Ministerie van OCW, het Interprovinciaal Overleg, de Unie van Waterschappen en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten gezamenlijk overeen dat zij onderzoek wilde doen naar de wenselijkheid van één archiefinspectiefunctie in Nederland[92]. Dit werd in het zogenaamde archiefconvent 2002-2006 vastgelegd. Het doel was om een effectieve en efficiënte samenhang in het toezicht te verkrijgen. Het was ook een vervolg op de uitkomsten van de commissie Van Diepen-Oost die in haar rapport in 2000 stelde:

'Er zal in de toekomst verder gewerkt moeten worden om te komen tot één landelijke, onafhankelijke georganiseerde inspectie. Deze dienst -die overigens decentraal en in goede afstemming met de diverse overheidsbesturen kan werken- zal toezicht moeten houden op de hele keten van archieven, zowel het documentaire als het cultuurhistorische erfgoeddeel'[93].

Het initiatief leek dood te bloeden totdat in 2004 een begeleidingsgroep 'archiefinspectiefunctie' werd ingesteld met vertegenwoordigers van de initiatiefnemers. Dit onderzoek was onderverdeeld in twee fasen waarbij de eerste ging over methodiek van inspecteren en de tweede fase over de wijze van organiseren. Uiteindelijk heeft slechts de eerste fase een eindrapport opgeleverd en hoewel het advies van de werkgroep was snel te starten met fase twee is deze achterhaald door het rapport van de commissie Oosting. Toch geeft het eerste rapport vooral aanbevelingen over organisatorische zaken en hoe inspectie in te richten is en lijkt zij daarbij uit te gaan van de bestaande organisatorische vorm. Belangrijke conclusie daarbij is de onafhankelijke positionering. Volgens de werkgroep is die onafhankelijke positionering bij de rijksarchiefinspectie en de provinciale archiefinspectie voldoende onafhankelijk maar is dat bij gemeenten en waterschap niet het geval[94].

[92] http://www.vng.nl/smartsite.dws?id=70086 (geraadpleegd 13 juli 2011)
[93] Commissie Van Diepen-Oost, *Archieven in de Etalage*, p.37-38.
[94] Vraag is of die conclusie voor wat betreft het provinciaal archief- en informatiebeheer hetzelfde is. Daar is, evenals bij gemeenten, sprake van een interne controlefunctie.

4.5.2 Commissie Oosting

In 2008 verscheen het rapport van de Commissie Doorlichting van interbestuurlijke toezichtarrangementen, kortweg genaamd de Commissie Oosting, getiteld 'Van specifiek naar generiek'. Vanaf 2003 werd er nagedacht over het verbeteren van het interbestuurlijk toezicht. Het arrangement was flink gegroeid en er was een bijna onoverzichtelijk oerwoud aan specifiek interbestuurlijk toezicht ontstaan. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat en gemeenten (en provincies) vervullen het overgrote deel van hun taken in medebewind. Er bestaat geen wettelijke hiërarchie tussen de bestuurslagen. Daarnaast veronderstelt decentralisatie vertrouwen in medeoverheden, waarbij er dus verschillen kunnen ontstaan in hoe taken worden uitgevoerd. Interbestuurlijk toezicht is onderdeel van een samenstel van checks en balances om de 'eenheid' in de uitvoering van taken door decentrale overheden te waarborgen. De commissie meent dat interbestuurlijk toezicht in overeenstemming dient te zijn met de kenmerken en vereisten van de gedecentraliseerde eenheidsstaat en de dualisering van het bestuur van gemeenten en provincies. In haar visie dient dit toezicht van specifiek naar generiek te gaan waarbij er twee generieke instrumenten blijven bestaan: de bevoegdheid tot schorsing en spontane vernietiging door de Kroon en de bevoegdheid tot ingrijpen bij taakverwaarlozing (door de naast-hogere bestuurslaag)[95]. Over de Archiefwet en het toezicht op de zorg van GS op de gemeente wordt gezegd dat dit kan worden afgeschaft. De zorg voor gemeentelijke archieven kan aan gemeenten zelf worden overgelaten. Indien zij zich niet aan de verplichtingen uit de Archiefwet houden, kan door de meest nabije bestuurslaag worden ingegrepen op grond van de taakverwaarlozingsregeling. Een situatie die ruim anderhalve eeuw bestaat wordt daarmee in drie zinnen weggeschreven.

4.5.3 Wet revitalisering generiek toezicht

Het werk en resultaat van de Commissie Oosting heeft geleid tot een wetsontwerp. In de laatste versie die nu in de Tweede Kamer wordt behandeld voorziet deze wet in een wijziging van de Archiefwet 1995. Overigens zou deze wijziging pas ingaan nadat het Archiefbesluit is vernieuwd. Vervallen zullen onder andere artikel 7, de tweede en derde volzin en de artikelen 33 en 34[96]. Dit betekent dat het toezicht van GS op zal gaan in een generiek toezicht dat wordt neergelegd in artikel 124 en artikelen 124a t/m 124i. Deze vorm van toezicht bestond dus al maar wordt nu een belangrijker middel en daarom op voorstel van de Commissie Oosting aangepast. Belangrijkste maatregel bij taakverwaarlozing bij de gemeente wordt de zogenaamde indeplaatsstelling. Een feitelijke indeplaatsstelling houdt in dat

[95] Commissie Oosting, 'Van specifiek naar generiek, doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen', Den Haag 2007, p.11
[96] TK 2010-2011, 32.389, nr. 2.

alle maatregelen die genomen moeten worden om de gevorderde taak uit te voeren, worden genomen door het toezichthoudende orgaan. Het gaat dan om zogenaamd preventief toezicht. Een besluit tot indeplaatsstelling kan worden beëindigd door de toezichthouder indien een bestuursorgaan aan de toezichthouder in voldoende mate aannemelijk heeft gemaakt dat het bestuursorgaan de gevorderde taken alsnog naar behoren zal uitvoeren[97]. Een ander middel is het schorsen of vernietigen van besluiten. Op dat moment is vaak het kwaad al geschied en gaat het bij archiefbeheer vaak om feitelijk handelen of nalaten van het nemen van besluiten. Men noemt dit het zogenaamde repressief toezicht.

De wetswijziging verandert dus het systeem van toezicht aanzienlijk. De wijziging impliceert, aldus de Koninklijke Vereniging Archivarissen Nederland (KVA) en Brancheorganisatie Archiefinstellingen (BRAIN) een verzwaring van de toezichthoudende taak van de gemeentearchivaris[98]. Omdat zo'n 25% van de gemeenten geen door het college van B&W aangestelde gemeentearchivaris heeft voorzien zij problemen en adviseren zij dan ook het aanstellen van een gemeentearchivaris verplicht te stellen.

Een ander wijzigingsvoorstel van de Archiefwet, voorziet in het wijzigen van artikel 28 waardoor ook de verplichting een provinciaal archiefinspecteur aan te stellen zou vervallen[99]. Op provinciaal niveau wordt naar analogie van gemeenten een provinciaal archivaris geïntroduceerd. Deze neemt de taak van het interne toezicht over van de te vervallen provinciaal archiefinspecteur. Er worden geen wettelijke voorwaarden meer gesteld aan de functionaris die het andere aspect van taken van een provinciaal archiefinspecteur overneemt. Waarmee volgens de KVAN en BRAIN ook de deskundigheid komt te vervallen voor het generiek toezicht. Daarnaast blijven er enkele bepalingen in de Archiefwet 1995 van kracht die specifieke archivistische kennis voor het afgeven van machtigingen (artikel 13 derde lid en artikel 15 vierde lid) nodig heeft. Deze bepalingen worden door door de Rijksoverheid niet gezien als vormen van interbestuurlijk toezicht. Daarentegen staat artikel 7, het verkrijgen van een machtiging voor vervanging van archiefbescheiden, wel gaan vervallen[100].

[97] TK 2010-2011, 32.389, nr. 3
[98] Http://www.kvan.nl/files/nota/brief-KVAN_+_BRAIN_wetsvoorstel_revitalisering_generike_toezicht_aan_BZ_o.pdf (geraadpleegd 26 juni 2011)
[99] Http://www.internetconsultatie.nl/wijzigingarchiefwet1995/document/292 (geraadpleegd 26 juni 2011)
[100] Ledenbrief VNG 11/049, 21 juli 2011: horizontale verantwoording gemeentelijke archiefketen (http://www.vng.nl/Documenten/actueel/brieven/ledenbrieven/2011/20110721_lbr11_049_U201101357%20_2_.pdf, geraadpleegd 15 augustus 2011).

4.6 Conclusie

Er zijn op gemeentelijk niveau verschillende vormen van toezicht op het archiefbeheer. Er is verticaal toezicht, dat bij wetswijziging zal worden teruggebracht tot een generiek toezicht waarbij enerzijds preventief bij taakverwaarlozing maatregelen genomen kunnen worden bij wijze van indeplaatsstelling en anderzijds repressief door het schorsen en/of vernietigen van besluiten. De provincie kan bij indeplaatsstelling dan gemeentelijke taken op zich nemen.

Op horizontaal niveau zijn er een aantal toezichthouders. Allereerst is er het hoogste orgaan, de gemeenteraad en zijn er een tweetal, de rekenkamer en de accountant, die aan haar kunnen rapporteren over het informatie- en archiefbeheer, middels audits of controle. Tot slot is er als toezichthouder de gemeentearchivaris, die, afhankelijk van de kaders die de gemeenteraad in de Archiefverordening stelt slechts kan rapporteren aan het college van B&W. Hier ontstaat een zogenaamde interne controle functie die niet onafhankelijk georganiseerd is. Deze positie is ontstaan door het doorvoeren van het dualisme. Bij het doorvoeren is echter een omissie ontstaan als het gaat om het toezicht op het archiefbeheer van de gemeenteraad door de griffie en de rekenkamer, gemeentelijke organen die niet onder het college van B&W vallen. In de wet heeft de gemeentearchivaris onder bevelen van het college het toezicht maar heeft het college geen zeggenschap over het archiefbeheer van deze organen. Ook is er deze functionaris slechts bevoegd het toezicht in te richten voor hetgeen krachtens of bij de Archiefwet 1995 is gesteld op het beheer van archieven.

5 Internationaal kader

5.1 België (Vlaanderen)[101]

5.1.1 Bestuursvorm

België is een constitutionele monarchie, een federale staat die is samengesteld uit drie gemeenschappen (Vlaams, Waals en de Duitstalige gemeenschap) en de gewesten (Vlaanderen, Walonië en Brussels Hoofdstedelijk gebied). Dit ingewikkelde stelsel kent maar liefst zes parlementen. Naast deze indeling kent België ook provincies en gemeenten.

