

Reactie Doxis: Internetconsultatie Archiefbesluit 20XX

Geachte heer Van Weyenberg,

Het vakgebied van informatiebeheer en -management is heel divers. Al meer dan 100 jaar helpt Doxis organisaties om optimaal gebruik te maken van informatie die opgeslagen is in de processen. Wij kijken waar de verbeteringen zitten, waar belangrijke informatie een rol speelt en hoe de informatiehuishouding geoptimaliseerd kan en moet worden. We kijken hierbij zowel naar de doel- als de rechtmatigheid bij het gebruik en het verwerken van de informatie en de balans hiertussen. Met ruim 90 collega's werken we elke dag aan een praktisch toepasbare uitwerking.

Omdat informatiebeheer ons vak is, kijken wij met veel belangstelling naar de ontwikkelingen en volgen deze zeer nauwgezet. Als dan de Archiefwet, het daarbij behorende Archiefbesluit en de Archiefregeling geactualiseerd gaan worden, kan het niet anders dan dat wij een reactie geven.

Hieronder geven we eerst een algemene reactie op het concept-Archiefbesluit en de concept-Archiefregeling. De reactie en de algemene opmerkingen gaan ook over de samenhang en de verhouding tussen de drie concepten. Daarom hebben we dezelfde algemene opmerkingen in beide internetconsultaties opgenomen. Daarna geven we een specifieke reactie op een aantal artikelen uit het concept-Archiefbesluit.

Met vriendelijke groet, namens Doxis,
Annerije van der Vliet, Pearl Hagen, Jan Huiskens, Tom Lensink en Noortje Molenaar

Algemene reactie op het concept-Archiefbesluit en de concept-Archiefregeling

De doelstellingen bij het moderniseren van de Archiefwet (en daarmee samenhangend het Archiefbesluit en de Archiefregeling) waren: aanpassen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie.¹ Naar aanleiding van de conclusies van parlementaire ondervragingscommissie Kinderopvangtoeslag zijn het op orde brengen van de informatiehuishouding van met name de rijksoverheid en verantwoording en transparantie alleen maar belangrijker geworden.

Het is positief dat er stappen zijn gezet om de wetgeving te actualiseren. We zien dat in de drie concepten de aansluiting op digitaal werken en digitale duurzaamheid inderdaad is verbeterd. Toch zou de aansluiting nog beter kunnen. Zo komt 'archiving by design' nog niet zo goed uit de verf en ontbreken eisen aan de technische voorziening.

In de concepten zien wij naast aanpassingen met betrekking tot eerder genoemde doelen ook voorstellen die de administratieve lasten voor overheden terug moeten dringen. Hoewel dat een legitiem doel is, kan het echter schuren met verantwoording, transparantie en toezicht. De mogelijkheden om zicht te krijgen op de werkwijze van instanties én de mogelijkheden om te controleren en bij te sturen worden minder, niet meer. Dit geldt niet alleen voor de inwoner maar ook voor toezichthouders zoals de archivaris of de gemeenteraad, die minder vaak geïnformeerd, geraadpleegd of betrokken hoeven worden dan nu het geval is. Het is dus niet zozeer het aanpassen van een artikel over het toezicht zelf, het zit 'm in (kleinere) wijzigingen in veel artikelen waardoor er, alles bij elkaar opgeteld, minder controle en toezicht mogelijk is. Uitvoerbaarheid en toepasbaarheid van wet, besluit en regeling binnen alle lagen van de overheid zijn van groot belang maar dat mag niet ten koste gaan van transparantie, controleerbaarheid, op tijd kunnen bijsturen en fouten kunnen herstellen.

In de memorie van toelichting van de Archiefwet 20xx is de intentie van de wet helder uitgewerkt. Het past goed bij noodzaak van ontzuijing binnen overheidsorganisaties, onder andere door informatiebeheer, informatiebeveiliging, privacybescherming en beschikbaarstelling vanuit de Woo structureel beter te doen afstemmen. Evenwel komt die intentie niet even helder terug in de wetteksten van de Archiefwet, waardoor ook in het onderliggende Archiefbesluit en de Archiefregeling deze samenhang nauwelijks aandacht krijgt.

¹ Zie met name de [Motie Segers van 8 juni 2016](#), de [reactie](#) daarop en de toelichting op de aanleiding om te moderniseren in de memorie van toelichting op het wetsvoorstel.

