

raad voor cultuur raad voor cultuur raad voor cultuur

R.J. Schimmelpennincklaan 3
postbus 61243
2506 AE Den Haag
telefoon +31(0)70 310 66 86
fax +31(0)70 361 47 27
e-mail cultuur@cultuur.nl
www.cultuur.nl

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
de heer drs. H. Zijlstra
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

datum: **07 JULI 2011**
uw kenmerk: NA/11/7451
uw brief van: 14 april 2011
ons kenmerk: aca-2011.06148/5

onderwerp: Herziening Archiefwet 1995

Geachte heer Zijlstra,

In uw bovengenoemde brief verzocht u de Raad voor Cultuur vóór 1 juli 2011 te adviseren over het concept voorstel van wet tot herziening van de Archiefwet 1995, zoals dat hem al eerder door de algemene rijksarchivaris was toegezonden.¹ Ook zond u daarbij alle tot dan toe ontvangen reacties toe², alsmede de tekst van het bestuursakkoord inzake de Regionale Historische Centra, waaraan in het voorstel werd gerefereerd.

Op hoofdlijnen beoogt het voorstel de volgende wijzigingen van de Archiefwet 1995:
a. de zorg voor de provinciale archiefbescheiden wordt na overbrenging naar een archiefbewaarplaats verplaatst van de minister van OCW naar gedeputeerde staten.

¹ Bij brief van 2 maart 2011, kenmerk: 7.135 had de algemene rijksarchivaris het voorstel om reactie aan de Raad voorgelegd. Daarnaast werd dat voorstel door hem zonder onderscheid ook rechtstreeks om reactie aan een aantal betrokken instellingen uit het openbaar bestuur en het archiefwezen toegezonden. Tegelijkertijd is ook een internetconsultatie gestart.

Bij brief van 31 maart 2011 (kenmerk: rc-2011.06148/2) heeft de Raad een eerste (voorlopige) reactie gegeven. Kern hiervan was de vraag of het bij dit verzoek wel om een formele adviesaanvraag kon gaan. De Raad wees er daarbij op dat de context van het verzoek (o.m. korte reactietermijn; het nog niet kennis kunnen hebben van de reacties uit de samenleving; het ontbreken van de tekst van het (ontwerp) bestuursakkoord, waaraan in het voorstel werd gerefereerd) niet strookte met de gebruikelijke context van een adviesverzoek in dit soort aangelegenheden. Verder gaf de Raad op voorhand al enkele algemene overwegingen mee over het voorstel als zodanig alsmede over de twee meest relevante onderdelen (deze komen in het advies verder aan de orde).

² Deze reacties waren afkomstig van: de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Branchevereniging Archiefinstellingen in Nederland (BRAIN), de Koninklijke Vereniging van Archivarissen in Nederland (KVAN), de Directeuren van de Regionale Historische Centra (RHC's), het Landelijk Overleg van provinciale archiefinspecteurs (LOPAI), alsmede het resultaat van de internetconsultatie. Later bleek dat het Interprovinciaal Overleg (IPO) ook had gereageerd. De Raad heeft dit commentaar bij de overige reacties gevoegd.

- b. de advisering door de Raad voor Cultuur over afzonderlijke ontwerp selectielijsten komt te vervallen.
- c. de advisering bij de overbrenging over de openbaarheid van decentrale rijksarchiefbescheiden wordt verplaatst van de rijksarchivarissen naar de algemene rijksarchivaris.

Gelijktijdig met dit adviesverzoek heeft de Raad ook uw adviesverzoek van 4 oktober 2010, kenmerk NA/2010/5.907 over een nieuwe archiefselectiemethode behandeld. Integrale onderdelen van die methode zijn het schrappen van de adviesfunctie van de Raad met betrekking tot ontwerp selectielijsten archiefbescheiden en een nieuwe opzet van het ambtelijke overleg ter voorbereiding van de samenstelling van deze lijsten. Inhoudelijk passen de hierboven onder b en c genoemde onderdelen het beste in de context van dit advies. Mede omdat inmiddels óók voor dat advies een termijn van 1 juli 2011 is gesteld, heeft de Raad daarom besloten de beraadslaging over deze twee onderdelen bij de voorbereiding van dat advies onder te brengen.

Op uw adviesverzoek over de wetswijziging zal de Raad dus in twee, elkaar aanvullende, adviezen adviseren.

Samenvatting van dit advies

De Raad onderkent het specifieke doel (regeerakkoord) dat tot het wijzigingsvoorstel op het punt van de verplaatsing van de zorg voor de provinciale archiefbescheiden na overbrenging naar een archiefbewaarplaats van de minister van OCW naar gedeputeerde staten aanleiding heeft gegeven.

De Raad acht dit voorstel echter nogal onvolledig uitgewerkt. Daarnaast acht hij deze wijziging tegen de achtergrond van hetgeen in de op 30 juni jl. gepubliceerde archiefvisie ten aanzien van het archiefbestel nog ontwikkeld moet worden prematuur. Hij meent deze wijziging als zodanig dan ook te moeten ontraden.

Volgens de Raad is er voor de realisering van het beoogde doel een andere oplossing mogelijk en, met medewerking van alle betrokken partijen, ook (sneller) realiseerbaar. Hij adviseert concreet om door middel van delegatie en een daarop geënte aanvulling van het bestuursakkoord een voorziening te treffen op grond waarvan het voornemen uit het regeerakkoord wordt geëffectueerd en waarmee dan, hangende een integrale herziening van de Archiefwet 1995, op dit punt de nodige ervaring kan worden opgedaan.

Op de twee andere onderdelen van de beoogde wetswijziging komt hij terug in zijn advies over de nieuwe archiefselectiemethode.

I. Het concept voorstel als zodanig: algemene beschouwing

Het voorliggende voorstel kwam om advies op een moment, dat allerwegen, vanuit verschillende groepen (openbaar bestuur, archiefveld en gebruikerskring) gepleit werd voor de ontwikkeling van een omvattende en integrale archiefvisie.