5.1.2 Archiefwetgeving

De Belgische federale Archiefwet dateert in oorsprong van 1955. Er is al vaak getracht deze wet, die slechts 7 artikelen kent, vervangen te krijgen. Pas onlangs, bij wet van 6 mei 2009 is het gelukt de wet enigszins te moderniseren[102]. Het was geen vervanging maar een aanpassing van de bestaande wet. De overbrengingstermijn werd van 100 naar 30 jaar teruggebracht, terminologie werd aangepast[103]. Maar de Belgische wetgeving is complex. Naast deze federale Archiefwet is op 5 augustus 2010 een Vlaams Archiefdecreet in werking getreden. Grote vraag is hoe dit zich nu verhoudt tot de federale wet. De vele regels die er zijn ontstaan om de eenheid van België te bewaren zijn onder andere vastgelegd in een bijzondere wet van 8 augustus 1980 waarin het gewest zich het recht voorbehoudt om rechtsbepalingen aan gemeenten op te leggen over aangelegenheden waarvoor men niet bevoegd is, maar die noodzakelijk zijn voor het uitoefenen van de eigen bevoegdheden. Archiefbeheer raakt natuurlijk direct de uitoefening van de bedrijfsvoering. De Belgische afdeling wetgeving van de Raad van State betoogt dat de Vlaamse Overheid niet bevoegd is regels te stellen over het statisch archief van onder andere gemeenten en provincies. Deze blijven onder regime staan van de Archiefwet. Het Vlaamse decreet kan zich in deze visie dus alleen zich uitspreken over het dynamisch archief.

[101] Voor deze vergelijking is mede gebruik gemaakt van twee artikelen van de hand van Bart Coppein getiteld *The eagle has landend...?* in: OD 64 (2010/11), p.4-7 en OD 64 (2010/12), p.20-23.
[102] Belgische Staatsblad op 19 mei 2009, artikel 126-132
[103] http://www.archiefforum.be/index.php?topic=739.0 (geraadpleegd 21-6-2011)

5.1.3 Openbaarheid van bestuur

België heeft een veel duidelijkere verankering van het recht op overheidsinformatie in de Grondwet (Gw) opgenomen. Artikel 32 Gw bepaalt dat een "*ieder heeft het recht elk bestuursdocument te raadplegen en er een afschrift van te krijgen, behoudens in de gevallen en onder de voorwaarden bepaald door de wet, het decreet of de regel bedoeld in artikel 134*". In Vlaanderen is aan deze bepaling invulling gegeven bij decreet van 26 maart 2004[104]. Opvallend is dat verzoekers krachtens dit decreet recht hebben op verbetering of aanvulling van bestuursdocumenten als het gegevens hem persoonlijk betreffen, hetgeen in Nederland in de Wet Bescherming persoonsgegevens is geregeld[105]. De beroepsinstantie maakt een jaarverslag en betrekt hier ook het aantal aanvragen dat bij de diverse overheidsinstanties is gedaan. Dit geeft een goed overzicht van de omvang van de aanvragen, inwilligingen en weigeringen[106]. Alle beslissingen van dit beroepscollege zijn ook openbaar en op internet beschikbaar[107].

5.1.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving

Het bestuursdocument wordt in het Vlaams decreet van 26 maart 2004 gedefinieerd als de drager, in welke vorm ook, van informatie waarover een overheidsinstantie beschikt. Ook hier zien we, analoog als in Nederland, dat de begrippen archiefstuk (Archiefwet) en bestuursdocument (Vlaamse WOB) niet overeenkomen[108]. De inmiddels aangepaste Archiefwet 1955 regelt openbaarheid voor bestuursdocumenten ouder dan 30 jaar. Op de overige documenten, vrijwillig overgebracht of op bestuursdocumenten die ontheffing hebben gekregen van overbrenging is genoemd decreet van toepassing[109]. Het Vlaams archiefdecreet geeft in artikel 13 de verhouding met het eerder genoemde openbaarheidsdecreet. Het geeft enerzijds uitbreiding door te stellen dat archiefdocumenten die geen bestuursdocumenten zijn ook onder het archiefdecreet vallen en anderzijds een maximalisering tot 30 jaar van enkele uitzonderingsgronden die in het openbaarheidsdecreet worden genoemd.

---

[104] http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/document.php?document_id=1 (geraadpleegd 21-6-2011)
[105] artikel 16 (http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/detail.php?document_id=1&nav_id=50)
[106] http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/jaarverslagen.php zie bijlage 1 voor overzichten.
[107] http://www3.vlaanderen.be/openbaarheid/beslissingen.php
[108] http://www.law.kuleuven.be/icri/david/D_Openbaarheid_van_bestuur.php#SECTION00024100000000000000 (geraadpleegd 21-6-2011)
[109] http://www.law.kuleuven.be/icri/david/D_Openbaarheid_van_bestuur.php#SECTION00024200000000000000 (geraadpleegd 21-6-2011)

5.1.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten

Evenals in Nederland kent de federale Archiefwet een toezichtregime bij gemeenten. Ingevolge artikel 6 van de Archiefwet 1995 is de algemeen Rijksarchivaris toezichthouder. Dit betekent dus een centraal toezichtsmodel. Het behelst overigens meer dan toezicht alleen. De algemeen Rijksarchivaris kan ook bijvoorbeeld nadere regels (zogenaamde technische normen)[110], stellen, hij kan ook archief recupereren dat ontrokken was aan het publieke domein en hij dient selectie en vernietiging goed te keuren. Dit toezicht wordt uitgevoerd door een afdeling Toezicht, advisering en coördinatie van verwerving en selectie binnen het Algemeen Rijksarchief. Ieder jaar bezoekt de inspecteur zo'n 90 gemeenten[111]. Bij geconstateerde gebreken en nalaten is onduidelijk welke maatregelen de algemeen rijksarchivaris kan nemen. Nadere regels rondom toezicht worden gesteld in een Koninklijk Besluit[112]. In de eerste plaats kan hij het inspectierapport openbaar maken[113]. Verder vertelt artikel 16 van het genoemde Koninklijk Besluit, dat corrigerende maatregelen genomen kunnen worden. Het is vooralsnog onduidelijk wat deze maatregelen kunnen inhouden. De toelichting noemt als voorbeeld het nemen van conserverende maatregelen (verwijderen of isoleren van besmette archieven, verpakken van archieven, inrichten van archiefruimten volgens de vigerende internationale normen)[114].

Omdat de rapporten in principe niet openbaar worden gemaakt, kunnen we slechts in het jaarverslag iets over de inhoudelijke inspectie lezen. Het jaarverslag van 2008 is erg negatief over de constateringen bij gemeenten. Voor veel gemeenten is archiefbeheer geen prioriteit. In eerste instantie lijkt men hier te wijzen op het beheer van statische archieven. Er wordt bijvoorbeeld niet conform de richtlijnen van het Algemeen Rijksarchief geïnventariseerd door particuliere bedrijven en archiefbeheer wordt soms uitbesteed, zonder juridische basis, aan een lokale heemkundige kring. Het blijkt ook dat gemeentesecretarissen hulp vragen aan het Algemeen Rijksarchief om door middel van een inspectie een rapport in handen te hebben om zodoende meer middelen beschikbaar te krijgen voor het archiefbeheer. Toch is er bij de inspecties ook aandacht voor archiefvorming en moderne media[115] maar dit vormt maar een klein aspect van de totale constateringen die zich meer richten op fysieke ruimten, inventariseren en personeel. Gezien de beperkte capaciteit, per jaar kan ongeveer 10% van de gemeenten worden geïnspecteerd, zullen prioriteiten gesteld moeten worden. Waarbij dan een

[110] artikel 6 KB tot uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de Archiefwet van 24 juni 1955.
[111] Jaarverslag Toezicht 2009: 93 en Jaarverslag Toezicht 2010: 91
[112] http://staatsbladclip.zita.be/staatsblad/wetten/2010/09/23/wet-2010021091.html (geraadpleegd 22 juni 2011)
[113] artikel 4 KB tot uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de Archiefwet van 24 juni 1955.
[114] artikel 13 KB tot uitvoering van de artikelen 5 en 6 van de Archiefwet van 24 juni 1955.
[115] Jaarverslag Toezicht 2008, p.22 e.v.
(http://arch.arch.be/images/stories/rapports_annuels/toezicht_jaarverslag_2008.pdf) geraadpleegd 22 juni 2011)

logisch gevolg is dat er in de eerste plaats aandacht is voor de genoemde (zorg)aspecten.
Naast dit toezicht bestaat er ook een regeling in het Vlaamse archiefdecreet. Daarin wordt in artikel 9 gesproken over de mogelijkheid om een externe audit van het archiefbeheer te laten uitvoeren. Dit overigens in overleg met de zorgdrager. Deze audit moet gezien worden in het kader van het algemeen bestuurlijk toezicht zoals dat in België bestaat[116].

Verder is net als in Nederland op gemeentelijk niveau de gemeenteraad die een toezichthoudende functie heeft en op die manier kan bijdragen aan een beter archiefbeheer[117].

5.1.6 Conclusie

De laatste jaren is in België aandacht geweest om de archiefwettelijke bepalingen op orde te brengen. Het toezicht bij gemeenten is op verschillende wijze geregeld. Er is een toezicht vanuit de federale overheid door de Algemeen Rijksarchivaris en er is een mogelijkheid tot bestuurlijk toezicht vanuit de gewestelijke overheid die niet structureel is geregeld maar incidenteel kan worden ingezet. Evenals in Nederland kan ook de gemeenteraad in haar toezichthoudende functie een rol spelen.

5.2 Nieuw-Zeeland

5.2.1 Bestuursvorm

Nieuw-Zeeland is een constitutionele monarchie, lid van het Gemenebest van Naties (voorheen het Brits Gemenebest). Nieuw-Zeeland heeft geen geschreven grondwet. Veel burgerrechten zijn vastgelegd in The Bill of Rights van 1990. Op grond van de Local Government Act van 1974 zijn er 16 regionale besturen in het leven geroepen, die verantwoordelijk zijn voor regioplanning, politie, bosbedrijf e.d. Op plaatselijk niveau zijn er stadsbesturen, districtsraden en gemeenten.

