

Internetconsultatie Archiefbesluit en -regeling Reactie gemeenten Rotterdam en Utrecht



**Gemeente
Rotterdam**



d.d. 9 februari 2024

Inleiding

Dit is de gezamenlijke ambtelijke reactie van de gemeenten Rotterdam en Utrecht op de consultatieversies van het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Hoewel regeling en besluit afzonderlijk zijn gepubliceerd, vormen ze samen met de Archiefwet één samenhangend geheel. Daarom hebben wij onze opmerkingen op regeling en besluit gebundeld in één reactie.

Verscheidende collega's uit het informatiedomein werkten mee aan deze reactie. Zij houden zich dagelijks bezig met het implementeren en toepassen van wettelijke bepalingen op informatiegebied, waaronder Archiefwet, -besluit en -regeling. Zij weten als geen ander wat de impact is op de dagelijkse praktijk.

We hebben veel waardering voor de stappen die al zijn gezet om tot dit besluit en deze regeling te komen. Een flinke verbetering ten opzichte van de vigerende bepalingen. Desalniettemin zien wij ruimte voor nog verdere verbetering. Een aantal hoofdzaken valt ons hierbij op:

- De scope van de Archiefregeling is verbreed. Waar de huidige regeling uitsluitend gaat over informatie met eeuwigheidswaarde, gaat de nieuwe regeling over alle overheidsinformatie. Dit is op zichzelf een goede ontwikkeling. Echter, hierbij wordt nog onvoldoende recht gedaan aan de complexiteit en diversiteit van het informatielandschap. **Er wordt te veel gedacht in termen van bewaartermijnen en te weinig in termen van gebruikswaarde. Het accent in de regeling ligt daarmee op het conserveren van informatie. Toegankelijkheid van informatie lijkt ondergeschikt.**
 - o Conserveren is een belangrijke randvoorwaarde, maar het is geen doel op zich. Het doel is om informatie op zo'n manier beschikbaar te maken dat deze zinvol (her)gebruikt kan worden, voor zo ver wettelijk toegestaan. Door wie dan ook, wanneer dan ook en voor om het even welk doel. En om de waarde van informatie te kunnen benutten is meer nodig dan conservering. Tijdens het eerder aangehaalde rondetafelgesprek over de Archiefwet met de vaste kamercommissie voor OCW¹ heeft Linda Voortman vanuit haar rol als Wethouder bij de gemeente Utrecht hier nadrukkelijk aandacht voor gevraagd. Wij zien dit aspect in een volgende versie graag sterker uitgewerkt.
 - o Slechts een klein deel van alle data en informatie die wij als gemeenten ontvangen en genereren is (langdurig) van waarde voor (her)gebruik in welke vorm dan ook. De meeste data heeft weinig waarde, of slechts gedurende een korte periode. Daarom hebben wij ons bij elke generieke bepaling de vraag gesteld: is deze ook zinvol als het gaat om (bijvoorbeeld) gegevens in een tijdschrijfapplicatie of om gegevens in een database waarin websiteverkeer wordt gelogd. In enkele gevallen is onze conclusie dat de bepalingen in met name de regeling te zwaar zijn om generiek van toepassing te verklaren. De knip tussen informatie die langer of korter dan 10 jaar bewaard moet blijven is vanuit erfgoedperspectief wellicht logisch, maar is geredeneerd vanuit het complete informatielandschap te simplistisch. **Niet (alleen) de bewaartermijn, maar (vooral) de waarde voor (her)gebruik zou bepalend moeten zijn voor de eisen voor duurzame toegankelijkheid.**
- Ondanks de goed onderbouwde suggesties die tijdens de internetconsultatie van de Archiefwet 202x door vele deelnemers zijn gedaan om van de term "document" af te stappen, houdt OCW hieraan vast. **In een wereld waarin data steeds belangrijker worden, geeft de term "document" praktische problemen.**

¹ Zie: [Archiefwet 2021 | Debat Direct \(tweedekamer.nl\)](#).

