

5 Bewaren en opslaan van elektronische overheidsinformatie

5.1 Inleiding

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. Informatie die niet goed bewaard is, is immers vaak ook niet goed toegankelijk. Het is daarom van belang te weten welke regels er bestaan voor het bewaren van elektronische overheidsinformatie.

Voor de manier waarop de informatie bewaard wordt, moeten ook aanvullende maatregelen getroffen worden. Wie beschikt bijvoorbeeld nog over een computer waarmee informatie die is opgeslagen op diskettes, gelezen kan worden? En wie kan nog een document lezen dat is opgemaakt in de eerste versie van Word Perfect? En beslissingsondersteunende software? Willen we over 20 jaar de logica achter besluiten die met behulp van deze software zijn genomen, nog kunnen achterhalen? Deze vragen hebben te maken met de digitale duurzaamheid van elektronisch opgeslagen documenten.

In een editorial van Computerrecht wordt de *digitale duurzaamheid* een onderschat aspect van de informatiemaatschappij genoemd.²⁵² Digitale documenten gaan eerder verloren dan een papieren exemplaar. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren doordat een nieuwe versie over een eerdere versie heen wordt bewaard. Het kan ook gebeuren dat een digitaal document waardeloos wordt doordat de hardware die nodig is om het document te lezen, niet meer beschikbaar is. In het editorial wordt het voorbeeld gegeven van de NASA, die tot de ontdekking kwam dat data die in de jaren zeventig tijdens de Saturnusvluchten waren verzameld, niet meer leesbaar waren, omdat er geen computers meer waren die de banden waarop die data opgeslagen waren, accepteerden. Vervolgens spelen bij het bewaren van elektronisch opgeslagen documenten nog vragen rondom de authenticiteit en de integriteit van het document. Dit betreft vragen naar de afzender van het document, eventuele wijzigingen in het document, de oorspronkelijke vorm, inhoud en structuur van het document. Bij een papieren document blijken deze gegevens uit het document zélf. Bij elektronisch opgeslagen documenten blijken deze gegevens uit gegevens over het document, de zogenaamde metadata. Metadata betreffen dan ook informatie over informatie. Bij het op juiste wijze bewaren van

elektronisch opgeslagen documenten, moeten ook deze metadata opgeslagen worden.

Naast de vraag naar digitale duurzaamheid is het de vraag of de geldende regels met betrekking tot het bewaren van overheidsinformatie wel los gezien kunnen worden van de regels met betrekking tot toegang tot overheidsinformatie. In een in 2006 verschenen Voorontwerp Algemene wet overheidsinformatie is voorgesteld om de Wob samen te voegen met de Archiefwet. De Archiefwet is volgens dit voorstel een fundamenteel onderdeel van het overheidsinformatierecht. In het voorontwerp wordt dit niet uitgewerkt. Wel wordt in de toelichting opgemerkt dat samenvoeging van beide wetten de eenheid, hanteerbaarheid en toegankelijkheid van het rechtsgebied ten goede komen wanneer de materiële bepalingen en eventueel de institutionele bepalingen op termijn worden samengevoegd.²⁵³

In een advies van de Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur wordt ook ingegaan op het integreren van de Wob en de Archiefwet.²⁵⁴ Volgens dit advies heeft de overheid grote moeite om de huidige informatieverhouding te sturen en te beheersen, terwijl ondertussen de ambitie uitgesproken wordt de digitale dienstverlening snel naar een hoger plan te brengen. Integratie tussen de Archiefwet en de Wob achten de Raden in dit advies zinvol.

In dit hoofdstuk zullen de wettelijke regels ten aanzien van het bewaren van elektronisch opgeslagen overheidsinformatie onderzocht worden. Elektronische communicatie en informatieverstrekking heeft direct te maken met de wijze waarop de informatie opgeslagen en bewaard, en dus toegankelijk en beschikbaar is.

De Archiefwet 1995 verplicht overheidsorganen om overheidsinformatie voor bepaalde tijd te bewaren en toegankelijk te maken. Ook geeft de Archiefwet regels voor het bewaren van elektronisch vastgelegde informatie. Allereerst zal dan ook de reikwijdte van deze verplichting uit de Archiefwet onderzocht worden. Daartoe zal ik in het algemeen de Archiefwet beschrijven; op welke categorie informatie is de wet van toepassing, en op welke organen? Vervolgens zal ik nagaan welke regels de Archiefwet stelt voor het bewaren van elektronisch vastgelegde informatie. Door het hele hoofdstuk heen zal, waar relevant, de vergelijking met de Wob gemaakt worden. Zo kan worden nagegaan of samenvoeging met de Wob de toegankelijkheid van overheidsinformatie ten goede zal komen. Vervolgens zal een conclusie getrokken worden.

253 Van der Meulen 2006, p. 7 van de aanbiedingsbrief en p. 102.

254 Rob en RvC 2008.

5.2 Toepassingsbereik Archiefwet

De huidige Archiefwet 1995 (hierna Archiefwet) is op 1 januari 1996 in werking getreden. In de memorie van toelichting wordt gewezen op de tweeledige functie van archieven.²⁵⁵

‘De overheidsarchieven zijn het (papieren) geheugen van de overheid. De archiefstukken dienen als instrumenten van bestuur. Zonder goed geordende en toegankelijke archieven zijn bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen en is een goede democratische controle op het bestuur vrijwel onmogelijk. Juist in de 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. Maar bovendien vormen zij een vitaal onderdeel van het culturele erfgoed van een natie.’