5.2.2. Archiefwet

De vigerende Archiefwet is the Public Records Act 2005[118]. Het meest opvallende in deze wet, voor wat betreft gemeenten (local authorities) is dat er een negatieve bescherming van 'records' is opgenomen. Een record van

[116] Zie hiervoor: Pieter Plas, *bestuurlijk toezicht, van administratieve voogdij naar bestuurlijk partnerschap?,* in Lokaal 1, p. 1: http://www.vvsg.be/Vrijetijdsbeleid/Documents/Lokaal%201%20Bestuurlijke%20toezicht.pdf (geraadpleegd 22 juni 2011)
[117] Één en ander geregeld in het Vlaamse gemeentedecreet (http://binnenland.vlaanderen.be/HRBB/dossiers/gemeentedecreet05/ontwerp_gemeentedecreet_stuk347nr1.pdf) met name paragraaf 2.4.3 en 2.4.4 (geraadpleegd 22 juni 2011)
[118] http://www.legislation.govt.nz/act/public/2005/0040/latest/DLM345529.html (geraadpleegd 13 juli 2011)

een gemeente valt niet onder the Public Records Act 2005 tenzij het door de Rijksarchivaris (Chief Archivist) op een lijst is gezet waarop de 'protected records' staan. Vernietiging van deze records kan niet zonder de toestemming van de Rijksarchivaris. De methodiek is dus tegenovergesteld aan die in Nederland waar in principe alles bewaard moet worden tenzij het op een selectielijst staat aangegeven dat het vernietigd moet worden. Op deze lijst staan categorieën van records aangegeven[119]. De Archiefwet regelt verder de bevoegdheden van de Rijksarchivaris en de beroepsmogelijkheden tegen diens besluiten. De rijksarchivaris heeft een rol in het beschermen van gemeentelijke archieven, bijvoorbeeld door het geven van richtlijnen, geven van advies en goedkeuren van vernietigingen van protected records.

5.2.3 Openbaarheidswetgeving

In artikel 14 van de Bill of Rights Act is de 'freedom of expression' die tevens 'the freedom to seek, recieve, and impart information ... of any kind' vastgelegd. Er is daarnaast een Official Information Act 1982[120]. De werking van deze wet in de praktijk blijkt nogal problematisch. Veel bestuurders leven nog in een cultuur van geheimhouding. Er bestaat wel een beroepsmogelijkheid bij een ombudsman. Deze kan onderzoeken en heeft ook de bevoegdheid de documenten te toetsen aan het besluit van het bestuur. Het besluit van de ombudsman is bindend. De gouverneur-generaal kan over dit bindende besluit van de ombudsman zijn/haar veto uitspreken. Dat gebeurde aanvankelijk regelmatig maar sinds 1987 is dat niet meer het geval.
Voor local authorities is er nog de zogenaamde Local Gouvernment Official Information and Meetings Act 1987[121]. Deze wet is de equivalent van de Official Information Act 1982 maar regelt een en ander op lokaal niveau. Niet alleen de openbaarheid van informatie maar ook de bijeenkomsten van het gemeentebestuur worden in deze wet behandeld.

5.2.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving

Er bestaat niet echt een relatie tussen de Archiefwet en de Openbaarheidswet. De Archiefwet spreekt over records en de Openbaarheidswet over documenten (documents en official documents). Wat opvalt is dat documenten die niet als zogenaamde protected records zijn aangewezen of anderszins door een bijzondere wet zijn beschermd in principe vogelvrij zijn. Oorzaak ligt in het positieve, het vastleggen welke documenten/records bewaard moeten worden, stelsel om documenten te beschermen.

[119] http://archives.govt.nz/sites/default/files/LocalGovtSchedule.pdf
[120] http://legislation.govt.nz/act/public/1982/0156/latest/DLM64785.html
[121] http://legislation.govt.nz/act/public/1987/0174/latest/DLM122242.html

5.2.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten

Er is volgens de Archiefwet een toezichthouder voor gemeentelijke archieven, namelijk de Rijksarchivaris[122]. Dit toezicht omvat enerzijds inspectie, zowel bij public offices als bij local government, en anderzijds een auditprogramma met een cyclus van 5 jaar bij public offices. Naast het uitvoeren van inspectie ligt er ook een adviserende taak. Elk jaar wordt via een vragenlijst informatie ingewonnen bij de lokale overheid (op gemeente-, regionaal- en districtsniveau). Uit het rapport van 2010 blijkt dat nog niet alle gemeenten zich conformeren of een programma hebben om aan de Archiefwet te voldoen[123]. Er is een samenwerkingsverband tussen gemeenten, ALGIM[124], waarin onder andere een zogenaamde toolkit is ontwikkeld om het archiefbeheer vorm te geven. Daarnaast is er een record manager/archivist of the year award en worden er activiteiten georganiseerd om samenwerking tussen gemeenten op archiefbeheer te bevorderen. Bij bijeenkomsten worden vaak ook presentaties verzorgd vanuit het Nationaal Archief. Deze succesvolle samenwerking maakt het wellicht mogelijk het toezicht meer op afstand uit te voeren. Het genoemde rapport wordt tenslotte aangeboden aan de Minister.

5.2.6 Conclusie

Het Nieuw-Zeelandse model kenmerkt zich door een ontbrekende koppeling van de Archiefwet aan de Openbaarheidswet. Wel worden in de doelen, die de Archiefwet dient, genoemd 'the democratic accountability (of the Crown to the New Zealand Public)' maar wordt er verder weinig invulling gegeven aan afstemming. Het toezicht is centraal en wordt uitgevoerd door de Rijksarchivaris die jaarlijks rapporteert aan de minister. Het beleid is momenteel om meer op de adviserende functie in te zetten.

5.3 Noorwegen

5.3.1 Bestuursvorm

Noorwegen is een constitutionele monarchie. Er zijn 19 provincies en deze provincies zijn onderverdeeld in gemeenten. De Noorse grondwet dateert van 17 mei 1814 en is geïnspireerd op de Amerikaanse Onafhankelijkheidsverklaring van 1776 en de constituties die volgden na de Franse Revoluties in 1789. Artikel 100 van de Grondwet regelt de openbaarheid van bestuur: "*Enhver har Ret til Indsyn i Statens og Kommunernes Akter*"[125].

[122] artikel 29 Public Records Act 2005
[123] Http://archives.govt.nz//sites/default/files/Publication_Local_Authorities_Report_0.pdf (geraadpleegd 24 juni 2011)
[124] The assocation of Local Government Information Manegement. In Nederland is een equivalent die het VIAG (Vereniging van coördinatoren Informatievoorziening en Automatisering in Nederlandse Gemeenten)
[125] http://www.lovdata.no/all/hl-18140517-000.html (geraadpleegd 22 juni 2011)

5.3.2 Archiefwetgeving

De Archiefwet, *arkivlova*, dateert van 1992[126]. Het is een wet afkomstig van het cultuurdepartement. De wet gaat met name in op de organisatie van het archiefwezen en de bevoegdheden van de Rijksarchivaris. Artikel 12 bepaald dat bij Koninklijk Besluit nadere regels kunnen worden gesteld over het archiefbeheer. De uitwerking daarvan is erg gedetailleerd. In de preambule lezen we, dat meerdere andere wetten, waaronder de Openbaarheidswet, grondslag zijn voor deze regeling. De Archiefwet is overigens niet op alle instellingen geheel van toepassing. Zo worden van het hoofdstuk 2 (Offentlege arkiv), waarin ook het toezicht geregeld is, uitgesloten het Parlement, de auditeur-generaal (rekenkamer), parlementaire ombudsman en andere organen die verbonden zijn aan het Parlement. De Rijksarchivaris heeft, tot slot, ook nog bevoegdheden om particuliere archieven op te nemen en in bepaalde mate te beschermen.

5.3.3 Openbaarheid van bestuur

De verdere uitwerking van het in artikel 100 van de Noorse Grondwet opgenomen openbaarheidsprincipe is neergelegd in de zogenaamde 'Lov om rett til innsyn i dokument i offentleg verksemd (offentleglova)' van 1992[127]. Natuurlijk zijn er ook beperkingen en geheimhoudingsverplichtingen, genoemd in hoofdstuk 3. Noorwegen is één van de koplopers als het gaat om snelle beschikbaarstelling van documenten. Volgens richtlijnen van het ministerie van justitie zou binnen drie dagen antwoord gegeven moeten worden. De Noorse nationale ombudsman spreekt over dezelfde dag maar toch tenminste binnen één tot drie werkdagen. En daarvoor is een speciale faciliteit in het leven geroepen. Op de website www.oep.no kan men documenten zoeken. Daarbij zijn overigens nog geen gemeenten aangesloten. Maar op de gemeentelijke websites zijn ook documenten te vinden in het zogenaamde Postjournal[128]. De Openbaarheidswet voorziet in een registratieplicht van documenten. En daar ligt de relatie met de Archiefwet. Er dient conform de archiefwettelijke regels een register te worden bijgehouden: "Forvaltningsorganet skal føre journal etter bestemmelsene i arkivloven med forskrifter".
Het valt ook op dat de in paragraaf 5.2.2 genoemde openbaarheid spreekt over toegang tot documenten. En dat is ook het uitgangspunt van het systeem. We zien hier de samenwerking tussen archiefbeheer en de beschikbaarstelling in optima forma.

[126] http://www.lovdata.no/all/hl-19921204-126.html (geraadpleegd 23 juni 2011)
[127] http://www.lovdata.no/all/hl-20060519-016.html (geraadpleegd 23-6-2011)
[128] Voor Oslo bijvoorbeeld: http://www.bydel-vestre-aker.oslo.kommune.no/postjournal (geraadpleegd 23 juni 2011

5.3.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving

Deze verhouding is op meerdere vlakken aanwezig. In de vorige paragraaf noemde ik al het voorschrift in de Openbaarheidswet van het bijhouden van een register conform de archiefwettelijke regels. Maar ook het begrip document is in beide wetten hetzelfde. Het toepassingsbereik van de Openbaarheidswet is wel beperkt tot specifieke organisaties maar deze vallen allemaal onder de Archiefwet zodat daar geen lacune is. De uitwerking van artikel 12 van de Archiefwet is tevens een uitwerking van artikelen 8 en 11 van de Openbaarheidswet[129]. Beiden wetten sluiten dus ook op elkaar aan in de uitvoering. Artikel 12 is erg uitgebreid en is vergelijkbaar met de Archiefregeling in Nederland. De regeling is wel iets uitgebreider zo wordt bijvoorbeeld de overbrengingstermijn van 25-30 jaar hier geregeld .
Verder is opvallend dat er zelfs zeer gedetailleerd wordt ingegaan op de wijze van behandeling van ingekomen post. Deze centrale regeling maakt het dan wel mogelijk de openbaarheid en de toegankelijkheid via de website efficiënt te kunnen regelen.