Hierin zouden voorstellen dienen te worden ontwikkeld voor de knelpunten die zich de afgelopen tijd in het archiefbeleid inhoudelijk, procedureel en organisatorisch hebben voorgedaan. De knelpunten zouden in evenwicht van betrokken belangen en doelen in onderlinge samenhang behoren te worden geïnventariseerd en geanalyseerd. Indien nodig zouden zij voor de komende jaren in een vernieuwde archiefwet worden vastgelegd.

In zijn *Besteladvies Archieven* van 27 april 2010 heeft ook de Raad op een dergelijke planmatige aanpak van de noodzakelijke bijstelling en vernieuwing van de Archiefwet 1995 aangedrongen. In zijn voorlopige reactie op het verzoek om op het concept-wetsvoorstel te reageren (brief van 31 maart 2011, zie hierboven) heeft hij hieraan gerefereerd en daaraan de conclusie verbonden, dat hij “een meer principiële reflectie op de noodzaak van de voorgenomen wijziging” mist. Bedoelde aanbeveling uit het Besteladvies is vervolgens bevestigd in de *Sectoranalyse Archieven*, zoals opgenomen bij het op 19 mei 2011 uitgebrachte advies *Bezuiniging cultuur 2013-2016*.

Na het Besteladvies zijn door uw ministerie ter voorbereiding van de archiefvisie themabijeenkomsten georganiseerd en wensen en suggesties verzameld. Daarmee werd een proces ingezet dat volgens de Raad breed wordt gedragen.

Des te opvallender is het dat er in het concept voorstel niets over terug te vinden is. Noch in algemene zin, noch bij de verschillende onderdelen wordt gerefereerd aan, of teruggekoppeld naar het ontwikkelingsperspectief van een archiefvisie in spe. De noodzaak tot deze wijziging wordt in de toelichting slechts verklaard uit concrete feitelijke omstandigheden. De Raad betreurt dit gebrek aan reflectie in hoge mate, vooral omdat zowel de archiefvisie als het voorliggende voorstel tot uw bestuurlijke verantwoordelijkheid behoren.

Daags voor het verstrijken van de door u gestelde adviestermin voor dit advies is de archiefvisie in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 30 juni 2011 gepubliceerd. In §5. *Bestel*, onderdeel *Wetgeving* wordt aan het voorliggende wetsvoorstel in de context van een beoogd wetgevingproces gerefereerd. Bij de toetsing van het voorstel komt de Raad hierop terug.

II. Specifieke onderdelen van het voorstel

Zoals hierboven gezegd, geeft de Raad in dit advies alleen zijn mening over het onderdeel van de voorgenomen verplaatsing van de zorg voor de provinciale archiefbescheiden na overbrenging naar een archiefbewaarplaats van de minister van OCW naar gedeputeerde staten.

In de ontwerp *Toelichting* bij het voorstel wordt als achtergrond verwezen naar hetgeen u op 6 december 2010 (Kamerstuk II, 2010-2011, 32 500 VIII, nr. 75) aan de Tweede Kamer heeft geschreven: “In het regeerakkoord is opgenomen, dat ‘de Regionale Historische Centra (RHC’s)’ worden gedecentraliseerd naar de provincies met een korting op het budget van 25%’.

Archieven die in de provincies door rijksorganen worden gevormd, worden daar bewaard in RHC's – net als provinciale archieven – maar zonder dat de provincies hieraan financieel bijdragen. Ik ga samen met het ministerie van BZK en IPO en

VNG in overleg over een bestuurlijke en financiële vormgeving die recht doet aan de verschillende verantwoordelijkheden, binnen het financiële kader van het regeerakkoord. Mijn uitgangspunt is dat de Archiefwet zodanig wordt gewijzigd dat provincies, net als andere overheden, verantwoordelijkheid voor beheer en toegankelijkheid van de eigen overgedragen archieven gaan dragen”.

De combinatie van herijking van de organisatie van de zorg voor de overgebrachte provinciale archiefbescheiden en de beoogde korting op het budget van de RHC's gaat rechtstreeks terug op het regeerakkoord. Daarnaast heeft de Raad echter moeten vaststellen dat het organisatorische aspect, los van een beoogde bezuiniging, al eerder aan de orde is geweest, in ieder geval als volgt.

De “decentralisatie van de Regionale Historische Centra” is aan de orde gesteld in de Notitie van minister Plasterk (OCW) d.d. 26 juni 2007 *Kunst van Leven: Hoofdpijnen Cultuurbeleid*: “Voor (...) de Regionaal Historische Centra geldt dat we (= rijksoverheid en provincies) gezamenlijk moeten verkennen op welke wijze decentralisatie mogelijk is”. Daarna is dit voornemen in het *Rapport van de commissie decentralisatievoorstellen provincies* (commissie Lodders; in opdracht van het ministerie van BZK) van 16 oktober 2008 overgenomen:

“Regionale Historische Centra (RHC's)

In de nota ‘Kunst van Leven’ wordt opgemerkt dat gezamenlijk verkend zal worden op welke wijze decentralisatie van RHC's mogelijk is. RHC's zijn fusies van rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie met andere culturele instellingen. De commissie onderschrijft de decentralisatie en begrijpt dat de voorwaarden waaronder de decentralisatie vorm kan krijgen, nog uitwerking vergen”. Verder adviseerde de commissie Lodders dit voornemen in 2011 middels een wijziging van de Archiefwet te realiseren.

In het op 21 april 2011 tussen het Rijk, de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen gesloten Bestuursakkoord 2011-2015 is in Hoofdstuk 7 (*Capita Selecta*) een paragraaf 7.2 *Regionale Historische Centra* opgenomen, waarin grondslagen en conclusies over dit punt van overeenstemming zijn vastgelegd (zie hierover hierna meer). Daarbij is aangekondigd, dat de “bestaande VNG-IPO-Rijk stuurgroep RHC's vóór 1 juli 2011 besluitvorming voorbereidt over een aantal nader aangegeven onderwerpen”.