Algemene opmerkingen bij het concept-Archiefbesluit en de concept-Archiefregeling

- Begrijpelijkheid van de teksten: Het gebruik van vakjargon en juridisch taalgebruik is onvermijdelijk in stukken zoals het concept-Archiefbesluit en de concept-Archiefregeling. Toch willen we aandacht vragen voor helder en duidelijk taalgebruik in de beide concepten. Zelfs met ruime ervaring in het vakgebied en uitgebreide achtergrondkennis is tekst soms lastig te begrijpen of voor interpretatie vatbaar.

Wat kan bijdragen aan het begrip:

- Gelijktrekken van de gebruikte begrippen en de definities in de drie concepten (wet, besluit en regeling);
 - Inhoudelijk en redactioneel nalopen van de drie concepten om ze weer goed op elkaar te laten aansluiten. Omdat bepaalde artikelen uit de conceptwet een net wat andere uitwerking hebben gekregen in het conceptbesluit ontstaan (kleine) tegenstrijdigheden en verschillen.
 - Aansluiten of in elk geval nagaan of er geen verwarring of tegenstrijdigheden ontstaan met veelgebruikte kaders voor de overheid, bijvoorbeeld de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA);
- De verhouding tussen Archiefwet, Archiefbesluit en Archiefregeling in de onderwerpen die wel of niet worden behandeld of zijn uitgewerkt is onduidelijk en soms zelfs scheef. De Archiefwet is een kaderwet die in besluit en regeling op een aantal punten nadere uitwerking krijgt. In de huidige situatie is de Archiefregeling later ontstaan dan de wet en het besluit. De huidige Archiefregeling is ook alleen van toepassing op blijvend te bewaren archiefbescheiden. Nu worden de wet, het besluit en de regeling in één keer herzien. Ook is de concept Archiefregeling niet meer alleen maar van toepassing op blijvend te bewaren documenten. Dat biedt de mogelijkheid om te kijken wat een logische plaats is voor de uitwerking van onderwerpen. Hiermee hangt sterk het wisselende detailniveau van de uitwerking. In een aantal artikelen is het detailniveau van de uitwerking vrij hoog. Dit maakt de uitvoering minder flexibel. Op andere punten is er juist weer weinig houvast in de concepten, bij verschillende artikelen wordt verwezen naar nog op te stellen ministeriële regelingen. Dit maakt dat er, zolang die regelingen er nog niet zijn, geen waarborgen zijn over kwaliteit en uitvoering en er niets is om op terug te vallen. Dit is nadelig voor de inwoner en vanuit het oogpunt van toezicht en transparantie.

De indruk ontstaat dat het detailniveau van de uitwerking hoog is voor onderwerpen waarin al veel voor handen was in bijvoorbeeld de huidige Archiefregeling, NEN-ISO normen, kaders en richtlijnen. En dat voor onderwerpen op meer onontgonnen terrein vaker wordt verwezen naar nog op te stellen ministeriële regelingen. Daardoor is er nog steeds een wat scheve verhouding tussen wat er allemaal is vastgelegd over de

uitvoering van het beheer van analoge documenten en hun dragers en onderwerpen die te maken hebben met vereisten aan duurzame toegankelijkheid² van informatie.