5.3.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten

Het toezicht op het archiefbeheer is centraal geregeld. De rijksarchivaris is belast met het toezicht op alle overheidsorganisaties die onder hoofdstuk 2 vallen van de Archiefwet, daaronder inbegrepen de gemeenten. Naast deze toezichthoudende functie is de Rijksarchivaris ook de autoriteit om selectielijsten te maken. In 2010 is er een onderzoek gedaan door de rekenkamer (auditeur-generaal) naar het archiefbeheer van gemeenten en het toezicht daarop door de Rijksarchivaris. Strekking van de conclusies van dit onderzoek was dat het Rijksarchief weinig toezicht hield op de gemeenten en dat aanbevelingen die gedaan waren door de Rijksarchivaris niet zijn opgevolgd door gemeenten. Daarnaast waren de selectielijsten gedateerd en weinig gemeenten hebben voor het gebruik assistentie gevraagd bij het Rijksarchief. De rekenkamer adviseerde dan ook zo spoedig mogelijk de selectierichtlijnen aan te passen en het toezicht op orde te brengen. De Rijksarchivaris heeft echter weinig dwangmiddelen tot zijn beschikking. In de Archiefwet is wel in artikel 10 een dwangdepot opgenomen.

[129] http://www.lovdata.no/cgi-wift/ldles?doc=/sf/sf/sf-19981211-1193.html (geraadpleegd 23-6-2011)

5.3.6 Conclusie

Noorwegen heeft een goed stelsel van openbaarheid, waarbij de Openbaarheidswet ´offentleglova´ goed aansluit op de Archiefwet ´arkivlova´. Ze maken bijvoorbeeld gebruik van hetzelfde documentbegrip en delen een nadere regel rondom het beheer. De regels rondom het aanleggen van een register voor documenten grijpen diep in in de bedrijfsvoering van de gemeente maar zorgen daarbij wel voor een mogelijkheid tot een eenduidige toegang tot deze documenten. De doorlichting van het systeem door de rekenkamer geeft aan dat het centrale toezicht wat ver af staat van gemeenten en er zijn weinig middelen om iets af te dwingen.

5.4 Zweden

5.4.1 Bestuursvorm

Zweden is een constitutionele monarchie en parlementaire democratie. De constitutie bestaat uit vier grondwettelijke documenten waarvan de wet op de persvrijheid er één is. Deze constitutie uit 1766 wordt, hoewel hij van 1772 tot 1809 buiten werking is geweest, wel gekenmerkt als de eerste wet op de persvrijheid en openbaarheid. Zweden is onderverdeeld in 21 provincies en 290 gemeenten die een grote mate van autonomie hebben. Dit alles is geregeld in de Gemeentewet van 1992. De taakverdeling tussen de centrale overheid en de gemeenten is de jaren veranderd door een toenemende decentralisatie. Ten grondslag van deze gedachte ligt het in artikel 1 van de Grondwet vastgelegde recht op zelfbestuur. Een gemeente heeft een gemeenteraad. Commissies uit deze gemeenteraad zijn verantwoordelijk voor het dagelijks bestuur en uitvoeren van de taken.

5.4.2 Archiefwetgeving

De Archiefwet 'arkivlagen' dateert van 1990 en benoemt onder andere de verantwoordelijkheden, archiefzorg, toezicht en vernietiging van documenten[130]. Een en ander is nog verder uitgewerkt op rijksniveau in een verordening met instructies voor het Nationaal Archief en provinciale archieven[131] en een verordening 'Arkivförordnung'[132]. In deze zogenaamde Archiefverordening verkrijgt de Rijksarchivaris ook bevoegdheden regels te stellen rondom beheersaspecten van rijksinstellingen. Zijn besluiten (nadere regels, toestemming voor vernietiging etc.) en inspectierapporten zijn openbaar en beschikbaar op de website van het Nationaal Archief.

[130] http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19900782.htm
[131] http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19950679.HTM
[132] http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/19910446.HTM

Gemeenten hebben in de Archiefwet een zelfstandige zorgplicht en dienen een zogenaamde archiefautoriteit of -commissie te benoemen. Dit gebeurt door de gemeenteraad. Veelal via een soort archiefverordening of -reglement wordt hiervoor de plaatselijke archiefdienst aangewezen[133] maar het kan ook een onderdeel zijn van een cultuurcommissie, een specifieke archiefcommissie[134] of een samenwerkingsverband. Het rijksarchief heeft een adviserende functie richting gemeenten op archiefgebied. Door de grote mate van autonomie hebben gemeenten veel eigen invloed op het archiefbeheer. Zoals bijvoorbeeld beslissingen over vernietiging, materialen etcetera.
De archiefwet verwijst eveneens naar de openbaarheidswet en in veel documentatie wordt ook het belang genoemd van deze verbinding.

5.4.3 Openbaarheid van bestuur

Het Zweedse openbaarheidsmodel wordt door veel deskundigen als voorbeeld genoemd hoe goed het zou kunnen werken. Als gezegd stamt de eerste regelgeving uit 1766 en heeft Zweden een lange traditie van openbaarheid van bestuur opgebouwd. De openbaarheid geldt voor alle instanties die een publieke taak uitvoeren en daarmee is de reikwijdte veel verder dan in Nederland. Er ook sprake van een documentenstelsel en dat brengt eveneens registratie van officiële documenten met zich mee. Wat onder officiele documenten moet worden verstaan is in de Wet op de vrijheid van Pers vastgelegd. De registratie is verder in de openbaarheidswet van 2009 geregeld. In hoofdstuk 2, staan in paragraaf 4 en 5 voorschriften hoe om te gaan met 'officiële' documenten. Artikel 1 van paragraaf 4 zegt dat een overheidsinstantie rekening moet houden met het recht op toegang tot officiële documenten. In artikel 1 van paragraaf 5 wordt vervolgens de verplichting neergelegd deze documenten zo snel mogelijk te registreren. In artikel 2 worden vervolgens kenmerken van documenten (metadata) die geregistreerd moeten worden. Documenten die niet openbaar gemaakt mogen worden moeten het stempel vertrouwelijk krijgen en in een geheim register worden geregistreerd. Voor wat betreft het in goede, geordende en toegankelijke staat houden van het archief wordt in de Openbaarheidswet in artikel 4 van paragraaf 4 nog eens verwezen naar de Archiefwet en de voorzieningen die daar getroffen zijn.

[133] Bijvoorbeeld artikel 3 in het archiefregelement van Kil: www.kil.se/upload/intranet/styrning/kommunarkiv/arkivmyndigheten/01_Arkivreglemente_090625.pdf
[134] Door de Zweedse VNG (Sverige Kommuner och Landsting (SKL)) is een modelreglement gemaakt die in veel gemeenten gebruikt wordt.

5.4.4 Verhouding Archiefwetgeving en Openbaarheidswetgeving

De verhouding tussen Archiefwet en Openbaarheidswet is vanzelfsprekend omdat zij van dezelfde constitutie, vrijheid van Pers zijn afgeleid. Beide wetten verwijzen naar elkaar. In 2009 is de archiefwet aangepast zodat alle instanties waarop de openbaarheidswet van toepassing is zich ook moeten houden aan de archiefwettelijke regels. In de openbaarheidswet zijn aardig wat regels opgenomen over het registreren van documenten.

5.4.5 Toezicht op archiefbeheer bij gemeenten

Er is een decentraal georganiseerd toezicht. De Rijksarchivaris heeft het toezicht op organisaties op rijksniveau en de Zweedse staatskerk. Een inspectie kan aangekondigd of onaangekondigd. In 2010 zijn er 19 inspecties onaangekondigd gedaan. Nadat er een rapport ligt kunnen de gemeentelijke instanties door middel van een bevel worden verplicht de tekortkomingen op te heffen.

Gemeenten hebben zelf het beheer en het toezicht daarop te organiseren. De zogenaamde archiefautoriteit die ingevolge artikel 7 van de Archiefwet door de gemeenteraad moet worden ingesteld, heeft toezicht op de archieven van de gemeentelijke instanties. Er bestaan verschillende vormen. Zo kan een lokale archiefdienst de archiefautoriteit zijn of kan er sprake zijn van een raadscommissie die deze taak uitvoert. Deze commissies worden dan ondersteund door de lokale archiefdienst. Bij wanbeheer kan eventueel het beheer worden overgenomen door de archiefautoriteit.

5.4.6 Conclusie

Zweden heeft een grote samenhang tussen de Archiefwet en de Openbaarheidswet, hetgeen te verklaren is uit de gemeenschappelijke constitutie waarvan ze afkomstig zijn. Hoewel ook het cultureel belang voor archieven wordt onderkend is er zeker een groot belang om de openbaarheidswetgeving handen en voeten te geven door adequaat archiefbeheer. Deze notie is in de openbaarheidswet opgenomen. Deze wet geeft regels omtrent registratie van officiële documenten. Deze regels gelden voor alle officiële documenten en dus ook voor stukken die op termijn te vernietigen zouden zijn.
Door de grote mate van autonomie, die ook in de Archiefwet tot uiting komt, kunnen gemeenten veel zelf regelen. In de wet is vastgelegd dat op lokaal

niveau een zogenaamde archiefautoriteit dient te worden benoemd die toezicht heeft op het archiefbeheer. Deze wordt benoemd door de gemeenteraad.

5.5 Constateringen

Het is natuurlijk niet eenvoudig een vergelijking tussen deze landen (en Nederland) te maken. Er zijn verschillen en overeenkomsten. Ook is niet helemaal duidelijk of en in hoeverre een systeem werkt. Waar we vooral naar hebben gekeken is of de archiefwet en de openbaarheidswet op elkaar zijn afgestemd en een relatie met elkaar hebben. En daarnaast hoe het toezicht is geregeld op het archiefbeer. In het algemeen is men in de literatuur en publieke opinie altijd zeer te spreken over het Zweedse en Noorse Model waarin er een sterke relatie is tussen de Openbaarheidswetgeving en Archiefwetgeving. De twee modellen wijken van elkaar af daar waar het gaat om het inrichten van het toezicht op het archiefbeheer. In Zweden is dat lokaal geregeld en in Noorwegen juist centraal.

De oorzaak van de gekozen vorm van toezicht in Zweden is gelegen in de staatsinrichting. De autonomie van de lokale overheid erg groot en men kent er een kleine rijksoverheid. Daardoor is het toezicht gelegen bij de gemeenteraad. In België, Noorwegen en Nieuw-Zeeland is er centraal toezicht. Hetgeen men overigens ook in landen als Italië en Frankrijk ziet. Daarmee is er wellicht meer geconcentreerde kennis maar het betekent ook dat de span of control vele malen groter is en men vaak prioriteiten moet stellen en die liggen dan bij de rijksinstellingen. In Noorwegen is geconstateerd dat er te weinig werd gedaan aan toezicht bij lokale overheden. In België is de inspectietaak nog erg gericht op de goede zorg, bewerking en beschikbaarstelling van de oudere archieven. En in Nieuw-Zeeland wordt de inspectie meer ingericht als een adviserende taak.