De Archiefwet beoogt dus twee belangen te waarborgen: ten eerste het belang van het behoud van het cultureel erfgoed, en ten tweede het rechtsstatelijke belang om overheidsinformatie te bewaren en toegankelijk te maken en te houden. Van Boven noemt de wet een cultuurwet, die tot doel heeft de archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen, te beschermen. Hij schrijft verder:

‘Omdat een algemene informatiewet ontbreekt, is de Archiefwet 1995 ook van wezenlijk belang door de verplichting voor overheidsorganen hun archieven in goede, geordende en toegankelijke staat te houden, ook als deze niet voor blijvende bewaring in aanmerking komen.’²⁵⁶

De primaire invalshoek van de wet lijkt echter de culturele invalshoek te zijn. Uit het feit dat in art. 1, aanhef en onder a, de Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap als de bevoegde minister wordt aangewezen, kan worden afgeleid dat het de bedoeling van de wetgever is geweest om de nadruk te leggen op het culturele erfgoed-aspect van de wet. Dit blijkt ook uit het aanwijzen van de Raad van Cultuur als adviesorgaan in art. 5, tweede lid, Archiefwet. De invalshoek van de wet is echter een bredere dan enkel de cultuur-historische. Uit de toelichting bij de wet blijkt immers dat de wetgever de openbaarheid van overheidsarchieven (overheidsinformatie) onmisbaar acht voor de rechtsstaat. Deze invalshoek lijkt echter minder zwaar te wegen dan de culturele invalshoek. In deze paragraaf zal het toepassingsbereik van de Archiefwet besproken worden. Uit het hierboven aangehaalde art. 3 blijkt dat de wet van toepassing is op archiefbescheiden die berusten bij een overheidsorgaan. Ter bepaling van het toepassingsbereik van de wet, de reikwijdte, zal ik daarom eerst drie

255 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 3-4.

256 Van Boven e.a. 2003, p. 15-16.

basisbegrippen uit deze wet toelichten: het overheidsorgaan, de zorgdrager en archiefbescheiden.

5.2.1 Het overheidsorgaan

Ten eerste het overheidsorgaan. Een overheidsorgaan is blijkens art. 1, aanhef en onder b, Archiefwet 1995 een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of een ander persoon of college met enig openbaar gezag bekleed. Deze definitie is identiek aan die van het begrip bestuursorgaan uit art. 1:1, eerste lid, Awb.

In het tweede lid van art. 1:1, Awb staan echter een aantal uitzonderingen op het bestuursorgaan begrip opgesomd:

de wetgevende macht, de kamers en de verenigde vergadering der Staten-Generaal, onafhankelijke, bij de wet ingestelde organen die met rechtspraak zijn belast, alsmede de Raad voor de rechtspraak en het College van afgevaardigden, de Raad van State en zijn afdelingen, de Algemene Rekenkamer, de Nationale ombudsman en de substituut-ombudsmannen als bedoeld in art. 9, eerste lid, van de Wet Nationale ombudsman, en ombudsmannen en ombudscommissies als bedoeld in art. 9:17, onderdeel b, de voorzitters, leden, griffiers en secretarissen van de onder de onderdelen a tot en met f bedoelde organen, de procureur-generaal bij de Hoge Raad, de besturen van de in onderdeel c bedoelde organen alsmede de voorzitters van die besturen, alsmede de commissies uit het midden van de in de onderdelen b tot en met f bedoelde organen, en de commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, bedoeld in art. 64 van de Wet op de inlichtingen- en veiligheidsdiensten 2002.

Deze uitzonderingen uit art. 1:1, tweede lid, Awb gelden niet voor de Archiefwet, omdat de wetgever met deze wet een bredere reikwijdte beoogde dan alleen de uitvoerende macht.²⁵⁷ Het doel van de wetgever is geweest om alle informatie die te maken heeft met de uitoefening van een publieke taak, de uitoefening van openbaar gezag, onder de Archiefwet te laten vallen, of die uitoefening van de publieke taak nu plaats vond door een publiekrechtelijke dan wel een privaatrechtelijke rechtspersoon.

De Archiefwet heeft hierdoor niet alleen een breder toepassingsbereik dan de Awb, maar ook een breder toepassingsbereik dan de Wob. De Wob is immers op grond van art. 1a, eerste lid, van toepassing op de in het eerste lid van die bepaling opgesomde bestuursorganen, met uitzondering van de bestuursorganen die in de in sub d van het eerste lid genoemde algemene maatregel van bestuur staan genoemd, het Besluit bestuursorganen WNo en Wob. Deze uitgezonderde bestuursorganen zijn de Nederlandse Omroep Stichting, de Nederlandsche Bank N.V. en de Stichting Autoriteit Financiële

257 *Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 7, p. 8-9.*

Markten. In het tweede lid van art. 1a Wob staat echter dat wanneer het gaat om het verstrekken van milieu-informatie, de uitzondering voor deze bestuursorganen niet geldt. Dan is de Wob wel van toepassing. De milieu-informatie die hier wordt bedoeld is, kort gezegd, informatie als bedoeld in art. 19.1a van de Wet milieubeheer en dat betreft de aanwezigheid van stoffen in het milieu die het milieu kunnen aantasten, en het beleid, plannen en analyses over deze stoffen.

Overigens bevat artikel 2 van het Besluit bestuursorganen WNo en Wob een opsomming van bestuursorganen waarop de Wob van toepassing is, met een verwijzing naar art. 1a, tweede lid, Wob. Deze bepaling is achterhaald. Het art. 1a, tweede lid, waarnaar wordt verwezen is per 1 juli 2003 vervallen. Hierin stond dat in afwijking van art. 1a, eerste lid, Wob, de Wob slechts van toepassing is op bestuursorganen belast met onderwijs en onderzoek op het beleidsterrein van het ministerie van OCSW, wanneer deze bij AmvB zijn aangewezen. Art. 2 van het Besluit WNo en Wob is echter niet aangepast aan deze wetswijziging.

De Wob geeft in hoofdstuk V-A een ruimere toepassingsregeling als het gaat om hergebruik van overheidsinformatie. Art. 11b Wob bepaalt dat een ieder een verzoek om hergebruik kan richten tot een overheidsorgaan. Dit begrip overheidsorgaan wordt gedefinieerd in art. 1, aanhef en onder i, Wob als:

- 1°. Een orgaan van een rechtspersoon die krachtens publiekrecht is ingesteld, of
- 2°. Een ander persoon of college, met enig openbaar gezag bekleed.

Hier wordt hetzelfde begrip overheidsorgaan gebruikt als wat in de Archiefwet gehanteerd wordt. Dit begrip is ruimer dan het begrip bestuursorgaan, dat in de Wob gebruikt wordt. Het tweede lid van art. 11a bepaalt dat in afwijking van art. 1a, eerste lid, onder d, Wob hoofdstuk V-A van toepassing is op de krachtens die bepaling uitgezonderde bestuursorganen voor zover het gaat om hergebruik. De in het Besluit bestuursorganen Wno en Wob aangeduide uitgezonderde bestuursorganen vallen daarmee ook onder de hergebruikregeling.