- Afhankelijk van de context, is het woord “document” volgens de gehanteerde definitie synoniem aan bestand, database, gegevens in een database, gegevens in verschillende databases die met elkaar te maken hebben, informatie, informatieobject of dossier. Hoewel de brede definitie van “document” juridisch ongetwijfeld sluitend is, is de Archiefregeling hierdoor lastig te lezen. Want telkens is onduidelijk hoe het containerbegrip “document” precies bedoeld is in de specifieke context van die bepaling. En daarmee ook op welk abstractieniveau een eis bedoeld is. We vragen OCW om hier in een volgende versie de scherpste in op te zoeken. Wij sluiten ons op dit punt ook aan bij het pleidooi van de Regeringscommissaris Informatiehuishouding tijdens het eerdergenoemde rondetafelgesprek. Positief is dat de toelichting op het besluit (p. 28) de term “gegevensverzamelingen” introduceert. Daarmee is een voorzichtige eerste stap gezet om af te stappen van de oubollige term “document”.

In onze uitgebreide reactie hebben we geprobeerd zo volledig mogelijk te zijn. We benoemen principiële zaken, maar geven waar zinvol ook suggesties mee over formulering en leesbaarheid. Onze opmerkingen zijn in verschillende paragrafen gegroepeerd:

- Gebruikswaarde versus bewaartermijn
 - In deze paragraaf doen we voorstellen om meer vanuit gebruikswaarde te redeneren. Zodat de Archiefregeling de overheid beter in staat gaat stellen om de achterliggende doelen van de Archiefwet te realiseren.
- Generieke bepalingen die niet generiek zinvol zijn
 - In deze paragraaf vragen we op een aantal onderdelen nuance, om te zorgen dat middel en doel beter in verhouding tot elkaar staan. Het principe van “passende maatregelen” hebben we hierbij telkens in ons achterhoofd gehouden.
- Bepalingen die onduidelijk zijn
 - In deze paragraaf vragen we om meer scherpste op een aantal bepalingen, zodat voor de uitvoering helder is wat er moet gebeuren.
- Overige opmerkingen
 - Opmerkingen die wel relevant, maar minder wezenlijk zijn, hebben we gebundeld in een drietal paragrafen:
 - Structuur en formulering
 - Opmerkingen over toelichting Archiefbesluit
 - Opmerkingen over toelichting Archiefregeling

We vertrouwen erop dat onze opmerkingen en suggesties helpen om het Archiefbesluit en de Archiefregeling zowel klaar voor de toekomst als praktisch toepasbaar te maken. We zijn bovendien bereid om onze commentaren mondeling toe te lichten en met OCW mee te denken om tot volgende versies te komen.

Namens gemeente Rotterdam
Peter den Held
Chief Information Officer

Namens gemeente Utrecht
Rens Ouwerkerk
Chief Record Officer

Gebruikswaarde versus bewaartermijn

Als uitgangspunt voor zowel besluit als regeling, is gekozen voor bewaartermijn. Informatie is lang of kort te bewaren en daarmee zijn er zware of minder zware eisen van toepassing. Dat is een logische gedachtegang voor de eisen over preservering, maar niet voor de eisen over toegankelijkheid. De gebruikswaarde van data is immers niet recht evenredig aan de bewaartermijn. Voor veel vormen van (her)gebruik is het immers van belang om toegang tot actuele data te hebben: in die gevallen neemt de waarde van informatie af naar mate de tijd verstrijkt. In andere gevallen neemt de waarde van informatie na verloop van tijd juist toe. Voorts is er steeds meer data waarvan de waarde voor (her)gebruik zonder meer beperkt is. Daarop anticiperen besluit en regeling nog onvoldoende. Wij vinden daarom dat niet de bewaartermijn, maar de gebruikswaarde bepalend moet zijn voor de treffen maatregelen.

In deze paragraaf gaan we in op een aantal bepalingen die hieraan gerelateerd zijn.