Hieruit valt te concluderen dat er ter voorbereiding van dit akkoord een verkenning, zoals gesuggereerd in de Notitie *Kunst van Leven* en overgenomen in de overwegingen van de Commissie Lodders, heeft plaats gehad. Maar deze is dan wel binnen de relatieve beslotenheid gebleven van de kring van de ambtelijke en bestuurlijke partijen die het akkoord hebben voorbereid.

Als gevolg van die beslotenheid blijft onduidelijk, welke argumenten voor en tegen in die verkenning een rol hebben gespeeld. Daarnaast is, getuige het inhoudelijke commentaar dat op het nu voorliggende wetsvoorstel is uitgebracht, wel duidelijk dat bij deze verkenning in ieder geval niet het archiefveld als zodanig betrokken is geweest of in de gelegenheid is gesteld om inbreng te leveren.

Vanuit het regeer- resp. bestuursakkoord ligt er dus al met al een - in omgekeerde volgorde - lijn naar het rapport van de Commissie Lodders en de Notitie *Kunst van Leven*. In het voorstel blijft dit onvermeld, waardoor het voorstel het nodige inzicht in achtergrond en herkomst ervan ontbeert.

III. Kernpunt van het voorliggende voorstel

is wijziging van artikel 26, tweede lid, Archiefwet 1995: "In de hoofdplaats van elke provincie is gevestigd een rijksarchiefbewaarplaats, welke is bestemd voor de bewaring van de archiefbescheiden van de provinciale organen. Voorts is de rijksarchiefbewaarplaats in de hoofdplaats van een provincie bestemd voor de bewaring van de archiefbescheiden van de in die provincie gevestigde organen van het rijk, van de voormalige provinciale en departementale besturen (enz.)".

Opvallend in deze bepaling is dat de regeling van de bewaring in de provinciale rijksarchiefbewaarplaatsen van de archiefbescheiden van de provinciale organen vooraf gaat aan die van de archiefbescheiden van de in die provincie gevestigde rijksorganen, alsmede van de voormalige provinciale en departementale besturen. De Raad beschouwt dit meer dan alleen als reverentie aan de provinciale besturen: er is dus duidelijk sprake van een door de wetgever aangegeven en gewaardeerde (bestuurlijke) volgorde. De wetsgeschiedenis legitimeert deze vaststelling.

De in de 19^e eeuw bestaande (1802-1877) provinciale archiefdepots zijn door een actief beleid van de toenmalige rijksoverheid in het laatste kwart van die eeuw (1877-1890) omgevormd tot rijksinstellingen. Daarmede werd de structuur gecreëerd waarop de huidige organisatie van de archiefzorg van het rijk en de provincie nog steeds wortelt en in de wetgeving sindsdien is vastgelegd: deze werd in de Archiefwet 1918, Stb. 378 gecodificeerd en bestendigd, in de Archiefwet 1962 nader uitgewerkt en in de Archiefwet 1995 gehandhaafd (met bijstelling ten aanzien van de rol van de provincie).

Als de voorgeschiedenis van deze wetten echter nader wordt beschouwd³, dan blijkt, dat bij de voorbereiding en totstandkoming van elk van deze drie wetten wel steeds (en hoe jonger de wet, hoe principiëler en grondiger) is gediscussieerd over het principe en de plek van bewaring van de provinciale archieven. De rijksoverheid en wetgever hebben doelbewust vastgehouden aan deze eind 19^e eeuw in gang gezette ontwikkeling. Dat wil dus zeggen aan de bewaring van provinciale archieven in een omgeving van de rijksarchieven in de provincie⁴. Als meest actueel referentiepunt geldt uiteraard de Archiefwet 1995.

³ Voor een vollediger overzicht wordt verwezen naar de bestaande literatuur, vooral: F.C.J. Ketelaar, *Archiefrecht* (Kluwer, Alphen a/d Rijn, 2001 e.v.j.), onderdeel A Archiefwet 1995, sub Artikel 26 en Artikel 29.

⁴ Enkele memorabele feiten ter toelichting:

Bij de voorbereiding van de in 1968 in werking getreden *Archiefwet 1962* is vermeldenswaard een brief van mr. S.F. Fockema Andreae, lid van de commissie tot herziening van de Archiefwet 1918, van 7 oktober 1952, waarin

In zijn Nota Archiefbeleid (II, 1984-1985, 19068, nr. 2, blz. 19) koos de toenmalige minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur nadrukkelijk voor handhaving van de bestaande situatie.⁵ Die keuze (er zijn geen goede redenen “om naast de bestaande rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie afzonderlijke provinciale archiefbewaarplaatsen op te richten”) ligt ook ten grondslag aan de Archiefwet 1995: “Zowel uit financieel oogpunt, uit het gezichtspunt van de gebruikers, als uit een oogpunt van territoriaal draagvlak moet geconstateerd worden dat de Nederlandse provincies te klein zijn voor drie onderscheiden niveaus van openbaar archiefbeheer”. Daarbij wees hij ook nog naar de beduidende overgangsproblematiek bij de splitsing tussen rijks- en provinciale archieven in de praktijk (splitsing van soms complexe structuren die veel arbeidstijd zou vergen). Als gebaar naar de provincies werd hen het in artikel 29 omschreven (bindende) adviesrecht toegekend.⁶

Het voorliggende voorstel berust vooral op conclusies van bestuurlijke en financiële aard: de provincies behoren ten aanzien van de archiefzorg in dezelfde positie te komen als de andere centrale en decentrale overheden en een korting van 25% op de bekostiging van rijkswege op de RHC's.