Het aantal organen dat onder de Archiefwet valt, is al met al groter dan het aantal organen dat onder de Wob valt. Voor alle organen met een publiekrechtelijke taak geldt de Archiefwet, dus de verplichting om archiefbescheiden in een goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Voor een beperkt deel van deze organen, de bestuursorganen met een aantal uitzonderingen, geldt dat bestuurlijke informatie op grond van de Wob openbaar is. Voor de in de Wob uitgezonderde bestuursorganen geldt echter weer wel dat milieu-informatie openbaar is. De Wob kent ook nog een derde categorie, waarop de hergebruikregeling uit hoofdstuk V-A van toepassing is. Dit zijn de overheidsorganen als bedoeld in art 1, aanhef en onder i, Wob, en dit zijn dezelfde als de overheidsorganen waarop de Archiefwet van toepassing

is. Er zitten dus drie verschillende openbaarheidregimes in de Wob, die alle drie op een andere categorie overheidsorganen van toepassing zijn, waarbij het toepassingsbereik van de hergebruikregeling uit hoofdstuk V-A Wob hetzelfde is als het toepassingsbereik van de Archiefwet.

5.2.2 De zorgdrager

Binnen het overheidsorgaan is de *zorgdrager* ingevolge art. 1, aanhef en onder d,

degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor archiefbescheiden.

In de wet komen verschillende bepalingen voor, waarin zorgdragers worden aangewezen. Op grond van artikel 23 Archiefwet worden de Eerste en Tweede Kamer, de andere Hoge Colleges van Staat, de directeur van het Kabinet der Koningin en de ministers aangewezen als zorgdrager voor hun archiefbescheiden. Het tweede lid van art. 23 bepaalt dat de commissarissen der Koningin zorgdrager zijn voor archiefbescheiden die verband houden met de taken als bedoeld in art. 182, eerste en tweede lid, van de Provinciewet. Dit zijn de eigen taken en bevoegdheden van de commissarissen der Koningin. Voor wat betreft de overige taken van de provincie zijn op grond van art. 27 Archiefwet gedeputeerde staten aangewezen als zorgdrager voor de archiefbescheiden van de provinciale organen. Ten aanzien van gemeenten is in art. 30 bepaald dat burgemeester en wethouders zorg dragen voor de archiefbescheiden van de gemeentelijke organen, overeenkomstig een door de gemeenteraad vast te stellen verordening. De Archiefwet geeft soortgelijke regels voor waterschappen in art. 35, voor gemeenschappelijke regelingen in art. 40, en voor andere overheidsorganen in art. 41. Het komt erop neer dat in beginsel het dagelijks bestuur van een overheidslichaam zorgdrager is op grond van de Archiefwet.

De zorgdrager is op grond van art. 5 verplicht tot het ontwerpen van selectielijsten waarin tenminste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen. Archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen, dus die niet op een selectielijst staan als bedoeld in art. 5, moeten door de zorgdrager op grond van art. 12 overgebracht worden naar een archiefbewaarplaats wanneer de bescheiden ouder zijn dan 20 jaar. Art. 13 geeft een aantal uitzonderingen op deze termijn van 20 jaar. De zorgdrager is op grond van art. 10 verplicht om erop toe te zien dat archiefbescheiden, die ten onrechte onder een ander overheidsorgaan berusten dan waaronder zij behoren te berusten, op de juiste plaats belanden. De taken en bevoegdheden van de zorgdrager strekken zich uit tot zowel archiefbescheiden die zich (nog) niet in een archiefbewaarplaats bevinden, die dus nog bij het overheidsorgaan berusten,

als tot archiefbescheiden die al wel naar een archiefbewaarplaats zijn overgebracht.

Naast het zorgdragen kent de wet ook de term *beheer*. Dit begrip is echter niet gedefinieerd in de wet. De beheerder krijgt in de wet echter wel een aantal taken en bevoegdheden toegekend. Deze taken en bevoegdheden richten zich tot de beheerder van archiefbescheiden die zich in een archiefbewaarplaats bevinden, dus de archiefbescheiden die blijvend bewaard worden. Blijkens de memorie van toelichting betreft de verplichting uit art. 3 om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te bewaren, aspecten die elders in de wet onder de term *beheer* worden verstaan. Ook de toegankelijke staat van archiefbescheiden, door middel van inventarissen en andere hulpmiddelen, moeten uitdrukkelijk als aspect van *beheer* worden genoemd.²⁵⁸ Het *beheer* betreft dan de feitelijke werkzaamheden die nodig zijn om archiefbescheiden in een goede, toegankelijke en geordende staat te brengen en te bewaren. Deze verplichting uit art. 3 geldt voor alle archiefbescheiden. De bepalingen uit de Archiefwet die zich tot de beheerder richten, richten zich tot de beheerder van een archiefbewaarplaats.

5.2.3 Archiefbescheiden

Ten derde de vraag welke overheidsinformatie onder de werking van de Archiefwet valt. Dit is geregeld in art. 1, aanhef en onder c, van de wet. Hier staat:

In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

c. archiefbescheiden:

- 1°. bescheiden, ongeacht hun vorm, door de overheidsorganen ontvangen of opgemaakt en naar hun aard bestemd daaronder te berusten;
- 2°. bescheiden, ongeacht hun vorm, met overeenkomstige bestemming, ontvangen of opgemaakt door instellingen of personen, wier rechten of functies op enig overheidsorgaan zijn overgegaan;
- 3°. bescheiden, ongeacht hun vorm, welke ingevolge overeenkomsten met of beschikkingen van instellingen of personen dan wel uit anderen hoofde in een archiefbewaarplaats zijn opgenomen om daar te berusten;
- 4°. reproducties, ongeacht hun vorm, welke bij of krachtens de wet in de plaats zijn gesteld van de onder 1°, 2° of 3° bedoelde archiefbescheiden of welke op grond van het bepaalde in artikel 7 zijn vervaardigd.