In onderstaand schema is een en ander nog eens samengevat:

	Positie democratie-index[135]	Archiefwet	Openbaar-heidswet	Archiefwet in dienst van openbaarheid	Begrip document Aw-Ow	Specifiek toezicht bij gemeente
België (Vlaanderen)	23	1955 (2010)	(2004)	slechts opgenomen in de overwegingen	verschillend	centraal, rijksarchivaris en (Regionaal)
Nederland	10	1995	1991	slechts opgenomen in de overwegingen	verschillend	regionaal en lokaal
Nieuw-Zeeland	5	2005	1987[136]	slechts opgenomen in de overwegingen	verschillend	centraal, rijksarchivaris
Noorwegen	1	1992	1992	ja	hetzelfde	centraal, rijksarchivaris
Zweden	4	1990	2009	ja	hetzelfde	lokaal

[135] http://nl.wikipedia.org/wiki/Democratie-index (geraadpleegd 13 juli 2011)
[136] Voor de lokale overheid. De regeling van de rijksoverheid is er sinds 1982.

6 Toezicht bij gemeenten in openbaarheidsperspectief

6.1 Inleiding

In het hoofdstuk 4 hebben we geconstateerd dat het toezicht op het archiefbeheer erg versnipperd is en dat daar waar de kennis zit om het toezicht goed uit te kunnen oefenen zodanig is georganiseerd dat het niet goed tot zijn recht kan komen. Het toezicht op archiefbeheer dient niet slechts een historisch belang of een bedrijfsvoeringsbelang maar zeker ook een openbaarheid en daarmee democratisch belang.

We hebben in hoofdstuk 5 gezien hoe men in een aantal andere landen omgaat met de toezichtsfunctie. Daarbij is geconstateerd dat slechts in Zweden een goede afstemming is tussen de openbaarheidswet en de Archiefwet. Waardoor het toezicht zich daar effectief ook bezig houdt met het belang van openbaarheid. Bij de landen waar er een centrale inspectiefunctie is, is het gezien de omvang van het werkgebied lastig de gemeentelijke overheden te controleren. Veelal wordt daar prioriteit gegeven aan toezicht bij de rijksinstellingen.

6.2 Definities en reikwijdte WOB en Archiefwet

Een belangrijke constatering voor een effectief toezicht in openbaarheids-perspectief is de afstemming van de definities en reikwijdte van de verschillende wetten. Er wordt veel gepraat over het samenvoegen van Archiefwet 1995 en WOB maar, en dat bewijst wel het Zweedse model, dat is niet strikt noodzakelijk. Het omgaan met openbaarheid is ook een cultuur die er bij overheden moet zijn. In Zweden gaat men sinds 1766 om met openbaarheid en is het een belangrijk beginsel. In Nederland is er pas sinds 1980 een WOB en die is de eerste jaren nooit intensief gebruikt. Met de opkomst van ICT blijkt het belang van deze wet en komen de tekortkomingen te voorschijn. Hoe groter het beroep dat gedaan wordt op de WOB hoe meer werkdruk er bij de overheid ligt. Het Zweedse model regelt dat er ook bij registreren van documenten gedacht wordt aan de openbaarheid en dit komt uiteindelijk de goede, geordende en toegankelijke staat ten goede. In Nederland denkt men pas aan openbaarheid op het moment dat er een beroep op wordt gedaan of materiaal wordt overgebracht. Daaruit blijkt dat samenhang relevant is. Dat het zelfs voor sommige juristen verwarrend is blijkt uit het artikel van mr. drs. H. Veenendaal die uitgaat van een door de wetgever veronderstelde samenhang tussen de begrippen in de WOB, AWB en

Archiefwet[137]. Deze is er echter m.i. zeker niet. Dit blijkt ook wel omdat in de WOB bij de implementatie van de Europese Richtlijn voor hergebruik het begrip overheidsorgaan (artikel 1 onder i), naast dat van bestuursorgaan (lid 1a) is opgenomen. Slechts als het gaat om een verzoek van hergebruik gaat het om overheidsorganen (artikel 11a lid 2). Bij een verzoek om informatie gaat het dus om een bestuursorgaan (artikel 3 lid 1). In de genoemde artikelen worden ook nog eens deze twee begrippen door elkaar gebruikt waardoor de eindconclusie van de schrijver m.i. niet juist is.

Het begrip overheidsorgaan in de Archiefwet is afgeleid van het begrip bestuursorgaan in de Algemene Wet Bestuursrecht (AWB). Daar zit echter vanuit openbaarheid gezien een probleem. Bijvoorbeeld een Stichting die door een gemeente is ingesteld om het openbaar groen te onderhouden zal veelal geen besluiten nemen in de zin van de AWB. Om dit aan te tonen en te onderbouwen moet meestal een beroep worden gedaan op jurisprudentie die vanuit de AWB is gedaan. Daarbij wordt niet zozeer gekeken naar het Publieke Belang als wel naar het openbaar gezag[138]. Bij een op privaatrechtelijke basis opgerichte uitvoeringsinstantie waar bijvoorbeeld groenonderhoud is ondergebracht of waar een groot infrastructureel werk wordt uitgevoerd, is er strikt genomen geen "openbaar gezag". Zulke instellingen zullen daardoor niet of minstens kunnen betwisten onder deze definitie te vallen.
De definitie van bestuursorgaan in de WOB spreekt echter in artikel 1a en artikel 3 lid 1 ook over een onder verantwoordelijkheid van een bestuursorgaan werkende instelling, dienst of bedrijf. Een sprekend voorbeeld is gelegen in de uitspraak van de rechtbank Arnhem op 2 november 2010[139]. Daar was een WOB-verzoek gericht aan het Centraal Veterinair Instituut (CIV). Dit deed, om inzage te voorkomen, een beroep op het feit dat het geen bestuursorgaan was en ook niet konden worden bestempeld als een onder de minister werkende instelling, dienst of bedrijf. De rechter oordeelde echter anders omdat er vanwege een bestaand Statuut tussen Minister en de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO). Het CIV viel, als rechtsopvolger van CIDC, onder DLO. Het oordeel van de rechtbank was dat de minister wezenlijke invloed kon uitoefenen op de DLO. Zo werden leden van de Raad van Toezicht door de minister benoemd en ontslagen en bestonden er een Statuut, een overeenkomst en regelingen waaruit overheidsinvloed van de minister op DLO kon worden vastgesteld. Zo was er ook een subsidierelatie en moesten programma's en werkplannen worden goedgekeurd. Kortom de

[137] mr. drs. H. Veenendaal, *Een koninklijke paradox. De Raad van State en de juridische status van het kabinet',* in: Nederlands Juristenblad 2007, nr.31, p.1962-1965.
[138] Zie voor een analyse van de jurisprudentie rondom bestuursorgaan: Prof mr. G. Overkleeft-Verburg, *Stichting Silicose*, in: P.J.J. van Buuren (red), AB Klassiek, standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd, (5e druk), 2003, p. 1-24.
[139] Rb Arnhem 2 november 2010, 09/1148, LJN BO2950.

rechter concludeerde dat het CIV onder de werking van de WOB viel. Kijken we nu naar de definitie van overheidsorgaan in de Archiefwet 1995 dan is het maar de vraag of het CIV een orgaan is met openbaar gezag. Er is pas sprake van openbaar gezag indien de persoon of college eenzijdig de rechten en plichten van burgers kan wijzigen en deze bevoegdheid ontleent aan een publiekrechtelijke basis. Dat is in het voorbeeld van CIV zeker niet het geval. Kortom hun informatie is op basis van de WOB openbaar maar valt niet onder de regels die de Archiefwet 1995 stelt.
Verder zijn er ook nog de begrippen document (WOB) en archiefbescheiden (Archiefwet 1995). Het is van belang het verschil tussen deze twee begrippen te onderkennen. Immers voor documenten die geen archiefbescheiden zijn in de zin van de Archiefwet 1995 gelden de beheersvoorschriften niet. Klingenberg geeft in haar dissertatie aan dat deze begrippen overeenkomen[140]. Ze gaat daarbij ook nog in op het feit dat documenten, evenals archiefbescheiden bestemd moeten zijn voor het overheidsorgaan als zodanig: "Uitgangspunt is dat alle bij de overheidsorganen berustende en voor die orgaan bestemde schriftelijke stukken en ander materiaal volkomen document in de zin van de WOB zijn"[141]. Het is nog belangrijk op te merken dat het begrip archiefbescheiden aldus de Erfgoedinspectie leidt tot een veelvoud van opvattingen en praktijken[142].

6.3 Model van Toezicht

In de scriptie voor mijn rechtenstudie heb ik een model van Toezicht gebruikt zoals dat is opgevoerd door de Algemeen Rekenkamer in haar rapport 'Toezicht op uitvoering publieke taken'[143]. In dit rapport werd de volgende definitie voor toezicht neergelegd: Toezicht is:

Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Deze definitie is overgenomen van de Commissie Van Zijl, die begin 1996 onderzoek heeft gedaan naar de toezichthoudende functie van de Commissie Toezicht Sociaal Verzekeringswezen (CTSV)[144]. Aan het eindverslag van deze commissie was als bijlage een onderzoeksrapport van de Universiteit Groningen toegevoegd, waarin uiteengezet werd op welke wijze een toezichtinstrumentarium tot stand kan komen. Uit de bovengenoemde definitie voor toezicht komen een drietal aspecten naar voren:

[140] Klingenberg 2010, p. 167.
[141] TK 1986-1987, 19.859, nr.3, p.10.
[142] Erfgoedinspectie, Nieuwsbrief Archieven november 2010, nr. 52
[143] TK 1997-1998, 25.956, nr. 2
[144] TK 1995-1996, 24.653, nr. 16

1. *informatieverzameling*: het vaststellen van de stand van zaken;

2. *oordeelsvorming*: het op basis van de verkregen informatie vormen van een oordeel of al dan niet aan de gestelde eisen wordt voldaan;

3. *interventies*: het naar aanleiding van het gevormde oordeel eventueel bijsturen.

Een toezichthouder behoeft niet noodzakelijkerwijs ten aanzien van alle drie de aspecten van het toezichtsproces bevoegdheden te hebben. De belangrijkste varianten zijn:

- tot de taak van de toezichthouder behoren zowel de informatieverzameling en de oordeelsvorming als de interventie. (geïntegreerd toezicht);

- de taak van de ene toezichthouder is informatieverzameling en oordeelsvorming (signalerend) terwijl bij een andere toezichthouder (doorgaans een politiek orgaan) de interventie berust (sturend).