hij pleit voor een regeling waarbij ook de zorg voor de overgebrachte archieven bij de provincies blijft berusten: “de stelling, dat (...) de archieven door de provinciale besturen sedertdien (lees: sedert 1813) gevormd eigenlijk Rijksarchieven zijn, lijkt me staatsrechtelijk volkomen onhoudbaar en voor de provinciale besturen onaanvaardbaar.” Dit met argumenten onderbouwde pleidooi is uiteindelijk niet door deze commissie overgenomen en heeft dus niet het beoogde gevolg gehad. De Archiefwet 1962 (op basis van het ontwerp uit 1957) bleef in dit opzicht de Archiefwet 1918 volgen. Dit zal ongetwijfeld (ook) te maken hebben met de omstandigheid, dat op een vraag aan de colleges van gedeputeerde staten of zij behoefte hadden aan de mogelijkheid tot vestiging van een provinciale archiefbewaarplaats naast de rijksarchiefbewaarplaats in de provincie, door de meerderheid deze vraag toen ontkennend is beantwoord. In de discussies ter voorbereiding van de *Archiefwet 1995* is in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw met tal van inhoudelijke en bestuurlijke argumenten lang en uitvoerig over de relatie tussen rijk en provincies op het stuk van de archiefzorg gediscussieerd. Daarbij ging het vooral om de vraag of de bestaande rijksarchiefbewaarplaatsen in de provincie zouden moeten worden omgezet tot provinciale archiefbewaarplaatsen dan wel of naast die rijksarchiefbewaarplaatsen provinciale archiefbewaarplaatsen moesten worden gesticht. Die discussie heeft o.m. zijn neerslag gevonden in de Discussienota Archiefbeleid van de Commissie Nota Archiefbeleid (1982).

⁵ Die keuze wordt nog scherper uitgelijnd als deze wordt vergeleken met een eerder standpunt van deze minister. In zijn Voorlopig standpunt met betrekking tot de Discussienota Archiefbeleid (1982, zie vorige voetnoot) liet hij aanvankelijk weten, te kiezen voor de volledige doorwerking van het principe, dat “Archieven van overheidsorganen (...) de tastbare neerslag (zijn) van het bestuur en de belichaming van de continuïteit daarvan. Hieruit vloeit voort, dat de organisatie van het openbare archiefwezen afgestemd dient te zijn op de organisatie van het overheidsbestel. In concreto betekent dit, dat in principe iedere overheidslaag blijvend de zorg draagt voor zijn archieven: archieven van de ene bestuurslaag komen derhalve niet in aanmerking voor overdracht (noch bij wijze van decentralisatie noch bij wijze van centralisatie van bestuurstaken) aan een andere bestuurslaag”. Op basis hiervan sprak hij zich uit om “de provincies de zorg voor en het beheer van de archieven van de Commissaris der Koningin en van de (overige) provinciale organen, gevormd sedert het ontstaan van de provincies in 1814, blijvend in eigen hand dienen te krijgen en te nemen. Daartoe zou wel als minimumeis moeten worden gesteld een voor de bewaring van de over te brengen archieven bestemde bewaarplaats. Hoewel ik de wenselijkheid van de aanstelling van een gekwalificeerd provinciale archivaris gaarne onderken, acht ik het niet opportuun deze aanstelling wettelijk te verplichten. (...) De archieven van de voormalige provinciale en gewestelijke besturen, wier rechten en verplichtingen bij de vorming van de eenheidsstaat zijn overgegaan naar de rijksoverheid, blijven daarentegen bij de rijksarchiefdienst berusten.”

⁶ Deze bepaling luidt:

1. Gedeputeerde staten kunnen Onze minister voorstellen doen omtrent het beheer van de in een rijksarchiefbewaarplaats berustende archiefbescheiden van de provinciale organen.
2. Onze minister wijkt van dat voorstel niet af dan na overleg met gedeputeerde staten.

Naar het oordeel van de Raad vergen deze conclusies echter nadere uitleg en onderbouwing. In het bijzonder pleit hij er voor, dat alsnog de stellige argumenten, die rijksoverheid en wetgever destijds in het bijzonder bij de totstandkoming van de Archiefwet 1995 hebben gehanteerd worden getoetst om de ratio van de omslag in het denken over de principiële structuur van archiefzorg- en beheer te verduidelijken en te legitimeren. Juist omdat inzicht hierover ontbreekt, wekt het voorstel ogenschijnlijk de indruk van een zeker gemak waarmee het Rijk feitelijk decennia lang gekoesterd beleid ter zijde schuift. Bij deze nadere noodzakelijke toetsing gaat het dus, nogmaals gezegd, om de volgende criteria: “Zowel (1) uit financieel oogpunt, (2) uit het gezichtspunt van de gebruikers, (3) als uit een oogpunt van territoriaal draagvlak moet geconstateerd worden dat (4) de Nederlandse provincies te klein zijn voor drie onderscheiden niveaus van openbaar archiefbeheer⁷”.

In feite kan, zo meent de Raad, pas na deze toetsing een afsluitende mening over de opportuniteit van het voorstel worden gevormd.

De Raad is vervolgens verbaasd over het ontbreken in het voorstel van een referentie aan de voorstellen van de Commissie Oosting betreffende een concrete verandering van de wijze waarop in het provinciale archieftoezicht zou moeten worden voorzien. Dit, terwijl daar genoeg aanleiding voor is, ook omdat deze voorstellen inmiddels in de vorm van een voorstel van wet (voorstel van Wet revitalisering generiek toezicht) bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal aanhangig zijn gemaakt (II, 32 389, nr. 8, Nota van Wijziging van 10 mei 2011)⁸. Zonder daarop in detail in te gaan, merkt de Raad hierover op, dat de daarin opgenomen wijziging van de Archiefwet 1995 vanuit een oogpunt van wenselijk te achten archiefbeleid een nogal technocratisch karakter heeft (want vooral gericht op een andere invulling van het toezichtstelsel als zodanig, dus zonder specifiek rekening te houden met de belangen waartoe het toezicht dient). Ook dit is derhalve een punt van nadere toetsing; hierop wordt hierna teruggekomen.