Duidelijk is door het gebruik van de woorden ‘ongeacht hun vorm’ dat het de bedoeling is geweest de Archiefwet ook van toepassing te laten zijn op niet op

258 *Kamerstukken II 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 21-22.*

papier vastgelegde informatie. Informatie die opgeslagen is op elektronische gegevensdragers, valt daardoor onder het bereik van deze wet. Met de zinsnede ‘bescheiden, die naar hun aard bestemd zijn om onder het overheidsorgaan te berusten,’ wordt bedoeld bescheiden die een directe relatie hebben met de werkprocessen van het overheidsorgaan, de zogenaamde procesgebonden informatie.²⁵⁹ Volgens Ketelaar is hierdoor de omschrijving van het begrip document een beperktere dan die uit de Wob, waar onder document wordt verstaan ‘een bij een bestuursorgaan berustend schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat’.²⁶⁰ Een document valt echter alleen dan onder de werking van de Wob, indien het document een bestuurlijke aangelegenheid betreft. Een onder een overheidsorgaan berustend stuk valt onder de werking van de Archiefwet indien dit document te maken heeft met de uitvoering van de taak, van het werk, dat dit orgaan moet verrichten. Zogenaamde documentatie als boeken, tijdschriften en knipselverzamelingen, vallen door deze definitie niet onder de werking van de wet.²⁶¹

Tussen de definitie uit de Wob en die uit de Archiefwet lijkt dan ook, afgezien van een verschil in de begripsomschrijving, niet veel verschil te zitten. Uit een nadere uitwerking van de definitie uit de Archiefwet blijkt dat een archiefbescheid informatie bevat ‘die door onderling samenhangende werkprocessen is gegenereerd en die zodanig door die werkprocessen is gestructureerd en vastgelegd dat ze vanuit de context van die werkprocessen kan worden bevraagd.’²⁶² Deze definitie is gebaseerd op het archivalische beginsel dat een archief niet een willekeurige verzameling van documenten is, maar dat de documenten waaruit een archief bestaat, met elkaar gemeen hebben dat ze zijn gebonden aan de werkprocessen waaruit ze zijn voortgebracht.²⁶³ In dit verband gebruikt de archivaliek ook het begrip context. Hiermee wordt dan bedoeld de samenhangende omgevingselementen die bepalen hoe het archief wordt gegenereerd, gestructureerd en bevraagd.²⁶⁴ Hierdoor wordt een archief meer dan een willekeurige verzameling documenten.

Voor een archief van een overheidsorgaan houdt de definitie van het begrip archiefbescheid in, dat daaronder moeten worden begrepen die documenten, die zijn ontstaan bij het realiseren van de taak van de overheidsorganisatie. Hierbij wordt weer onderscheid gemaakt tussen de primaire werkprocessen en de secundaire werkprocessen. De primaire werkprocessen zijn gericht op het bereiken van het doel van het

259 Van Boven e.a. 2003, p. 18.

260 Ketelaar 2004, p. 4.

261 Van Boven e.a. 2003, p. 18.

262 Thomassen 1999, p. 11 en 12.

263 Thomassen 1999, p. 12.

264 Thomassen 2000, p. 24.

overheidsorgaan, de secundaire werkprocessen zijn gericht op de ondersteuning van de primaire werkprocessen. Een voorbeeld van een secundair werkproces is personeelsbeheer. Volgens de definitie die luidt dat archiefbescheiden informatie bevatten die door onderling samenhangende werkprocessen is gegenereerd, valt zowel informatie die uit de primaire werkprocessen voortkomt, als informatie die uit de secundaire werkprocessen voortkomt, onder het begrip archiefbescheid. Een archiefbescheid is daarmee een document dat archiefinformatie bevat.

De Archiefwet bevat geen definitie van het begrip document, maar er zou aangesloten kunnen worden bij de definitie die de Wob gebruikt: een document in de zin van de Wob is ex art. 1, aanhef en onder a: een bij een bestuursorgaan berustend stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. Een document is dan een schriftelijk stuk of ander materiaal dat gegevens bevat. De laatste zinsnede uit deze definitie duidt erop dat het begrip document ruim uitgelegd moet worden. Van oudsher worden bijvoorbeeld geluidsbanden aangeduid als documenten. Ook vallen onder de definitie uit de Wob:

‘foto’s, films, ponskaarten en -banden en elektromagnetische kaarten en -banden. De ontwikkeling van de computertechniek zal naar verwachting tot nieuwe gegevensdragers leiden. Het is niet onmogelijk dat gegevens niet alleen worden gedragen door de software, maar dat zij reeds in de hardware worden ingebouwd of geprogrammeerd.’

Verder is ‘niet alleen de fysieke aanwezigheid van belang. Het document moet ook bestemd zijn voor het overheidsorgaan als zodanig.’²⁶⁵ In dit onderzoek wordt daarom onder archiefbescheid verstaan: een document dat archiefinformatie bevat. Onder archiefinformatie wordt verstaan: informatie die is ontstaan in voorbereiding op, bij of als gevolg van het uitoefenen van een taak van een overheidsorgaan.

5.2.4 Openbaarheid van archiefbescheiden

Voor archiefbescheiden die bij het betreffende overheidsorgaan berusten, gelden de in hoofdstuk 3 besproken openbaarheidsregelingen. Dat betekent dat zij openbaar zijn volgens de wettelijke bekendmakings- en openbaarheidsregelingen en dat de beperkingen die daarin zijn opgenomen, eveneens van kracht zijn.

Voor archiefbescheiden die zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats, geldt dat het beperkingenregime van de Archiefwet van toepassing is. Dat houdt in dat volgens art. 15 Archiefwet de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, bij het overbrengen van

265 *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 21*

archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats slechts beperkingen aan de openbaarheid kan stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op:

- a. de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer;
- b. het belang van de Staat of zijn bondgenoten;
- c. het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen dan wel van derden.

Dit levert een ruimer openbaarheidsregime op dan dat van de Wob. Ten eerste moet de zorgdrager expliciet, en voor een bepaalde termijn, bepalen dat voor een bepaald archiefbescheid een bepaalde beperking geldt. Ten tweede is het aantal mogelijke beperkingen kleiner dan het aantal weigeringsgronden dat de Wob kent.