In de huidige context hebben we gezien dat er meerdere toezichthouders zijn die zich kunnen uitspreken over het archiefbeheer. Kijken we naar de inspectiefunctie van de gemeentearchivaris dan voert die deze uit onder bevelen van het college van B&W. Er zijn geen sancties en wordt dan ook wel een controle functie genoemd. Bij de dualisering is er zelfs een omissie ontstaan waardoor het toezicht niet op alle gemeentelijke organen op goede wijze kan worden uitgevoerd omdat het college, dat volgens de wet wel verantwoordelijk is maar er geen feitelijke zeggenschap over heeft omdat de functionarissen onder aansturing is van de gemeenteraad.

6.4 Positie toezichthouder

De positie van de toezichthouder, de gemeentearchivaris, is eind jaren zeventig aanleiding tot een gedeeltelijke vernietiging van een besluit van de gemeenteraad van Goes door de Kroon. De organisatie van de gemeente Goes was namelijk zodanig opgezet dat de gemeentearchivaris niet rechtstreeks onder het college van B&W zijn wettelijke taak kon uitoefenen. Door het bestuur van de Landelijke Kring van Gemeente- en Streekarchivarissen werd een commissie ingesteld die onderzoek moest doen naar de positie van de gemeentearchivaris binnen de gemeentelijke organisatie. Door deze commissie werd advies gevraagd aan prof. mr. Hennekam. Hij concludeerde dat wat

betreft zijn toezichthoudende taak de gemeentearchivaris rechtstreeks onder het college moet vallen. Dit houdt dus in *naast* de gemeentesecretaris. Voor wat betreft de aan hem opgedragen taak van het beheer van overgebrachte archiefbescheiden kon hij binnen de gemeentelijke organisatie, *onder* de gemeentesecretaris, zijn plaats krijgen[145]. Deze conclusie is uiterst vreemd omdat zijn onafhankelijke positie in gedrang komt. Enerzijds heeft hij, aldus Hennekam, namelijk de gemeentesecretaris nodig om zijn beheerstaak uit te voeren en anderzijds oefent hij toezicht uit op het archiefbeheer dat onder verantwoordelijkheid van diezelfde gemeentesecretaris wordt uitgevoerd. De rekenkamer concludeerde in haar rapport dan ook dat, om risico's van bijvoorbeeld onjuiste verantwoordingsinformatie, niet-adequate interventies, misbruik en oneigenlijk gebruik, fraude en belangenverstrengeling te voorkomen, dient het toezicht duidelijk als een afzonderlijke, onafhankelijke functie onderscheiden te kunnen worden[146]. De werkgroep archiefinspectiefunctie in 2005 trok eenzelfde conclusie: Het toezicht moest onafhankelijker worden gepositioneerd. De aanbeveling op deze conclussie luidde echter dat er eenheid moest komen in het archiefwettelijk toezicht. De aanbeveling had mijns inziens moeten zijn: Het archiefwettelijk toezicht moet onafhankelijker worden gepositioneerd. In het onderzoek wordt ook geconstateerd dat er meer nadruk ligt op het cultuurbelang dan op het juridisch/administratief belang en uiteindelijk het openbaarheidsbelang. Dat heeft wellicht ook te maken met de positie waarin een gemeentearchivaris op gemeentelijk niveau wordt gepositioneerd namelijk bij een archiefdienst en onder een wethouder met cultuur in zijn of haar portefeuille.

De gemeentearchivaris heeft vanuit de Archiefwet 1995 echter twee functies gekregen namelijk het beheer van de naar de archiefbewaarplaats overgebrachte archiefbescheiden en het toezicht op de niet overgebrachte archieven. Volgen we nu de stelling van prof. mr. Hennekam en de wens om het archiefwettelijk toezicht onafhankelijker te positioneren dan zijn er verschillende mogelijkheden:

- de gemeentearchivaris dezelfde twee taken te laten uitvoeren maar dan onder direct gezag van de gemeenteraad; (sturend toezicht)

- De taken van de gemeentearchivaris splitsen, waarbij de toezichtsfunctie wordt ondergebracht bij bijvoorbeeld de rekenkamer en het beheer van archieven onder verantwoordelijkheid van het college; (sturend toezicht)

[145] Eindverslag: Nederlands Archievenblad 89 (1985), p.237-246.
[146] Tk 1997-1998, 25.956, nr. 1-2, p.11

- Een centrale toezichthouder, dus interbestuurlijk toezicht en het beheer van archieven onder verantwoordelijkheid van het college. (geïntegreerd toezicht)

De eerste optie lijkt aantrekkelijk voor de gemeentearchivaris maar het uitsluitend beheer van archieven is een uitvoerende taak die best onder verantwoordelijkheid van het college kan worden gedaan. Daarvoor is de ophanging in de wet prima geregeld. Daarnaast wordt in dit model niet het toezicht op de overgebrachte archiefbescheiden geregeld.

Salverda pleit in zijn scriptie voor het tweede model, een splitsing van de taken van de gemeentearchivaris, in een beherende en adviserende taak enerzijds en een toezichthoudende taak anderzijds. Hij concludeert, omdat bij het huidige model een belangenverstrengeling kan ontstaan, het een noodzakelijke voorwaarde is om het interne toezicht (toezicht op het beheer bij provincies, gemeenten en waterschappen) te verplaatsen naar het externe vlak. Hij verbindt daaraan een aantal voorwaarden:

- het instellen van een dergelijk toezicht formeel (bij wet) en dwingend wordt geregeld (en niet vrijblijvend, zoals op dit moment bij gemeenten het geval is);
- dit toezicht een onafhankelijke positie krijgt ten opzichte van het te controleren orgaan (extern in plaats van intern);
- dit toezicht zich ook uitstrekt tot het beheer van overgedragen archieven;
- de adviserende functie van de gemeentearchivaris gehandhaafd blijft;
- er afstemming plaatsvindt tussen toezichthouder (de externe dienst of functionaris) en adviseur (de gemeentearchivaris).

Vervolgens noemt hij de mogelijkheid om de toezichthoudende functie onder te brengen bij de gemeentelijke rekenkamer. Hiervoor hebben we kunnen zien dat de minister tijdens de behandeling van het wetsvoorstel dualisering Provincie Bestuur het onderbrengen van de provinciaal inspecteur bij de provinciale rekenkamer niet ondersteunde. Zijn betoog was dat de rekenkamer een andere grootheid was en namelijk als functie had: het onderzoeken de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het door het provinciebestuur gevoerde bestuur. De minister gaat hierbij voorbij aan vele onderzoeken die reeds door rekenkamers zijn gedaan op het gebied van archief en informatievoorziening. Met de op handen zijnde wetswijziging[147] waarop de functie provinciaal archivaris en provinciaal toezicht opnieuw wordt ingericht

[147] http://internetconsultatie.nl/wijzigingarchiefwet1995/document/292 (geraadpleegd 11 juli 2011)

(namelijk analoog aan de gemeentelijke regeling) is deze vraag weer relevant.
Op rijksniveau hebben de resultaten van een onderzoek geleid tot splitsing van de dubbelfunctie van de algemeen rijksarchivaris, als beheerder van de rijksarchiefbewaarplaats en als toezichthouder op rijksniveau. Eind jaren '90 van de twintigste eeuw heeft een parlementaire werkgroep onderzoek gedaan naar de toestand van de archieven van de inlichtingen- en veiligheidsdiensten. Uit het eindverslag[148] bleek dat de inlichtingen- en veiligheidsdiensten nogal slordig met hun archieven waren omgesprongen. Uit deze archieven werden bescheiden vernietigd zonder dat daar de benodigde regelgeving aan ten grondslag lag. Dit falend beheer kwam pas aan het licht naar aanleiding van enkele verzoeken van burgers om informatie op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur[149]. Ook het toezicht op de zorg en het beheer, dat ingevolge de Archiefwet door de Rijksarchiefdienst diende te worden uitgevoerd, faalde. De Rijksarchivaris, hoofd van de Rijksarchiefdienst, had diverse malen getracht aandacht te krijgen voor de toestand van de archieven. Het doorzetten om een goed beheer te kunnen afdwingen durfde hij echter niet, omdat dit waarschijnlijk 'ambtelijke zelfmoord' zou betekenen[150].

Ook op provinciaal niveau is in de jaren negentig een voorbeeld te geven van een falende mogelijkheid tot interventie. In de zogenaamde Ceteco-affaire bleken de werkzaamheden van de onderzoekscommissie ernstig bemoeilijkt door de slechte toegankelijkheid van de relevante informatie. Vele dossiers waren onvindbaar of konden slechts met veel moeite gereconstrueerd worden[151].
Enkele dagen na het verschijnen van het onderzoeksrapport verscheen er een persbericht in het NRC waarin melding werd gemaakt dat de provincie Zuid-Holland haar medewerkers, ten tijde van een verhuizing, had aangemoedigd archiefmateriaal weg te gooien. Dit alles tegen een beloning van een fles wijn voor iedere volle container met archiefmateriaal. De archiefinspectie was wel tegen de regeling maar maakte hiertegen geen officieel protest[152].
Kortom beide gevallen geven zonder meer aan dat een meer onafhankelijke positie gewenst is en dat de scheiding van de taken van de (gemeente)archivaris noodzakelijk is.

Aansluiting van de toezichtsfunctie bij de rekenkamer is niet vreemd omdat deze instelling, tenminste op rijksniveau, wel degelijk onderzoek kan doen naar de wijze waarop het archiefbeheer wordt vormgegeven. Met de dualisering van het gemeente- en provinciebestuur is beoogd, net als op rijksniveau, meer scheiding tussen gemeenteraad en college te krijgen.

[148] TK 1997-1998, 25.809, nr.4-5.
[149] Arrondissementsrechtbank Breda 17 september 1999, 99/435 WOB AN.
[150] TK 1997-1998, 25.809, nr.4-5, p.28.
[151] Commissie van Dijk, *een doorboorde buidel,* p.71-72.
[152] NRC 6 oktober 1999: 'Wijn als premie voor archiefvernietiging `levensgevaarlijk'

Zo'n toezichthoudende functie, eventueel bij de rekenkamer ondergebracht, zou overigens uitgebreid kunnen worden als een algeheel toezicht op archiefbeheer waarbij ook aspecten van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens aan de orde kunnen komen. De aanbevelingen die TNO deed naar aanleiding van haar rapport over open-overheid geven ook aan dat er een juridisch kader en toezicht moet komen om open data te stimuleren[153]. Daarmee zou ook de overhaaste conclusie tijdens een KVAN bijeenkomst met als thema 'Good Governance' in juni 2008 dat het belang van archieven en informatievoorziening niet voldoende aandacht zou krijgen worden ondervangen[154].