Algemeen

Er ontbreken regels voor duurzame toegankelijkheid van 'documenten' in de vorm van data. Deels zijn de voorgestelde regels bruikbaar, maar deels ook niet. Bijvoorbeeld hoe om te gaan met bewaartermijnen van dataobjecten die door meer processen (her)gebruikt worden, waarvan de bewaartermijnen per proces verschillen. Omgekeerd zijn er regels in de concepten die voor data niet bruikbaar zijn, zoals de eis van vastleggen van bestandsformaat en toekennen van een uniek identificatiekenmerk.

Opstellen van selectiebesluiten

In artikel 3.5 van het Archiefbesluit, wordt gesteld dat het verplicht is om de archivaris en een vertegenwoordiger van de samenleving te betrekken bij het opstellen van selectiebesluiten. Slechts een klein deel van de overheidsinformatie blijft langdurig bewaard of komt voor openbaarheid in aanmerking. Het overgrote deel van overheidsinformatie dient op enig moment vernietigd te worden. Bijvoorbeeld om te voorkomen dat persoonsgegevens langer dan nodig in de overheidssystemen toegankelijk blijven. Bij het bepalen van bewaartermijnen is daarom het privacyperspectief minstens zo belangrijk als het erfgoedperspectief. Ons advies is om niet alleen de archivaris verplicht te betrekken, maar ook de Functionaris Gegevensbescherming.

In de huidige praktijk het opstellen van selectielijsten is veel aandacht voor wat langdurig bewaard moet blijven, maar andersom te weinig aandacht is voor het tijdig kunnen vernietigen van gegevens die geen waarde meer hebben. De oplossing hiervoor is wettelijk regelen dat een selectiebesluit vanuit een breder perspectief wordt opgesteld. Door niet alleen het erfgoedperspectief en het openbaarheidsperspectief te hanteren, maar breder te kijken naar de waarde van gegevens. En daarbij te onderkennen dat het overgrote deel van alle data die de overheid beheert slechts voor een korte periode binnen een specifieke context van waarde is. Gezien het (toenemende) volume van data met beperkte waarde, ligt het accent van het dagelijks informatiebeheer steeds meer op het beheren van die data. Het privacyperspectief is daarbij in elk geval onmisbaar en hiervoor bestaat de wettelijke rol van de Functionaris Gegevensbescherming. Het perspectief van een datamanager is eveneens gewenst, maar daar bestaat op dit moment geen wettelijke rol voor. In de toelichting op het Archiefbesluit zou wellicht aangegeven kunnen worden dat een CDO (Chief Data Officer) of vergelijkbare rol idealiter eveneens betrokken wordt.

Om willekeur te voorkomen vinden wij het belangrijk dat het bij afwijkingen op gezamenlijke selectiebesluiten (AB, 3.8-3.12) niet mogelijk is dat deelnemende verantwoordelijke overheidsorganen op dezelfde selectie categorie verschillende afwijkingen vastleggen en publiceren. Voorstel om dit toe te voegen aan artikel 3.12 AB. In het verlengde hiervan: Er ontbreken regels (AB, 3) om het harmoniseren van bewaartermijnen tussen verschillende verantwoordelijke overheidsorganen in verschillende overheidslagen die actoren zijn in één ketenproces (bijvoorbeeld behandelen omgevingsvergunning) makkelijker te maken.

Als 'food for thought' geven we de suggestie mee om de reikwijdte van selectiebesluiten uit te breiden met andere facetten van gebruikswaarde. Zo zou een selectiebesluit uitspraken kunnen doen over welke categorieën voor openbaarheid in aanmerking komen of welke beperkingen in openbaarheid van toepassing zijn. Ook zou een bredere opzet van een selectiebesluit een vehikel kunnen zijn om, op basis van risicoprofielen en/of gebruikswaardeprofielen, passende maatregelen te bepalen. Bijvoorbeeld welke metadata minimaal benodigd zijn.

Bepalingen gericht op het gebruik van informatie

In de Archiefregeling staan onder artikel 2 diverse eisen geformuleerd. Deze zijn vooral gericht op preservering. Wij missen hier eisen die gericht zijn op toegankelijkheid en gebruik.