De weigeringsgronden die niet in de Archiefwet staan maar wel in de Wob, verliezen dus door het verouderen van de betrokken informatie hun waarde.²⁶⁶ Het is ook expliciet de bedoeling geweest om in de Archiefwet tot een grotere openbaarheid te komen dan op grond van de Wob. In de toelichting bij de Wob wordt hierover opgemerkt:

‘de Archiefwet dient een nog grotere mate van openbaarheid van overheidsdocumenten te verzekeren dan aanwezig is in de fase waarin de stukken nog betrekking hebben op het actuele doen en laten van de overheid.’²⁶⁷

Dit heeft te maken met de termijn waarop stukken naar een archiefbewaarplaats worden overgebracht, namelijk 20 jaar. Na deze termijn zal naar verwachting geen behoefte meer zijn aan een weigeringsgrond als bijvoorbeeld bedoeld in art. 11 Wob, op grond waarvan persoonlijke beleidsopvattingen in het intern beraad niet openbaar gemaakt hoeven te worden, of een weigeringsgrond die bedrijfs- of fabricagegevens beschermt, of de opsporing of vervolging van strafbare feiten.

266 *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 12.*

267 *Kamerstukken II 1986/87, 19 859, nr. 3, p. 11-12.*

5.2.5 Conclusie

De conclusie is dat de Archiefwet een ruimer toepassingsbereik heeft dan de Wob. Het aantal overheidsorganen dat onder de Archiefwet valt, is ruimer dan het aantal organen dat onder de Wob valt. Deze is namelijk hoofdzakelijk, met uitzondering van de regeling voor hergebruik, van toepassing op bestuursorganen.

Het begrip *archiefbescheid* komt overeen met het begrip *document* dat in de Wob gebruikt wordt. In beide gevallen betreft het overheidsinformatie die bestemd is om onder het betreffende overheidsorgaan te berusten, en die bestuurlijke informatie betreft, of volgens de Archiefwet: die te maken heeft met de werkprocessen van het overheidsorgaan.

De beperkingen aan de openbaarheid op grond van de Archiefwet zijn minder ruim dan de weigeringsgronden van de Wob. Hoewel het vanzelfsprekend is dat een aantal weigeringsgronden hun werking na verloop van tijd verliezen, en dat bepaalde documenten dus na verloop van tijd openbaar gemaakt kunnen worden, is deze vaststelling vreemd. Juist in de fase waarin stukken betrekking hebben op het actuele doen en nalaten van de overheid, bestaat er behoefte aan controle op het overheidshandelen.

5.3 Kernplicht Archiefwet

5.3.1 Bewaren van informatie

De kernplicht van de wet tenslotte staat in art. 3:

Overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden.

Deze verplichting de archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, geldt voor de hele levenscyclus van overheidsbescheiden: vanaf het ontstaan tot en met de vernietiging of blijvende bewaring.²⁶⁸ De Archiefwet is daarmee van belang voor het toegankelijk maken en houden van overheidsinformatie. Archiefbescheiden die niet bewaard hoeven te worden, dienen volgens art. 3 te worden vernietigd. In de memorie van toelichting staat hierover bepaald dat door archieven te ontdoen van niet meer relevante stukken, de toegankelijkheid en de beschikbaarheid van archieven toenemen en de beheerskosten daardoor afnemen.²⁶⁹ Vernietiging is daarmee

²⁶⁸ Van Boven 2003, p. 16.

²⁶⁹ *Kamerstukken II* 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 6.

van belang voor een goed archiefbeheer, en daarom is de plicht hiertoe wettelijk vastgelegd in art. 5 van de Archiefwet.²⁷⁰

De verplichting uit art. 3 richt zich tot overheidsorganen, niet tot de zorgdrager, hoewel uit de voorgaande paragraaf bleek dat de zorgdrager degene is die belast is met de zorg voor archiefbescheiden. Dit blijkt ook uit de aan de zorgdrager opgedragen taken en bevoegdheden waarmee invulling kan worden gegeven aan deze verantwoordelijkheid. Om te bepalen welke bescheiden bewaard, dan wel vernietigd moeten worden, stelt de zorgdrager op grond van art. 5 selectielijsten op, waarin tenminste wordt aangegeven welke archiefbescheiden voor vernietiging in aanmerking komen. Deze selectielijsten, die eigenlijk vernietigingslijsten zijn, hoeven dus ten aanzien van de te bewaren bescheiden niet uitputtend te zijn. Wel moet in de lijsten uitputtend staan opgesomd welke bescheiden vernietigd moeten worden. Bij het opstellen van een selectielijst, dus bij het maken van een afweging over de vraag welke archiefbescheiden blijvend bewaard dan wel gedurende een beperkte periode bewaard moeten blijven, bepaalt art. 2 van het Archiefbesluit 1995:

1. Bij het ontwerpen en vaststellen van selectielijsten, bij besluiten omtrent de vervanging van archiefbescheiden door reproducties en bij besluiten omtrent de vervreemding van archiefbescheiden wordt rekening gehouden met:
 - a. de taak van het desbetreffende overheidsorgaan;
 - b. de verhouding van dit overheidsorgaan tot andere overheidsorganen;
 - c. de waarde van de archiefbescheiden als bestanddeel van het cultureel erfgoed; en
 - d. het belang van de in de archiefbescheiden voorkomende gegevens voor overheidsorganen, voor recht- of bewijszoekenden en voor historisch onderzoek.

Ten aanzien van archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan 20 jaar, bepaalt art. 12 dat deze worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Een archiefbewaarplaats is een bij of krachtens de Archiefwet voor de blijvende bewaring van archiefbescheiden aangewezen plaats, art. 1, aanhef en onder f. Archiefbescheiden kunnen ook eerder overgebracht worden naar een archiefbewaarplaats, wanneer er voor de beheerder van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding is om daarvoor ruimte beschikbaar te stellen. In elk geval berusten archiefbescheiden jonger dan 20 jaar in beginsel bij het overheidsorgaan, op wiens taak de bescheiden van toepassing zijn. Op dat overheidsorgaan berust dan de algemene taak ingevolge art. 3 om de bescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Het overbrengen van bescheiden naar een archiefbewaarplaats heeft als doel een zo groot mogelijke openbaarheid van bestuur te verwezenlijken. Dit gebeurt door informatie over niet-recent overheidsbeleid te bewaren en voor onderzoek beschikbaar te houden. Het gaat dan om archiefbescheiden die door

270 *Kamerstukken II* 1992/93, 22 866, nr. 3, p. 23.

overheidsorganen niet meer veelvuldig geraadpleegd worden of gebruikt. Een archiefbescheid van ouder dan 20 jaar wordt geacht hieraan te voldoen. Bescheiden jonger dan 20 jaar, die niet meer veelvuldig worden geraadpleegd of gebruikt, kunnen al eerder worden overgebracht naar een archiefbewaarpplaats.