IV. Toetsing van het voorliggende concept wetsvoorstel

1. Context en randvoorwaarden van de toetsing

Op grond van bovenstaande overwegingen meent de Raad de opportuniteit (noodzaak, moment en inhoud) van de omvang van het voorstel aan de volgende drie thema's in onderlinge samenhang te moeten toetsen:

- de algemene opvatting van de Raad over het beste moment van actualisering van de Archiefwet als zodanig,
- de grondslag (bestuurlijk, financieel en inhoud) van het voorstel,
- de wijze waarop die grondslag concreet is uitgewerkt.

⁷ De eerder aangeduide overgangsproblematiek is hier weggelaten, omdat deze, hoewel complex, in principe slechts tijdelijk van aard is.

⁸ Specifiek gaat het hierbij – kort gezegd – om enerzijds wijziging van artikel 7 van de wet (met compensatie van een nieuwe voorziening conform het Archiefbesluit) en anderzijds – vooral voor dit advies relevant – de schrapping van de artikelen 33/34 (gemeenten) en 38/39 (waterschappen) en de introductie van een nieuw artikel 38 (eveneens waterschappen).

De algemene opvatting van de Raad ligt uiteraard besloten in zijn hiervoor benoemde Besteladvies.

In dat advies heeft de Raad, kort samengevat, om verschillende, zowel inhoudelijke als organisatorische redenen, afgeraden om “halverwege de grote transitie die het archiefwezen thans doormaakt ook de archiefwet zelf aan te pakken”. Binnen de Nederlandse verhoudingen achtte hij het eigenlijk “vruchtbaarder om eerst een nieuw evenwicht te laten ontstaan om die vervolgens in wetgeving te bestendigen”. Voor het overige wordt naar onderdeel 3.4.1. van dat advies verwezen. De strekking van dit advies onderschrijft de Raad nog steeds. Hierna zal hij deze opvatting nader toetsen aan de zojuist verschenen Archiefvisie.

Voor wat betreft de andere thema's merkt hij het volgende op.

De grondslag voor de voorgenomen overdracht door het rijk van de zorg voor de overgebrachte provinciale archiefbescheiden is, voor zover de Raad daarvan op de hoogte is (*Kunst van Leven*, Commissie Lodders, regeer- en bestuursakkoord), vanuit een *algemeen* bestuurlijk en financieel perspectief ingegeven. Het belang van de daarbij betrokken archieven vormt in ieder geval geen specifiek punt van aandacht en overweging.

Aard en omvang van de onderhavige toetsing wordt overigens niet alleen bepaald door de vraag of het rijk de zorg voor de overgebrachte provinciale archiefbescheiden aan de provinciale overheid zou moeten overdragen, maar ook door het feit, dat het rijk vanuit zijn bestaande verantwoordelijkheid de zorg voor en het beheer van die archiefbescheiden in de samenwerking met andere overheden en derden van particuliere huize in RHC's heeft ingebracht. Daardoor zijn deze bescheiden deel geworden van de infrastructuur, die deze RHC's ten aanzien van het gebruik en de raadpleging van deze bescheiden door onderzoekers (vakman en amateur) en andere belangstellenden beogen te bieden. Door de overdracht van de provinciale archiefzorg worden deze bestanden uit die samenwerkingsverbanden gelicht, waardoor aan die infrastructuur als zodanig afbreuk wordt gedaan en herstel daarvan aan een vrije beslissingsbevoegdheid (“freies Ermessen”) van de provinciale overheid wordt overgelaten. De ontwerp-MvT bij het conceptvoorstel is daarover duidelijk: “De taken en bevoegdheden van het Rijk die met dit voorstel naar de provincies gaan (ter uitvoering van de decentralisatieopdracht uit het Regeerakkoord 2010), kan het Rijk niet langer inbrengen in de RHC's. De provincies kunnen dat natuurlijk wel. Wat blijft is immers dat de RHC's kunnen worden benut als de juridische structuur waarbinnen zorg/beheer over de provinciale archiefbescheiden na overdracht plaatsvindt”. Ook dit aspect zal dus moeten worden getoetst. In het Bestuursakkoord zijn hierover zaken vermeld die belangrijk zijn om ter harte te nemen (meer hierover in het navolgende).

Voor wat betreft het aspect van de decentralisatie, wordt ten deze overigens gerefereerd aan de opvatting van het IPO in diens reactie op het voorstel, dat de overdracht van de zorgplicht voor het eigen archief *géén decentralisatie* (curs. RvC) is, maar wel in lijn met de afspraken over de RHC's in het Bestuursakkoord 2011-2015. De Raad conformeert zich aan deze opvatting.

In het bestuursakkoord wordt met betrekking tot de Regionale Historische Centra wel gerefereerd aan een typisch “archiefkader”, maar de uitwerking ervan ontbreekt. Verder bevat dat akkoord alleen de (op macroniveau) bereikte conclusies van de bereikte overeenstemming. Voor de toetsing acht de Raad vooral deze van belang:

- Rijk, IPO en VNG onderschrijven gezamenlijk het belang van de taken van de RHC's.
- de rijksbijdrage aan de RHC's wordt met 5 miljoen gekort (= kennelijk de 25% van het Regeerakkoord).
- het kabinet zal de Archiefwet 1995 terzake van de zorg voor de overgebrachte provinciale archieven aanpassen.
- provincies gaan per 1 januari 2012 meebetalen aan de 11 RHC's en – voor Zuid-Holland – het Nationaal Archief.
- het Rijk blijft deelnemen aan de RHC's.
- provincies zijn vrij om tot de RHC's toe te treden dan wel hun bijdrage te leveren in de vorm van een bekostigingsrelatie met het RHC. Provincies zetten de uitvoering van de archiefzorg voort bij de RHC's.
- na een periode van 4 jaar zullen de effecten van de samenwerking in de RHC's door Rijk, IPO en VNG gezamenlijk en door de samenwerkende partijen per RHC worden geëvalueerd.