- Zeker gezien de doelstellingen van modernisering en aansluiten bij digitalisering valt het op dat in geen van de concepten concrete eisen worden gesteld aan het e-depots (in de zin van de technische voorziening). Dit is bijzonder omdat specifiek de Archiefregeling twee hoofdstukken (hst. 5 en 6) met bijlagen wijdt aan detaileisen ten aanzien van fysieke documenten en de bewaaromgeving daarvan. De verwachting zou zijn dat dezelfde detaillering ten aanzien van de digitale bewaaromgeving voor blijvend te bewaren digitale documenten uitgewerkt wordt.
- Toepasbaarheid voor de gehele Nederlandse overheid: Voor bepaalde definities is vooral gebruik gemaakt van (concept)kaders en richtlijnen zoals die van toepassing of in gebruik zijn bij de Rijksoverheid, met name bij de departementen. Er komt weliswaar nog een praktijktoets vanuit de VNG, toch vragen wij ons af of alle artikelen uitvoerbaar en toepasbaar zijn buiten de centrale overheid.
- Het kwaliteitssysteem met betrekking tot het beheer is geheel verdwenen, terwijl veel overheidsorganisaties hun informatiebeheer en informatiehuishouding de afgelopen jaren juist verbeterd hebben dankzij de huidige eis uit de huidige Archiefregeling. De eis in de huidige Archiefregeling is beperkt en strikt genomen gaat het alleen om een kwaliteitssysteem met betrekking tot het beheer van blijvend te bewaren archiefbescheiden maar het is voor veel overheidsorganisaties een aanleiding geweest om een kwaliteitssysteem in te richten en gestructureerd kwaliteitszorg toe te passen. We zien dat dit leidt tot een betere informatiehuishouding en een hogere kwaliteit van informatie. Daarom is het schrappen van het kwaliteitssysteem naar ons idee een stap achteruit. Liever zien we een stap vooruit door het verplicht stellen van een gestructureerde vorm van kwaliteitszorg voor de informatiehuishouding (documentenhuishouding in de nieuwe terminologie?) en voor alle documenten, ongeacht of ze blijvend te bewaren zijn of niet.
Een vorm van kwaliteitssysteem en kwaliteitszorg zou heel goed kunnen aansluiten bij bepalen en onderbouwen van wat de 'passende maatregelen' zijn, die in verschillende artikelen terugkomen.
- De mogelijkheden voor toezicht, danwel ingrijpen, zijn verbreed voor het Rijk (o.a. de meldplicht), terwijl naar onze ervaring juist ook provincies en lagere overheden dit nodig hebben. De Wet revitalisering generiek toezicht voor gemeenten zorgt in dit geval voor toezicht en ingrijpen achteraf, soms tot wel twee jaar nadat een risicovolle situatie was geïdentificeerd. Bij provincies loopt dit op tot drie jaar na facto, door de tweejaarlijkse inspectie.
- In vergelijking met het huidige Archiefbesluit worden personen die betrokken moeten worden, (interne verantwoordelijke, archivaris, externe deskundige), bij minder

² [DUTO-eisen](#)

artikelen aangehaald. Dat betekent een minder brede betrokkenheid en toetsing bij een aantal beslissingen.

Opmerkingen bij de artikelen

Artikel 2.1 duurzame toegankelijkheid van documenten

In de memorie van toelichting van de Archiefwet 20xx wordt over duurzame toegankelijkheid aangegeven: *'Het begrip duurzame toegankelijkheid is bijvoorbeeld de naamgever van het overzicht van eisen voor overheidsinformatie dat in opdracht van het Ministerie van OCW onder de titel DUTO (Duurzame Toegankelijkheid van Overheidsinformatie) is gepubliceerd door het Nationaal Archief, en maakt ook deel uit van de Nederlandse Overheid Referentie Architectuur (NORA).'*

De DUTO omschrijving van duurzaam toegankelijke informatie, komt niet overeen met de omschrijving zoals die in artikel 2.1 van het Archiefbesluit 20xx is aangegeven. In DUTO wordt zowel verwezen naar de geldende bewaartermijnen (selectielijst) alsook *'Voor iedereen die daar recht op heeft en voor zo lang als noodzakelijk'*. In het Archiefbesluit ontbreekt deze noodzakelijke verwijzing naar de AVG en de BIO.

Daarnaast verschillen zowel de DUTO kenmerken, alsook de toelichting op deze kenmerken inhoudelijk ten opzichte van de begripsomschrijvingen in artikel 2.1 van het Archiefbesluit 20xx.

Artikel 2.3 vervanging van analoge documenten

Vervanging is onomkeerbaar, onderdeel van de vervanging is de vernietiging van de analoge documenten. Onder de huidige wetgeving is een vervangingsbesluit nog een besluit onder de Awb. Publicatie is daarom vereist. Er wordt ook bijgehouden wat er wordt vervangen door middel van een verklaring van vervanging.

Om vervanging toe te kunnen passen hoeft er straks geen besluit meer te worden genomen en er hoeft ook geen verklaring meer te worden opgemaakt. Dat heeft als gevolg dat het (achteraf) niet meer mogelijk is om vast te stellen of er vervanging heeft plaatsgevonden en ja, welke documenten er zijn vervangen. Dit kan ook gaan over grote hoeveelheden documenten die met terugwerkende kracht worden vervangen.

Als er geen enkele vorm van formele besluitvorming plaats hoeft te vinden dan zijn toezichthoudende en controlerende instanties ook niet geïnformeerd, laat staan betrokken. Alleen wanneer er blijvend te bewaren documenten worden vervangen dient advies van de archivaris te worden gevraagd.