5.3.2 Digitale duurzaamheid

In de inleiding bij dit hoofdstuk is al iets gezegd over het belang van digitale duurzaamheid. Bij het archiveren van elektronisch opgeslagen informatie komen er andere vragen om de hoek kijken dan bij het archiveren van papieren documenten. Zo spelen bij het archiveren van elektronisch opgeslagen documenten de authenticiteit en de integriteit van het archiefbescheid een grote rol. Met *authenticiteit* wordt in de archivaliek bedoeld de eigenschap van een archiefstuk dat de integriteit vaststaat als gevolg van een controleerbare wijze van archiefvorming, overlevering, bewaring en raadpleging. Onder *integriteit* wordt in de archivaliek verstaan de eigenschap van een archiefstuk dat zijn vorm, inhoud en structuur bij raadpleging gelijk zijn aan de vorm, inhoud en structuur op het tijdstip dat het werd opgemaakt.²⁷¹ Als voorbeeld van authenticiteitsbehoud geeft Noordam het voorbeeld van een digitale brief, geproduceerd in 1998. Deze brief moet in 2098 in identieke vorm gelezen kunnen worden, ondanks alle opeenvolgende wijzigingen in hardware, software en gegevensdragers. Dit geldt dan niet alleen voor de feitelijke inhoud van de brief, maar ook voor elementen als de lay-out, het lettertype en het briefhoofd.²⁷² Volgens Ketelaar is het hoofddoel van de hieronder besproken ‘Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden’ het voor nu en later verzekeren van de authenticiteit en de integriteit van archiefbescheiden.²⁷³

Waaruit bestaan deze regels nu? Uit de begripsomschrijving uit art. 1 Archiefwet is gebleken dat de wet ook op elektronisch opgeslagen informatie van toepassing is. Art. 21 Archiefwet bepaalt dat bij of krachtens algemene maatregel van bestuur regels worden gesteld met betrekking tot de duurzaamheid van door overheidsorganen op te maken archiefbescheiden. Deze regels staan in het Archiefbesluit 1995. Art. 11 van dit Archiefbesluit bepaalt dat de zorgdrager zodanige voorzieningen treft ten aanzien van de door hem opgemaakte archiefbescheiden die ingevolge een voor hem geldende selectielijst voor bewaring in aanmerking komen, dat bij het raadplegen van die archiefbescheiden na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang zal zijn te constateren. Bij ministeriële regeling worden nadere regels gesteld omtrent de duurzaamheid van de in het eerste lid bedoelde

271 Ketelaar 2004, p. 6.

272 Noordam 1998, p. 164.

273 Ketelaar 2004, p. 6.

archiefbescheiden. Deze ministeriële regeling is de ‘Regeling duurzaamheid archiefbescheiden’. De regeling geldt dus alleen voor archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Archiefbescheiden die na een aantal jaren vernietigd moeten worden, vallen niet onder de werking van de regeling. In de regeling staan normen waaraan materialen die gebruikt worden voor het bewaren van archiefbescheiden, moeten voldoen. Voor elektronisch opgeslagen archiefbescheiden bepaalt art. 8:

Archiefbescheiden op optische schijven of elektromagnetische dragers worden overgezet op of in nieuwe dragers, zodra het gevaar dreigt dat de informatie verloren gaat dan wel onleesbaar of niet waarneembaar wordt als gevolg van:

- a. natuurlijke of door de verpakking veroorzaakte veroudering van de gebruikte materialen, of;
- b. het in onbruik raken van apparatuur of programmatuur, die benodigd is om de informatie leesbaar of waarneembaar te maken.

Deze regels zijn van toepassing op archiefbescheiden in een archiefbewaarpplaats, maar ook op archiefbescheiden die zich nog bij het overheidsorgaan bevinden. Het moet bij dit laatste dan echter wel gaan om bescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. Ten aanzien van archiefbescheiden die niet voor blijvende bewaring in aanmerking komen, geldt de Regeling duurzaamheid archiefbescheiden niet. Voor deze bescheiden geldt alleen de algemene zorgplicht uit art. 3 Archiefwet, deze bescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. Deze zorgplicht wordt niet verder ingevuld voor elektronisch opgeslagen archiefbescheiden die niet blijvend bewaard hoeven worden. Uit de selectielijst van de VNG blijkt dat de bewaartermijn voor bepaalde categorieën te verwijderen archiefbescheiden nog flink kan oplopen.²⁷⁴ Bepaalde informatie wordt bijvoorbeeld 7 jaar na het vervallen van het belang bewaard;²⁷⁵ andere informatie moet bijvoorbeeld tot 30 jaar na het vervallen van het besluit bewaard blijven.²⁷⁶ Het is daarom wenselijk om ook ten aanzien van bescheiden die niet blijvend bewaard hoeven te worden, over normen te beschikken die het elektronisch opslaan van deze informatie reguleren.

De belangrijkste normen ten aanzien van de digitale duurzaamheid staan in de ‘Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden’. Deze

274 Vaststelling selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen opgemaakt of ontvangen vanaf 1 januari 1996, 21 november 2005/Nr. C/S&A/05/2376, *Stert.*, 2005, 247, p. 39.

275 Dit geldt bijvoorbeeld voor overeenkomsten, nr. 17.

276 Dit geldt bijvoorbeeld voor mandaat besluiten, par. 3.5, nr. 4.

ministeriële regeling van februari 2002 is gebaseerd op art. 12 van het Archiefbesluit 1995, dat bepaalt:

Bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen.