Deze conclusies brengen weliswaar de omslag in het denken over de organisatie van de zorg voor de provinciale archiefbescheiden aan het licht, maar geven, bij gebrek aan inzicht over een onderliggende verkenning (zie hiervoor), onvoldoende inzicht in de daaraan ten grondslag liggende inhoudelijke analyse met de argumenten voor en tegen.

Dit ervaart de Raad te meer als een gemis, omdat die conclusies in feite haaks staan op de argumenten die nog bij de Archiefwet 1995 met politieke en bestuurlijke overtuiging over handhaving van de bewaring van provinciale rijksarchieven in een rijkssetting zijn gehanteerd. Omwille van de noodzakelijke transparantie, inzicht in de ontwikkeling en bestuurlijke continuïteit zou zo'n specifieke toetsing van die argumenten aan huidige inzichten dus wel op zijn plaats zijn geweest.

2. Concrete toetsing van het concept wetsvoorstel

Zoals gezegd, is op 30 juni jl. de Archiefvisie gepubliceerd. In deze visie wordt in onderdeel *Wetgeving* van §5. *Bestel* opgemerkt, dat het kabinet “voorstander is van modernisering van de Archiefwet, in kleinere stappen, zonder grote ingrepen”. Wat in dit verband onder “klein” respectievelijk “groot” moet worden verstaan wordt echter niet uitgewerkt. Verder wordt slechts verwezen naar het in dit advies beschouwde concept wetsvoorstel en naar de in de bijlage van de archiefvisie vermelde wijziging van de archiefregelgeving.

De Raad merkt allereerst op dat de archiefvisie door haar opzet en inhoud meer het karakter heeft van een strategische agenda dan een inhoudelijk uitgewerkte visie op wenselijk beleid ten aanzien van de archieven. In haar opzet is deze visie meer een inventarisatie van agendapunten dan een toekomstperspectief voor een vitaal “bij de tijd te brengen” van archiefwezen en archiefwet. Anders gezegd, de archiefvisie gaat feitelijk alleen over oplossingen. In dat opzicht beantwoordt de visie niet aan de verwachtingen van de Raad.

Dit advies is echter niet de plaats om over de archiefvisie als zodanig een standpunt uit te werken. De Raad sluit op voorhand niet uit, dat hij later op de archiefvisie als zodanig zal reageren.

Voor wat betreft het archiefbestel lijkt de archiefvisie te suggereren dat er omtrent eventuele aanpassing van het bestel op korte termijn slechts specifieke aanleiding bestaat om tot wetaanpassing te komen. De Raad constateert daarentegen een andere werkelijkheid. Het bestel, zoals vastgelegd in de Archiefwet 1995, vraagt op alle overheidsniveaus door organisatorische en inhoudelijke ontwikkelingen zowel binnen als buiten de sector om bijstelling en vernieuwing. De Raad verwijst daarbij naast naar zijn eigen adviezen ook naar de reacties, commentaren en voorstellen uit bestuurlijke kringen en het archiefveld die ter voorbereiding van zowel de archiefvisie als in het kader van dit concept wetsvoorstel zijn ingebracht. In die inbreng zitten tal van significante signalen en argumenten, die nadere, integrale en grondige discussie verdienen alvorens het komt tot formulering van een aanpassing van de wet.

De Raad acht het - onder verwijzing naar eerder genoemd *Besteladvies* - van belang en geboden, dat de nu voorliggende visie eerst verder wordt uitgewerkt in een samenhangende inhoudelijke visie over de wenselijke inrichting van het archiefbestel op alle betrokken overheidsniveaus. Hierbij spelen zowel bestuurlijke als inhoudelijke factoren en belangen een rol. De uitkomst van deze discussie kan dan vervolgens in wetsaanpassing haar integraal beslag krijgen.

Tegen deze achtergrond acht de Raad maar één conclusie mogelijk: het heden is nog niet het geëigende moment voor een actualisering van de Archiefwet 1995. Vanuit dit perspectief gezien wordt het voorliggende voorstel daarom ontraden.

De Raad beseft daarentegen dat het wetsvoorstel uiteindelijk vooral is bedoeld ter realisering van een politiek-bestuurlijk voornemen uit het regeerakkoord. Hij heeft daarom het concrete voorstel nader op deze specifieke belangen bekeken. De Raad heeft daarbij ook de mogelijkheid van een alternatief betrokken, waarbij het voorstel en de uitwerking van een brede inhoudelijke archiefvisie ten aanzien van het bestel meer met elkaar in verbinding en overeenstemming worden gebracht.

In het voorliggende voorstel wordt aangestuurd op een specifieke wijziging van de Archiefwet. Op zich maakt het voorstel duidelijk, waarom deze wijziging wordt voorgesteld, maar – zoals de Raad hierboven reeds heeft vastgesteld – mist het door enkel te refereren aan het regeerakkoord qua proces en inhoud de historische diepgang en transparantie die het betrokken thema op zich verdient. Daarnaast is niet duidelijk waarom de beoogde wijziging zó dringend en dwingend is, dat elke verwijzing naar de ontwikkeling van een over-all archiefvisie onvermeld zou kunnen blijven. In die context kan, zo vreest de Raad, het voorliggende voorstel eerder een vertragende breuk, dan een versnellende constante in de uitwerking van de nu voorliggende archiefvisie opleveren.

Al was het maar omdat de verdere voorbereiding en behandeling van het wetsvoorstel nog veel tijd en energie van vele direct betrokkenen zal vergen, tijd en energie die - zeker in een tijd van krapte en bezuinigingen - beter aan de verdere ontwikkeling van de archiefvisie zouden kunnen worden besteed.