Het is wel zo dat er een procesbeschrijving dient te worden opgesteld die aan een aantal kwaliteitseisen moet voldoen maar er is a) niet per definitie zicht op de kwaliteit van de procesbeschrijving en b) niet per definitie zicht of het volgen van de procesbeschrijving leidt er daadwerkelijk toe leidt 'dat de vervanging van analoge documenten geschiedt met juiste en volledige weergave van de inhoud van de documenten en de voorkomende metadata'. Aangezien de procesbeschrijving wel vrij uitgebreid moet zijn is het de vraag of de administratieve last erg vermindert en of het in alle gevallen de meest doelmatige oplossing is.

Het zou een minimale vereiste moeten zijn dat het verantwoordelijke overheidsorgaan zelf weet welke documenten vervangen zijn en of de vervangen documenten inderdaad '*met juiste en volledige weergave...*' zijn vervangen, hier verantwoording over kan afleggen en controle mogelijk maakt.

Artikel 2.4 Conversie

In de huidige Archiefregeling zijn de eisen die gesteld worden aan conversie en migratie (en emulatie) nog gelijk. Met het concept-Archiefbesluit is er straks bij conversie vrijwel geen enkele waarborg in het proces.

Deze keuze is nog te begrijpen als het gaat om het omzetten van een Wordbestand naar .pdf maar grootschalige conversie kan grote impact hebben op de betrouwbaarheid, volledigheid en leesbaarheid van de geconverteerde documenten. Het is daarom een stap terug om onderscheid te maken tussen migratie en (grootschalige) conversie.

Ook hier zou het een minimale vereiste moeten zijn dat het verantwoordelijk overheidsorgaan weet welke documenten zijn geconverteerd, in elk geval bij grotere conversies en ook weer dat dit 'geschiedt met juiste en volledige weergave van de inhoud van de documenten en de voorkomende metadata', hier verantwoording over kan afleggen en controle mogelijk maakt.

Artikel 3.2 Modelselectiebesluiten

De status van modelselectiebesluiten is enigszins onduidelijk. Volgens de toelichting zijn ze 'kaderstellend'. Dat geeft aan dat het modelselectiebesluit meer is dan een voorbeeld of sjabloon. Afhankelijk van hoe dwingend ze worden opgelegd verstoort het modelselectiebesluit in meer of mindere mate de verhouding tussen de rollen in het vaststellingsproces zoals beschreven in artikel 3.5 Betrokken deskundigen.

Artikel 3.4 Te wegen belangen bij de waardering

Het is opmerkelijk dat de (een) selectiedoelstelling niet wordt vastgelegd maar wel de daaruit voortvloeiende bewaarcriteria. In feite wordt een middel vastgelegd en niet het doel. Vastlegging van (alleen) de bewaarcriteria in het Archiefbesluit maakt het lastig om bij te sturen of af te wijken als blijkt dat (voor een organisatie) de bewaarcriteria niet leiden tot een uitkomst die strookt met de selectiedoelstelling of die op een andere manier ongewenst is.

Neem bijvoorbeeld 'essentiële registraties'. Het is duidelijk wat de gedachte erachter is, de basisregistraties in onze ervaring zijn er veel registraties die 'essentieel' te noemen zijn maar waarvan (integraal) blijvend bewaren a) niet bijdraagt aan de selectiedoelstelling en b) blijvend bewaren in het kader van de AVG problematisch is. Denk aan het donorregister maar ook aan vele registraties bij het RIVM met medische gegevens waarbij registratie berust op toestemming voor een bepaald doel.

Daarnaast zijn 'essentiële registraties' en 'cruciale processen, voor interpretatie vatbaar. Essentieel of cruciaal voor wie? En een proces kan voor een organisatie cruciaal zijn maar toch van weinig waarde i.h.k.v. de selectiedoelstelling, zoals salarisbetaling of processen m.b.t. kantoorautomatisering.

Artikel 3.8 Afwijking in de toepassing van het selectiebesluit, met name lid c en d.

De gedachtegang hierachter is duidelijk maar wie bevoegde autoriteit(en) is of zijn minder. En wat moet er gebeuren als er botsende belangen zijn vanuit verschillende autoriteiten? Bij het opstellen van een selectiebesluit worden belangen tegen elkaar afgewogen en voorgelegd. Met lid c zit er geen 'afkoelingsperiode' op. Omdat vernietiging onomkeerbaar is, vormt dit een risico.

De formulering '*ondergeschikte aanpassing*' uit lid d biedt te veel ruimte aan aanpassingen die niet worden gewogen, getoetst en gepubliceerd.