Art. 12 Archiefbesluit is weer een uitwerking van het tweede lid van art. 21 Archiefwet, dat bepaalt:

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld met betrekking tot het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden.

Zoals blijkt uit art. 12 Archiefbesluit, is ook deze ministeriële regeling alleen van toepassing op archiefbescheiden die voor blijvende bewaring in aanmerking komen. De regeling is hoofdzakelijk gericht op digitale archiefbescheiden. Onder digitale archiefbescheiden wordt in art. 1, eerste lid onder f, verstaan:

archiefbescheiden die uitsluitend met behulp van besturings- of toepassingsprogrammatuur geraadpleegd kunnen worden.

Wat verstaan moet worden onder besturings- en toepassingsapparatuur staat in de begripsomschrijving in art. 1 van de regeling. In art. 1, eerste lid onder d, staat als omschrijving van besturingsapparatuur:

de programmatuur die bestemd is ter besturing van een informatiesysteem.

Denk daarbij bijvoorbeeld aan Microsoft Windows, Linux of Mac OSX. Toepassingsapparatuur is blijkens art. 1, eerste lid onder n:

de programmatuur die bestemd is voor de ondersteuning van de uitvoering van een werkproces.

Onder werkproces wordt in art. 1, eerste lid onder p, verstaan:

de uitvoering van de taak of handeling uit hoofde waarvan archiefbescheiden door een overheidsorgaan worden ontvangen of opgemaakt als naar hun aard bestemd om daaronder te berusten.

Toepassingsapparatuur zou dus bijvoorbeeld het programma Word van Microsoft kunnen zijn, indien daarmee archiefbescheiden worden opgemaakt.

De algemene normen uit deze regeling staan in paragraaf 2. De paragraaf bestaat uit de artikelen 2, 3 en 4. Uit art. 2 van de regeling volgt dat de zorgdrager ervoor moet zorgen dat van elk archiefbescheid te allen tijde de inhoud, structuur en vorm kunnen worden vastgesteld. Ook moet kunnen worden vastgesteld wanneer een archiefbescheid door het overheidsorgaan werd ontvangen dan wel opgemaakt, en moet de samenhang met andere archiefbescheiden kunnen worden vastgesteld. In de toelichting bij dit artikel wordt deze informatie *contextinformatie* genoemd. Door deze informatie kan de gebruiker van archiefbescheiden deze bescheiden interpreteren, ook als de oorspronkelijke omgeving waarin ze zijn ontstaan en een rol hebben vervuld, niet meer bestaat. Onder *context* wordt dan zowel verstaan de samenhang met het werkproces, als de samenhang met andere archiefbescheiden die door het overheidsorgaan zijn ontvangen en opgemaakt. Verder moet de zorgdrager er op grond van art. 3 voor zorgen dat de onder hem ressorterende overheidsorganen beschikken over een actueel, compleet en logisch samenhangend overzicht van de bij het overheidsorgaan berustende archiefbescheiden en de bestanden waarin deze bewaard worden. Art. 4 ten slotte bepaalt dat de zorgdrager ervoor zorgt dat het archiefsysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn gevonden kan worden, en dat elk van de archiefbescheiden binnen een redelijke termijn leesbaar of waarneembaar te maken is.

De artikelen 5 tot en met 9 geven vervolgens specifieke regels voor te bewaren digitale archiefbescheiden. Het eerste lid van art. 5 bepaalt dat indien een gerede kans bestaat dat, als gevolg van wijziging van besturingsapparatuur, toepassingsprogrammatuur of andere apparatuur, niet langer kan worden voldaan aan de artikelen 2, 3 en 4, de zorgdrager er voor zorgt dat conversie dan wel migratie van digitale archiefbescheiden plaatsvindt. In art. 6 is uitputtend geregeld in welke standaarden digitale archiefbescheiden moeten staan opgeslagen. In art. 7 staat dat de ordening en toegankelijkheid van digitale archiefbescheiden, zoals gerealiseerd door middel van toepassingsprogrammatuur, onverbreekelijk onderdeel uitmaken van de archiefbescheiden waarop ze betrekking hebben. De toepassingsapparatuur, zoals bijvoorbeeld het programma Word, wordt op grond van art. 8 bewaard, voor zover dat nodig is om aan de artikelen 2, 3 en 4 te voldoen. Het derde lid van art. 8 bepaalt dat de zorgdrager indien nodig ervoor zorgt te beschikken over de benodigde licenties van deze toepassingsprogrammatuur. Art. 9 tenslotte bevat de verplichting voor de zorgdrager om een aantal gegevens te bewaren: de benaming van de toepassingsapparatuur, de beschrijving van het platform (een platform wordt in art. 1, eerste lid onder 1, gedefinieerd als het geheel van apparatuur en besturingsprogrammatuur waarop de toepassingsprogrammatuur

werkt), de documentatie die aangeeft hoe de toepassingsprogrammatuur heeft gewerkt en een beschrijving van de opgeslagen bestanden.

Deze normen gelden echter alleen voor archiefbescheiden die blijvend bewaard moeten blijven. Duidelijk is echter wel dat e-mail-, sms- en chatberichten onder de Archiefwet kunnen vallen en dat een deel daarvan, afhankelijk van de aard van het bericht, voor blijvende bewaring in aanmerking zou kunnen komen. Dit geldt ook voor websites en berichten die daarop geplaatst zijn. Beslissingsondersteunende software staat als aparte categorie niet in de selectielijst van de VNG opgenomen. In hoofdstuk 3 staat echter in par. 3.5, onder 1, dat informatiserings- en automatiseringsplannen, indien uitgevoerd, blijvend bewaard moeten worden. Gelet op het feit dat archiefbescheiden in hun context bewaard moeten worden, zal echter de conclusie getrokken moeten worden dat beslissingsondersteunende software even lang bewaard moet blijven als de erop gebaseerde individuele beslissingen. Dit geldt ook voor andere software programma's die gebruikt zijn om besluiten te nemen. Dat de hierboven beschreven normen ook zouden moeten gelden voor archiefbescheiden die niet blijvend bewaard hoeven te blijven, blijkt uit het volgende voorbeeld: voor bijstandsbeslissingen bijvoorbeeld is de bewaartermijn op grond van par. 3.14 onder 1 van de selectielijst 20 jaar na beëindiging van de bijstand. Uiteraard is dit een flinke periode, waarbij dan ook zeker rekening gehouden zou moeten worden met de digitale duurzaamheid van eventuele elektronisch opgeslagen informatie. Bouwvergunningen worden op grond van par. 3.6 onder 2, blijvend bewaard. Wordt beslissingsondersteunende software aangemerkt als beleidsregel, dan zal deze blijvend bewaard moeten worden. Overigens zou uit het feit dat deze software niet als aparte categorie op de (vernietigings)lijst staat opgesomd, kunnen worden afgeleid dat deze blijvend bewaard blijft.