Het laatste model van centralisatie van de inspectiefunctie, zoals dat met name begin deze eeuw aandacht heeft gekregen, lijkt een aantrekkelijke optie. De roep is zeker ingegeven door de vele misstanden in archiefbeheer zoals die door onder andere de Rekenkamer en de parlementaire werkgroep zijn geconstateerd. Er kleven echter een paar nadelen aan deze variant. De eerste en belangrijkste is dat er net een beweging van decentralisatie en een herinrichting van het generiek toezicht is vastgesteld. Een centraal toezicht zou bovendien het idee van autonomie van gemeenten als het gaat om inrichting en besturen van hun eigen huishouding kunnen aantasten. Wel zou een centraal orgaan, net als in sommige andere landen, een rol kunnen spelen in het vastleggen van normen (bijvoorbeeld voor archiefbewaarplaatsen, materiaal) en standaarden.

6.5 Conclusies

We keren terug naar de probleemstelling van deze scriptie en de deelvragen zoals die behandeld zijn in de voorgaande hoofdstukken. Bekijken we de eerste subvraag dan kunnen we concluderen dat door de ontwikkelingen in de informatiemaatschappij het grondrecht van toegang tot overheidsinformatie steeds belangrijker wordt voor participatie van burgers en om het bestuur ter verantwoording te kunnen roepen. De commissie Franken heeft al in 2000 daarvoor een voorstel gedaan om dit in de Grondwet verankerd te krijgen. Zij heeft daarnaast onderkend dat dit gepaard moet gaan met een adequaat informatiebeheer.

[153] TNO, *Open Overheid, internationale analyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid,* Delft 2011, p.69-70 (aanbevling 11). (http://www.rijksoverheid.nl/bestanden/documenten-en-publicaties/rapporten/2011/01/14/open-overheid-internationale-beleidsanalyse-en-aanbevelingen-voor-nederlands-beleid/tno-rapport-open-overheid-creative-commons.pdf ; geraadpleegd 24 juli 2011)
[154] http://www.vhic.nl/default.asp?A1PID=4551PSXX&A1SID=199420036 (geraadpleegd 15 juli 2011)

- Veranker het grondrecht op toegang tot overheidsinformatie in de grondwet en verbindt daaraan de zorgplicht voor het adequaat archiefbeheer zoals het is verwoord door de commissie Franken;

In Nederland heerst nog niet zo'n openbaarheidscultuur als bijvoorbeeld in Zweden[155]. Door het gebruik van het informatiestelsel komt veel druk te liggen op het ambtelijk apparaat om antwoorden te formuleren. Gemeenten kunnen de kosten voor het opzoeken niet declareren bij de verzoeker. Gepleit wordt dan ook voor een actievere openbaarheid waarbij het informatiestelsel zich meer naar een documentstelsel gaat omvormen. In landen als Zweden en Noorwegen werkt dat heel goed. Dit zou tevens een impuls kunnen geven aan meer aandacht voor een adequaat archiefbeheer bij gemeenten. Extra aandachtspunt hierbij is wel de afstemming van de definities en reikwijdte van de WOB en Archiefwet. Niet dat deze wetten samengevoegd moeten worden in een Informatiewet, maar meer dat er over dezelfde zaken wordt gesproken en ze op elkaar worden afgestemd. Terecht daarom heeft de Inspectie Erfgoed daarbij nog opgemerkt dat bij de reikwijdte van de wet meer zou moeten worden gekeken naar het Publiek Belang. De huidige regelgeving geeft ruimte om via privaatrechtelijke constructies publieke taakuitvoering buiten de verantwoordingskaders te laten vallen.

- Stem de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur qua definities en reikwijdte op elkaar af en neem bij deze reikwijdte als uitgangspunt het publiek belang;

Deze aanbevelingen dienen voor de basisvoorziening die nodig is om toezicht goed in te richten. Het toezichtregime bij gemeenten is veelzijdig. Aan de ene kant is er het archiefwettelijk toezicht. Zowel een intern toezicht door de gemeentearchivaris als een extern toezicht door GS, uitgevoerd door een provinciaal archiefinspecteur. In een aantal op handen zijnde wetswijzigingen zal deze laatste vorm van toezicht sterk gaan veranderen en zal deze uiteindelijk opgaan in een generiek toezicht waarbij slechts effectief bij taakverwaarlozing opgetreden zal kunnen worden.

In andere landen is er of sprake van een lokaal toezicht of van een centraal toezicht op het archiefbeheer. Duidelijk is dat een centrale toezichtsfunctie de span of control erg groot maakt en dat er vaak niet wordt toegekomen aan invulling van het toezicht op lokaal niveau. In die gevallen waar men het toezicht op lokaal niveau invult blijkt vaak het meeste aandacht uit te gaan naar inventarisatie en beschikbaarstelling van oude archieven en is er minder aandacht voor de lopende administratie. Verder is de keuze voor de vorm

[155] Een van de aanbevelingen van TNO op het gebied van open-overheid is niet voor niets: 'Stimuleer een meer open cultuur binnen de overheid': zie TNO (2011), p.69 (aanbeveling 10).

afhankelijk van de mate waarin er autonomie bestaat voor de lokale overheid. In Zweden is sprake van een grote mate van decentralisatie en zo is ook het toezicht lokaal georganiseerd. In Nederland zien we steeds dat meer uitvoering van taken wordt overgelaten aan gemeenten. Dat wordt bevestigd in de keuze waarop we in Nederland het toezicht hebben georganiseerd. De commissie Oosting wil die lokale autonomie versterken door het interbestuurlijk toezicht generiek te maken.

De interne toezichtfunctie wordt daarmee zwaarder. Het toezicht is niet afdoende. Aan de ene kant is het toezicht niet dekkend en vallen sommige gemeentelijke organen er feitelijk niet onder en aan de andere kant is er geen sprake van onafhankelijk toezicht. De gemeentearchivaris is namelijk afhankelijk, in het kader van het uitvoeren van zijn beheerstaak, van de organisatie waarop hij moet toezien. Ook zien we dat het toezicht wordt ingestoken vanuit een cultureel- en bedrijfsvoeringsbelang terwijl de veranderingen in de maatschappij en in het bestuur juist meer vragen om invulling vanuit een democratisch openbaarheidsbelang.

Ik heb geconstateerd dat het splitsen van de functie van gemeentearchivaris in een beheerder en een toezichthouder een oplossing kan bieden. Het sluit heel goed aan bij de bestuurlijke inrichting van Nederland aangezien en de mate van zelfstandigheid die gemeenten hebben. Deze toezichthouder zou dan ook toezicht kunnen houden op het beheer van de reeds overgebrachte archiefbescheiden en als functie kunnen worden ondergebracht bij een rekenkamer. Naast deze splitsing zou deze toezichthouder de beperking die nu met de formulering in artikel 32 lid 2 Archiefwet 1995 “krachtens deze wet” moeten worden uitgebreid. Dit zou kunnen door evenals in artikel 25a gebruik te maken van de formulering 'krachtens de wet'. Met een uitbreiding op het terrein van toezicht op de uitvoering van de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens zou het ook een zelfstandige functie kunnen zijn. Dit laatste sluit aan op de oproep van het Tweede Kamerlid Mariko Peters zoals in de inleiding is genoemd en op het advies van TNO.

- Breng een functiescheiding aan in de functie van gemeentearchivaris. Breng de toezichthoudende functie onder bij een rekenkamer of laat het een zelfstandige functie zijn, maar zodanig dat er sprake is van een extern toezicht;

- Breid deze functie uit, enerzijds met toezicht op aspecten van archiefbeheer in andere wetten dan de Archiefwet 1995 en anderzijds met het toezicht op de uitvoering van wetten zoals de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens.

Met deze twee laatste aanbevelingen kom ik ook tot een beantwoording van de probleemstelling "*Op welke wijze kan, vanuit democratisch perspectief, in gemeenten het beste invulling worden gegeven aan het toezicht op het archiefbeheer ?*".

Als we vanuit een democratisch perspectief naar het archiefbeheer kijken zijn we gebaat met een onafhankelijke positie van de toezichthouder. De gegeven situatie van de decentralisatie, het autonoom en het in medebewind uitvoeren van taken door de gemeentelijke overheid maken dat we dit toezicht lokaal moeten organiseren. De onafhankelijkheid zal splitsing van het takenpakket van de gemeentearchivaris tot gevolg moeten hebben, waarbij de toezichthoudende taak onder verantwoordelijkheid van de gemeenteraad of rekenkamer dient te worden gebracht en de beheerstaak als uitvoerende taak onder het college kan blijven bestaan. Overigens zijn beide taken ook uit te voeren via gemeenschappelijke regelingen samen met andere gemeenten zodat expertise eventueel geconcentreerd kan worden. Ik ben van mening dat genoemde conclusies en de implementatie daarvan een bijdrage kunnen leveren aan de noodzakelijke cultuurwijziging in het Nederlandse openbaar bestuur om zorg te besteden aan een adequaat archiefbeheer. Het is opvallend dat er in landen waar openbaarheid en archiefbeheer veel meer op elkaar zijn afgestemd een veel positievere grondhouding is ten opzichte van Openbaarheid. Met name op gemeentelijk niveau waar archiefbeheer een lage prioriteit heeft en vaak wordt gezien als een noodzakelijk kwaad, waar techniek het zonder kennis van zaken wint van de inhoud en zorgvuldigheid.

Bijlage A: Definities

In deze bijlagen worden de gebruikte termen nog eens geduid die in het kader van deze scriptie worden gebruikt.

Archief:
is het geheel van archiefbescheiden, ontvangen of opgemaakt door een persoon, groep personen of organisatieonderdeel

Archiefstuk (enkelvoud van archiefstuk en synoniem met archiefbescheid):
Document, ongeacht zijn vorm, naar zijn aard bestemd om te berusten onder de persoon, groep personen of organisatie die het heeft ontvangen of opgemaakt uit hoofde van zijn of haar activiteiten, zijn of haar taken of ter handhaving van zijn of haar rechten

Bestuursorgaan:
De bestuursorganen zijn de organen als genoemd in artikel 1a van de Wet Openbaarheid van bestuur.
a. Onze Ministers;
b. de bestuursorganen van provincies, gemeenten, waterschappen en publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties;
c. bestuursorganen die onder de verantwoordelijkheid van de onder a en b genoemde organen werkzaam zijn;
d. andere bestuursorganen, voor zover niet bij algemene maatregel van bestuur uitgezonderd[156].