De Raad voelt zich in deze opvatting gesterkt door aard en inhoud van de op het concept wetsvoorstel binnengekomen reacties. Daarin wordt een aantal klemmende algemene en specifieke vraagtekens en knelpunten geplaatst ten aanzien van de grondslag, consistentie en uitwerking van het concept wetsvoorstel. Details en nuances daargelaten, hebben deze - in samenvatting gezegd - grosso modo de volgende kritische thema's gemeenschappelijk:

- gemis aan samenhang, waarbij met name wordt verwezen naar de toen nog in voorbereiding zijnde Archiefvisie en de consequentie van de voorstellen van de commissie Oosting.
- onduidelijkheden en onwenselijkheden in (de context van) het voorstel: de vrijblijvendheid van de benoeming van een provinciearchivaris, de toekomstige positie van de RHC's, de zorgvuldige en vakbekwame regeling van intern en extern archieftoezicht.

Ondanks het inmiddels verschijnen van de archiefvisie, zijn deze reacties nog steeds actueel, omdat anders dan verwacht, die visie meer agenderend dan inhoudelijk is en dus ook niet op deze reacties ingaat.

De Raad acht in bedoelde reacties voldoende de specifieke kritiek benoemd, waartoe het concept wetsvoorstel aanleiding geeft. Als zodanig heeft hij geen aanvullende of afwijkende opmerkingen, maar wil hij zich in hierboven samengevatte zin aan die reacties conformeren.

In dit verband refereert de Raad in het bijzonder met instemming aan de reactie van het IPO - als in deze aangelegenheid, naast de rijksoverheid, de meest betrokken actor - op het concept-wetsvoorstel: "De Archiefwet 1995 wordt vanuit verschillende invalshoeken op onderdelen aangepast. Naast dit wetsvoorstel worden ook vanuit het interbestuurlijk toezicht (Revitalisering Generiek Toezicht) en vanuit de Archiefvisie wijzigingen voorbereid. Dit brengt risico's met zich mee voor de samenhang van het archiefbestel. *De Archiefvisie zou sturend moeten zijn voor de aanpassing van de Archiefwet. Deze dient derhalve te worden vastgesteld, voordat wijziging van de Archiefwet plaatsvindt* (curs. RvC)".

Voor de Raad is daarom de primaire vraag of de in het regeerakkoord aangekondigde lineaire wetswijziging de enige en tevens meest geëigende oplossingsrichting is om de bezuinigingsdoelstelling in kwestie te kunnen halen.

De Raad meent deze vraag in de context van de nog noodzakelijke uitwerking van een integrale archiefvisie en in de context van de veelheid van specifieke kritiek die op het voorliggende voorstel in de verschillende reacties is uitgebracht ontkennend te moeten beantwoorden.

Hij is niettemin van oordeel, dat alsnog gezocht kan en moet worden naar een oplossing, waarbij enerzijds de doelen van het regeerakkoord recht kunnen worden gedaan en anderzijds rekening wordt gehouden met de verschillende intrinsieke belangen van een gewenste integrale actualisering van het archiefbeleid met bijbehorende aanpassing van de Archiefwet 1995.

Voor een dergelijke oplossing meent de Raad voldoende grondslag in het bestuursakkoord te vinden.

De hierboven aangehaalde onderdelen van het bestuursakkoord zijn, met uitzondering van de daarin bedoelde wijziging van de Archiefwet 1995, in feite “louter” bestuurlijke thema’s, thema’s die op zich geen wetaanpassing vergen. Belangrijk acht de Raad het punt, waarbij de provincies toezeggen “de uitvoering van de archiefzorg voort (te zetten) bij de RHC’s”. Als op deze wijze de provinciale archieven (vooralsnog, in ieder geval voor de voorziene evaluatieperiode van vier jaar) blijven ingebed in de infrastructuur van de RHC’s is dat (los van de bedrijfsmatige efficiencyvoordelen) in het voordeel van een goede en zorgvuldige bewaring van de archieven zelf en de belangen van alle daarbij betrokken, onder wie niet in het minst de onderzoeker/gebruiker van de archieven.

De vraag is of deze thema’s zonder de beoogde wetswijziging geëffectueerd zouden kunnen worden, of, anders gezegd: is wetswijziging onvermijdelijk vereiste voor de realisering van de bestuurlijke thema’s?

De Raad wil deze vraag op een andere wijze dan het voorliggende concept wetsvoorstel beantwoorden. Hij neemt daarbij als randvoorwaarden de hierboven weergegeven opvatting van het IPO op het voorstel, in het bijzonder dat de vaststelling van een uitgewerkte archiefvisie aan wijziging van de wet vooraf dient te gaan. Verder sluit hij aan bij de in het bestuursakkoord voorziene evaluatie: na een periode van 4 jaar zullen de effecten van de samenwerking in de RHC’s door Rijk, IPO en VNG gezamenlijk en door de samenwerkende partijen per RHC worden geëvalueerd.

De Raad stelt voor om deze twee aspecten in een aanvullende wijziging van het bestuursakkoord bij elkaar te brengen.

VI. Conclusie en advies

In het model dat de Raad voor ogen staat wordt binnen de bestaande wettelijke situatie, dus zonder voorafgaande wetswijziging, een proefondervindelijke periode vastgelegd, waarbij rijk en provincie afspreken, dat (hoewel het rijk juridisch vooralsnog de zorgdrager blijft voor de overgebrachte provinciale archieven) de provincie op titel van delegatie juridisch en feitelijk deze verantwoordelijkheid op zich neemt. Het rijk beperkt zijn zorgtaak tot uitvoering van het provinciale archiefzorgbeleid voor haar overgebrachte archiefbescheiden.⁹ De Raad gaat er vanuit dat de provincies hun in dat akkoord overeengekomen financiële bijdrage zullen leveren, omdat deze aanbeveling uitsluitend betrekking heeft op aanpassing van het punt van de beoogde wetswijziging (en dus niet op de andere in het bestuursakkoord vermelde afspraken).