5.3.3 Conclusie

De kernplicht van de wet, uit art. 3, die inhoudt dat overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, geldt voor alle overheidsinformatie die bestemd is om onder het overheidsorgaan te berusten. Deze verplichting geldt dan ook voor de hele levenscyclus van overheidsbescheiden: vanaf het ontstaan tot en met de vernietiging of blijvende bewaring.²⁷⁷ De Archiefwet is daarmee van belang voor het toegankelijk maken en houden van overheidsinformatie. Verder heeft het overheidsorgaan op grond van de Archiefwet de verplichting om bescheiden die onder het orgaan behoren te berusten, te verkrijgen.

277 Van Boven 2003, p. 16.

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden bevat normen voor het bewaren van elektronische archiefbescheiden. Deze regeling, die gebaseerd is op art. 12 van het Archiefbesluit 1995, is echter alleen van toepassing op het bewaren van archiefbescheiden die op grond van een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. Dat houdt in dat bescheiden die na een bepaalde periode vernietigd zullen worden, niet duurzaam bewaard hoeven te blijven. Het toepassingsbereik van deze regeling is te beperkt. Veel bescheiden die niet blijvend bewaard hoeven te blijven, blijven toch een flinke periode bewaard, vaak een aantal jaren. Uit de in de vorige paragraaf genoemde voorbeelden blijkt dat deze bewaartermijn flink kan oplopen. Er geldt geen verplichting deze informatie op een digitaal duurzame wijze op te slaan, en zo'n verplichting is wel wenselijk.

5.4 Samenvatting en conclusies

5.4.1 Samenvatting

Vastgesteld is dat de Archiefwet van toepassing is op elektronisch opgeslagen informatie. Ook is gebleken dat toegang tot overheidsinformatie een van de twee hoofddoelen van de Archiefwet is.

De Archiefwet heeft een ruimer toepassingsbereik dan de Wob. Het aantal overheidsorganen dat onder de Archiefwet valt, is ruimer dan het aantal organen dat onder de Wob valt. Het begrip archiefbescheid komt echter wel overeen met het begrip document dat in de Wob gebruikt wordt. In beide gevallen betreft het overheidsinformatie die bestemd is om onder het betreffende overheidsorgaan te berusten. De beperkingen aan de openbaarheid op grond van de Archiefwet zijn ook minder ruim dan de beperkingen die de Wob stelt. Het is destijds echter ook expliciet de bedoeling geweest om in de Archiefwet een grotere openbaarheid te realiseren dan op grond van de Wob. Bij dit expliciet vastgelegde wetgevingsdoel zijn vraagtekens te plaatsen. Juist bij actuele zaken kan de behoefte aan openbaarheid groot zijn. Juist dan kan er behoefte zijn aan het afleggen van rekenschap door het betreffende overheidsorgaan en niet pas na 20 jaar.

De kernplicht van de wet, uit art. 3, die inhoudt dat overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, geldt voor alle overheidsinformatie die bestemd is om onder het overheidsorgaan te berusten. Deze verplichting geldt dan ook voor de hele levenscyclus van overheidsbescheiden: vanaf het

ontstaan tot en met de vernietiging of blijvende bewaring.²⁷⁸ De Archiefwet is daarmee van belang voor het toegankelijk maken van overheidsinformatie. Verder heeft het overheidsorgaan op grond van de Archiefwet de verplichting om bescheiden die onder het orgaan behoren te berusten, te verkrijgen.

Deze verplichting geldt ook voor overheidsorganen die niet onder de Wob vallen maar wel onder de Archiefwet. Zij moeten de bescheiden in toegankelijke staat bewaren, maar hoeven geen toegang te verlenen, zolang de bescheiden niet zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats. Het verdient aanbeveling om de terminologie op elkaar af te stemmen: de Wob zou dan ook van toepassing moeten zijn op overheidsorganen.

De Regeling geordende en toegankelijke staat archiefbescheiden bevat normen voor het bewaren van elektronische archiefbescheiden. Deze regeling, die gebaseerd is op art. 12 van het Archiefbesluit 1995, is echter alleen van toepassing op het bewaren van archiefbescheiden die op grond van een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen. Dat houdt in dat bescheiden die na een bepaalde periode vernietigd zullen worden, niet duurzaam bewaard hoeven te blijven. Dit toepassingsbereik van deze regeling is te beperkt. Veel bescheiden die niet blijvend bewaard hoeven te blijven, blijven toch een flinke periode bewaard, vaak een aantal jaren. Er geldt geen verplichting deze informatie op een digitaal duurzame wijze op te slaan en zo'n verplichting is wel wenselijk. Wellicht kan deze verplichting worden ingelezen in art. 3 Archiefwet: overheidsinformatie die niet op een digitaal duurzame wijze bewaard wordt, wordt niet in een goede, geordende en toegankelijke staat bewaard. Het verdient echter aanbeveling om de normen uit de Regeling op alle overheidsinformatie van toepassing te verklaren. Het zou daarom aanbeveling verdienen om een dergelijke regeling in de Wob op te nemen. Ook blijkt hieruit het belang van samenvoeging van Wob en Archiefwet.

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.

278 Van Boven 2003, p. 16.

5.4.2 Conclusies

Het begrip overheidsorgaan, het toepassingsbereik van de Archiefwet, moet ook gelden voor de Wob.

Voor alle overheidsinformatie, niet alleen die informatie die onder de Archiefwet valt, moet de verplichting gelden om deze in goede, geordende, toegankelijke en dus duurzame, staat te bewaren.

De Wob en de Archiefwet moeten samengevoegd worden.