Document:
Een schriftelijk stuk of ander materiaal (gegevensdrager) dat gegevens bevat.

Naar: artikel 1 lid a Wob en Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen, lemma 3.

Inspectie:
de bevoegdheid van een functionaris, op gezag van een met toezicht belast overheidsorgaan tot kennisneming en toetsing van de wijze waarop het archiefbeheer en de archiefzorg wordt uitgevoerd.

Overheidsorgaan:
Onder een overheidsorgaan wordt verstaan:

[156] Dit is geregeld in: Besluit Bestuursorganen WNO en WOB van 11 september 1998. Daarin worden bepaalde activiteiten van de Nederlandse Omroep Stichting, de Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Autoriteit Financiële Markten uitgezonderd.

a. een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
b. een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed.

Naar: artikel 1:1 Awb, artikel 1 lid i WOB en artikel 1 lid b Archiefwet 1995

Toezicht:
Het verzamelen van informatie over de vraag of een handeling of zaak voldoet aan de daaraan gestelde eisen, het zich daarna vormen van een oordeel daarover en het eventueel naar aanleiding daarvan interveniëren.

Bijlage B: Literatuur

H. Berende, De Haarlemse casus, de grenzen van de archiefinspectie bij openbaarmaking van een eigen rapport, in: Archievenblad 114 (2010/10).

G.J.M. Blom, Het beheer van WOB documenten, zonder archiefwet geen WOB, Zevenbergen 1999.

G.J.M. Blom, Het beheer van overheidsinformatie en het toezicht daarop in de 21e eeuw, Zevenbergen 2000.

M. Boogers e.a., Decentralisatie als opgave, een evaluatie van het decentralisatiebeleid van de rijksoverheid 1993-2008, Tilburg 2008.

Bart Coppein, 'The Eagle has landed...?' in: OD 64 (2010/11), p. 4-7 en OD 64 (2010/12), p.20-23.

M. Bovens, De digitale republiek. Democratie en rechtsstaat in de informatiemaatschappij, Amsterdam 2003.

E.J. Daalder, Toegang tot Overheidsinformatie, het grensvlak tussen openbaarheid en vertrouwelijkheid, Den Haag 2005.

Commissie Van Diepen-Oosten, Archieven in de etalage, Den Haag 2000.

Commissie van Dijk, Een doorboorde buidel, Den Haag 1999.

Commissie Franken, Rapport van de commissie grondrechten in een digitaal tijdperk, Den Haag 2000.

Commissie Waardering en Selectie, Gewaardeerd Verleden, Den Haag 2007.

Randall C. Jimerson, Archives Power, memory, accountability, and Social Justice, Chicago 2009.

F. van Kan, Archivaris en openbaarheid: een gewetenskwestie. In: Archievenblad 114 (2010/10), p.15.

E. Ketelaar, Archief en Recht na 35 jaar, in: Archievenblad 106 (2006/9).

Prof. mr. R. Fruin, De Archiefwet 1918, Alphen aan de Rijn 1919. (3 delen 1919, 1920 en 1929)

A.M. Klingenberg, Bestuursrecht, e-mail en internet, bestuursrechtelijke aspecten van elektronische overheidscommunicatie, Groningen 2011.

Commissie Oosting, Van specifiek naar generiek, doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen, Den Haag 2007.

Prof mr. G. Overkleeft-Verburg, Stichting Silicose, in: P.J.J. van Buuren (red), AB Klassiek, standaarduitspraken bestuursrecht, opnieuw en thematisch geannoteerd, (5e druk), 2003, p. 1-24.

M. Peters, Archivarissen zijn het openbaarheidsgeweten van de overheid, in: Archievenblad 114 (2010/10), p.30-32.

P. Plas, bestuurlijk toezicht, van administratieve voogdij naar bestuurlijk partnerschap?, in Lokaal De Grondvesten (2010) 1, p. 1.

Raad voor het openbaar bestuur en Raad voor Cultuur, Informatie: grondstof met toekomstwaarde, contouren van een visie op de rol en betekenis van informatie, Den Haag 2008

Rekenkamercommissie Arnhem, Vastgoed in 2010 vast beter, Arnhem 2010.

Rekenkamercommissie gemeente Utrecht, Gaten in het geheugen, een onderzoek naar het Utrechts Archiefbeleid en de casus parkeergarage Lepelenburg, Utrecht 2004.

A.E.M. Ribberink, De overheid opent haar archieven 1766-1829, in: Archievenblad 84 (1980), p.440-451.

J. Salverda, Zorg(en) voor en over een goed archiefbeheer, Nijmegen 2004.

Stichting S@P, Archiefterminologie voor Nederland en Vlaanderen, Den Haag 2003.

Th. Thomassen, Openbaarheid, bezuinigingen en social justice, in: Archievenblad 115 (2011), 1, p.31

W. Thomassen, Rapport Staatscommissie Grondwet, Den Haag 2010.

TNO, Open Overheid, internationale analyse en aanbevelingen voor Nederlands beleid, Delft 2011.

Universiteit van Tilburg, Over wetten en praktische bezwaren, een evaluatie en toekomstvisie van de Wet openbaarheid van bestuur, Tilburg 2004.

mr. drs. H. Veenendaal, Een koninklijke paradox. De Raad van State en de juridische status van het kabinet, in: Nederlands Juristenblad 2007, nr.31, p.1962-1965.

Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, in dienst van de democratie, 2001.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, iOverheid, Amsterdam 2011

Samenvatting Nederlands

Archiefbeheer, een pijler voor de lokale democratie, toezicht, handhaving en verantwoording op het juiste niveau

auteur: mr. G.J.M. Blom (studentnr. 5780276)

Er is momenteel veel discussie over de werking van de Wet Openbaarheid van Bestuur (WOB). Een toenemende vraag naar overheidsinformatie legt door de WOB gehanteerde informatiestelsel meer druk op bestuursorganen. Er is onbegrip over lange behandeltijden in een omgeving waar steeds meer digitaal toegankelijk zou moeten worden. In de discussie over deze toegankelijkheid komt de rol die een adequaat archiefbeheer, en de wijze waarop het toezicht op het archiefbeheer is of kan worden georganiseerd, kan spelen in een betere toegankelijkheid van overheidsinformatie nauwelijks aan bod. In deze scriptie heb ik onderzocht wat de relatie tussen deze drie zaken is in een gemeentelijke context en mij als vraag gesteld: op welke wijze kan, vanuit een democratisch perspectief, in gemeenten het beste invulling worden gegeven aan toezicht op het archiefbeheer?
Het onderzoek start met een beschrijving van de bestaande situatie in Nederland van de toegang tot overheidsinformatie, de relatie met regels rondom het archiefbeheer en het wijze waarop het toezicht is geregeld in een gemeentelijke context. In dit laatste onderdeel worden ook de consequenties van de voorgenomen wetswijzigingen onderzocht. Vervolgens onderzoek ik de situatie in een viertal landen, België (Vlaanderen), Nieuw-Zeeland, Noorwegen en Zweden, die qua staatsinrichting enigszins met Nederland vergelijkbaar zijn. Aan de hand van de conclusies van deze onderzoeken heb ik de voor gemeenten een aantal aanbevelingen gedaan om tot een betere inrichting te komen van het archiefwettelijk toezicht op gemeentelijk niveau.
Deze zijn:
Veranker het grondrecht op toegang tot overheidsinformatie in de grondwet en verbindt daaraan de zorgplicht voor het adequaat archiefbeheer zoals het is verwoord door de commissie Franken;

- Stem de Archiefwet en de Wet openbaarheid van bestuur qua definities en reikwijdte op elkaar af en neem bij deze reikwijdte als uitgangspunt het publiek belang;

- Breng een functiescheiding aan in de functie van gemeentearchivaris. Breng de toezichthoudende functie onder bij een rekenkamer of laat het een zelfstandige functie zijn, maar zodanig dat er sprake is van een extern toezicht;

- Breid deze functie uit, enerzijds met toezicht op aspecten van archiefbeheer in andere wetten dan de Archiefwet 1995 en anderzijds met het toezicht op de uitvoering van wetten zoals de Wet openbaarheid van bestuur en de Wet bescherming persoonsgegevens.

Implementatie van deze aanbevelingen leidt tot een onafhankelijke positie van de toezichthouder en kan bijdragen tot een noodzakelijke cultuurwijziging in het openbaar bestuur om zorg te besteden aan een adequaat archiefbeheer en een positievere grondhouding ten aanzien van open overheid en openbaarheid te verkrijgen.

Summary English

Record management, a pillar for local democracy, inspection, enforcement and accountability at the right level.

Author: mr. G.J.M. Blom (studentnr. 5780276)

There is at present much debate about how the Open Government Act (Dutch WOB) is working. Increasing demand for government information places, due to the way the Act operates, more pressure on government bodies. There is dissatisfaction about the long duration for processing enquiries in an environment where information should be increasingly available via digital means.
In this discussion concerning accessibility of information, the organization of record-management and inspection thereof, can play an important role in improving the accessibility of information in the public sector. All too often these aspects receive too little attention. In this thesis, I therefore investigated the relationship between these three points in a local-government context. The main question is: how can, from a democratic perspective, record-management inspection at local-government level best be organized?
This survey starts with a description of the existing situation in the Netherlands on access on information in the public sector, the rules and regulations concerning record management and its relationship to record-management inspection in a municipal context. With regard to this last consideration consequences are examined concerning proposed legislative changes. Then I examine the situation in four other countries: Belgium (Flanders), New Zealand, Norway and Sweden. The organization of the public sector in these countries is somewhat comparable to that of the Netherlands. Based on the results of these investigations I made a number of recommendations on how to improve the organization of record-management inspection at a municipal level. These are:

- Set firmly the fundamental right of access to government information within the Constitution and combine this with the legal obligation for effective record-management as expressed by the commission Franken;

- Harmonize the definitions and scope of the Archives Act and the Government Information Act and make the public interest the starting point within this scope;

- Separate the functions of municipal archivist into one of municipal-archives manager and one of record-management inspector. This last activity must be an independent one, carried out as a separate function or as part of a service provided by an audit commission, but organized in such a way that one can speak of external inspection;

-

- Expand this function, on the one hand with inspection on aspects of record management in laws other than the Archives Act, and on the other hand with the supervision of implementation regarding other laws such as the Government Information Act and the Data Protection Act.

The implementation of these recommendations will lead to and enhance the independent position of the regulator and can contribute to a necessary change of culture within public administration towards effective record management and a positive attitude to transparency and open government.