⁹ De Raad wijst ten deze ook op het reeds in artikel 29 Archiefwet 1995 voorziene adviesrecht van de provincie. Hoewel van beperkter strekking dan het door hem gedane voorstel, kunnen de daarmee opgedane ervaringen wellicht (de Raad zelf is niet op de hoogte van de mate waarin provincies daadwerkelijk van dat adviesrecht gebruik hebben gemaakt) ook bij deze aanvullende afspraken worden betrokken.

Volgens de Raad is een dergelijke tijdelijke voorziening een verantwoorde investering om later tot betere wetgeving te komen. De stelligheid van de reeds door betrokken actoren in bestuursakkoord en reacties op het voorliggende herzieningsvoorstel uitgesproken uitgangspunten beschouwt de Raad op voorhand als waarborg voor haalbaarheid en effectiviteit ervan.

Uiteraard vergt dit nadere uitwerking in de vorm van afspraken over wederzijdse rechten, verantwoordelijkheden en verplichtingen en te voeren beleid, wellicht volledigheidshalve zelfs een geschillenregeling. Heel specifiek valt bijvoorbeeld te denken aan het feit dat de provincie in het bestuur van de RHC een nadere positionering zou moeten krijgen (als daarin nog niet voldoende adequaat is voorzien). Verder zullen praktische zaken moeten worden uitgewerkt (hetgeen, naar de Raad aanneemt, ook zonder meer aan de orde zou zijn bij toepassing van het voorliggende bestuursakkoord). Uiteraard is de Raad bereid om u over deze nadere uitwerking te adviseren.

Per saldo kan deze proefondervindelijke constructie voor de komende jaren enerzijds invulling geven aan de bezuinigingsdoelstelling van het regeerakkoord, en anderzijds aan het verwerven van inzicht en kennis over hoe een en ander, vooral de wijziging van de archiefzorg, in de praktijk uitwerkt (in termen van het Bestuursakkoord: grondstof voor de evaluatie na een periode van vier jaar). Voorts wordt ruimte gecreëerd voor een meer doorgedachte invulling van de benoeming van een gekwalificeerd archivaris bij de andere overheden alsmede van het intern en externe archieftoezicht. Tenslotte kunnen deze aspecten op hun beurt weer worden ingebed in de door hem bepleite over-all benadering van de voor de toekomst wenselijk geachte organisatie van het archiefwezen, ofwel de besteldiscussie.

De Raad wijst er op dat in zijn voorstel de doelstellingen van het regeerakkoord sneller worden gehaald en wellicht ook ingeboekt.¹⁰ Het traject van wetswijziging met alle procedures van dien kan immers vooralsnog achterwege blijven.

Voor alles acht de Raad echter als voordeel dat de nu beoogde wetswijziging geen hypotheek op de nog te ontwikkelen uitwerking van de archiefvisie kan gaan vormen. De visie kan verder onbelast voorbereid, bediscussieerd en vastgesteld worden. Nieuwe inzichten omtrent provinciale archiefzorg en provinciaal archieftoezicht lopen niet tegen een mogelijk beletsel aan door al eerder bij aanpassing van de Archiefwet betrokken te zijn. Tevens kunnen de gevolgen van de voorstellen van de Commissie Oosting nog eens tegen het licht worden gehouden, ook al zijn deze inmiddels al in wetgevingsvoorstellen vertaald. Op die manier vindt dus, zij het breder, de verkenning plaats zoals bedoeld in *Kunst van Leven*.

¹⁰ De Raad gaat er daarbij vanuit, dat de in het regeerakkoord genoemde bezuiniging van 25% op de RHC's overeenstemt met het in het (op macroniveau) in het Bestuursakkoord benoemde bedrag van € 5 miljoen, dat (op basis van een nadere toerekening per RHC) voor rekening van de provincies zal komen.

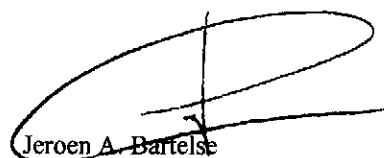
Concluderend kiest de Raad in plaats van de beoogde lineaire wetswijziging voor een flexibel tussenmodel, waarbij de doelstelling van het regeerakkoord kan worden gerealiseerd en betrokken partijen kunnen uitgroeien naar nieuwe bestuurlijke verhoudingen. Op basis van evaluatie is bijstelling op niet al te gecompliceerde wijze mogelijk. De plannen kunnen voorts worden ingebed in een verdere gedachteontwikkeling over de vormgeving van provinciaal archiefbeleid (in het bijzonder op het gebied van het toezicht). Tenslotte kan hetgeen nu voorligt in de bredere context van een uit te werken integrale visie op het toekomstige archiefbestel met een evenwichtige structuur van *checks & balances* worden ingebracht.

De Raad is van mening, dat zijn aanbevelingen over een tussenmodel meer dan het voorliggende voorstel tot wetaanpassing verschillende, wellicht zelfs onderling tegenstrijdige, zaken met elkaar zou verenigen en dus, nu en op langere termijn, de ontwikkeling van een integrale en complementaire uitwerking van de archiefvisie tot voordeel zou strekken¹¹.

Hoogachtend,



Els H. Swaab
wnd. Voorzitter



Jeroen A. Bartelse
Algemeen secretaris

¹¹ Dit advies is voorbereid door de Algemene commissie Archieven van de Raad. Mevrouw drs. M. Loef, lid van deze commissie, heeft ter voorkoming van de schijn van belangenverstrengeling (het voorliggende concept wetsvoorstel heeft immers ook betrekking op de positie van haar (hoofd)functie als provinciale inspecteur der archieven) aan deze voorbereiding niet deelgenomen. Vanuit het secretariaat van de Raad is mr. L. Lieuwes als ambtelijk adviseur bij de voorbereiding van dit advies betrokken geweest.