Artikel 3.11 Groepsselectiebesluiten voor privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen

Dit artikel was bedoeld om privaatrechtelijke ZBO's te ontlasten. Daarom zou het initiatief bij de algemene rijksarchivaris liggen. In het huidige concept ligt het opstellen bij een van de privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen. Er is in dat opzicht geen verschil met de gezamenlijke selectiebesluiten uit artikel 3.10.

Wel een verschil met artikel 3.10 is dat een privaatrechtelijk ZBO zich geconfronteerd kan zien met een voor het ZBO vastgestelde selectielijst zonder dat het ZBO in de voorbereiding is betrokken of daarover is geïnformeerd. De algemene rijksarchivaris kan vragen om documentatie m.b.t. representativiteit maar hoeft dat niet te doen.

In de toelichting staat dat 'Sectororganisaties worden geacht hun achterban voor te lichten over het ontwerp en de vaststelling van het groepsselectiebesluit.'. Waarom is dit niet verplicht? En waarom alleen sectororganisaties?

In de huidige vorm lijkt een aparte aanpak voor privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen meer hinderlijk dan ontlastend en kan voor privaatrechtelijke verantwoordelijke overheidsorganen beter de algemene aanpak voor gezamenlijke selectiebesluiten worden toegepast.

Artikel 4.1 Vernietiging, met name lid 3

De mogelijkheid om in selectiebesluiten categorieën documenten te benoemen die zonder meer vernietigd mogen worden (zonder verklaring) brengt naar onze mening risico's met zich mee als niet heel nauwkeurig is onderzocht en vastgelegd om welke categorieën het gaat. Ook vragen we ons af of het altijd stand zal houden in relatie tot (jurisprudentie op basis van) de Woo.

Het risico bestaat dat er toch documenten vernietigd worden die (later) van belang blijken voor verantwoording of 'reconstructie van de zaak'. Het risico zit zowel in de formulering van de categorieën als in de uitvoering, waarbij er te weinig waarborgen zijn ingebouwd.

In de toelichting wordt als voorbeeld een categorie 'testdata' genoemd. Dit voorbeeld illustreert dat er makkelijk een categorie genoemd kan worden die bij nader inzien wel degelijk van belang kan zijn voor de verantwoording. In de ontwikkeling van complexe, zelflerende algoritmen bijvoorbeeld kan de keuze voor bepaalde testdata doorslaggevend zijn in hoe het algoritme zich ontwikkelt. De testdata zijn nodig om te begrijpen en te verantwoorden hoe de uitkomsten tot stand komen. Omdat elke medewerker op elk moment en zonder vorm van verklaring mag vernietigen weet je niet wat er geweest is en is er geen mechanisme om te kunnen beoordelen of documenten terecht (conform het selectiebesluit)

zijn vernietigd. Het vergt op zijn minst een gedetailleerde beschrijving van de categorie documenten in het selectiebesluit en een goede instructie van de medewerkers.

Artikelen 5.3 t/m 5.6 met betrekking tot overbrenging

Artikel 5.6, lid 2 stelt dat er nadere regels gesteld kunnen worden aan de benodigde 'adequate voorziening' benodigd bij ontheffing van overbrenging. Hoewel de juridische positie van de bronbewaarder anders is dan die van een archiefdienst bij overbrenging zonder verplaatsing, zien we dat de eisen ten aanzien van de 'adequate voorziening' wel gelijkwaardig kunnen zijn.

We stellen daarom voor om bij artikel 5.3 aan te vullen dat er een adequate voorziening getroffen dient te worden waarvoor, in overeenstemming met artikel 5.6, lid 4, nadere regels uitgewerkt worden. Wij zien dit anders dan de 'nadere regels' die in artikel 2.5 lid b zijn aangekondigd te worden uitgewerkt bij een ministeriele regeling.

Bij opschorting en ontheffing van overbrenging blijft het regime van de Woo van toepassing aangezien er niet wordt overgebracht. Op basis van de Woo kan de openbaarheid meer beperkt worden dan op basis van de Archiefwet. Zo worden bijvoorbeeld persoonlijke beleidsopvattingen niet verstrekt.

Met name door ontheffing van overbrenging kan het dus zijn dat bepaalde informatie, die onder de Archiefwet gewoon openbaar is niet (nooit) openbaar wordt. Onder de Archiefwet is het stellen van een beperking op de openbaarheid mogelijk maar op een beperkt aantal gronden en altijd voor een bepaalde en onderbouwde periode.

Een ontheffing of opschorting van overbrenging zou niet mogen leiden meer beperkingen op de openbaarheid voor onbepaalde tijd.