Leg bijvoorbeeld de verplichting vast om nieuwe informatie altijd in digitale vorm te bewaren (AR, 6.7). Want papieren documenten zijn per definitie minder geschikt voor hergebruik. Het toestaan dat er nieuwe papieren aanwas is, draagt niet bij aan de achterliggende doelstellingen van de Archiefwet. De eisen die gesteld worden (AR, 6.7) aan het materiaal waaraan nieuw gecreëerde of ontvangen papieren moeten voldoen, zijn dan enkel van toepassing in uitzonderlijke gevallen waarin digitalisering om wat voor reden dan ook niet mogelijk is.

In algemene zin zou het verstandig zijn om te eisen dat informatie in een vorm wordt vastgelegd die geschikt is voor de van toepassing zijnde vorm(en) van hergebruik. Of zoals geformuleerd in de internetconsultatieversie van de gewijzigde Wet Hergebruik Overheidsinformatie "dat die documenten en bijbehorende gegevens worden ontworpen en vervaardigd op een manier die openheid en hergebruik van die documenten toegankelijk en gemakkelijk maakt".

Bepaal dat archiefdiensten moeten garanderen dat overbrenging geen onacceptabele achteruitgang in toegankelijkheid ten gevolge heeft. Als overheidsinformatie nog dusdanig van belang is voor de bedrijfsvoering, kan de archiefvormer opschorting van overbrenging aanvragen (toelichting Archiefbesluit, p.28). De archiefdienst is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van informatie na overbrenging. Maar als de archiefdienst die verantwoordelijkheid niet waarmaakt dan moet de archiefvormer een zware opschortingsprocedure doorlopen, waarbij de rol van de archiefdienst beperkt blijft tot het geven van een advies. In plaats daarvan, of in aanvulling daarop, zou de archiefdienst verplicht kunnen worden om een plan op te stellen waarin wordt aangegeven hoe dit verbeterd gaat worden. Zodat opschorting niet alleen leidt tot uitstel van het probleem, maar ook bijdraagt aan de structurele oplossing.

In de toelichting van het Archiefbesluit (Toelichting AB, p. 10) staat expliciet dat de bewaartermijn bepalend is voor de eisen voor duurzame toegankelijkheid. Hoe langer de bewaartermijn, hoe hoger de eisen. Dat is logisch waar het gaat om preservering: hoe langer informatieobjecten beschikbaar moeten blijven, hoe meer maatregelen nodig zijn om gegevens- en informatieverlies te voorkomen. Als het gaat om gebruik en toegankelijkheid geldt dat echter niet. De gebruikswaarde van actuele informatie is in de regel juist groter dan de gebruikswaarde van oude informatie. Idem voor de gebruiksintensiteit. Als gevolg van de digitaliserende samenleving is dat alleen maar toegenomen. Dat zou in bepaalde gevallen kunnen betekenen dat er op het vlak van toegankelijkheid misschien wel minder zware eisen kunnen gelden naarmate de informatie minder actueel is. Voor eisen over toegankelijkheid, is het kortom onlogisch om de bewaartermijn als (enige) basis te gebruiken. In de praktijk wordt hiervoor niet naar de bewaartermijn gekeken, maar worden informatiewaardeanalyses uitgevoerd. Deze geven inzicht in welke actoren (potentieel) belang hebben bij de informatie, in welke vorm zij die informatie nodig hebben en hoe een en ander zich ontwikkelt in de tijd. We zouden graag zien dat die manier van werken vanuit de regelgeving wordt ondersteund.

Migratieplannen en -verklaringen

Migratie is een belangrijk instrument om de toegankelijkheid van informatie te waarborgen. In plaats daarvan wordt migratie in de Archiefregeling gepositioneerd als een belangrijk risico voor de toegankelijkheid van informatie. De eisen die aan een migratieplan worden gesteld hebben niets met migratie te maken. Er moet (AR, 3.2) worden beschreven op welke wijze in het doelsysteem de

duurzame toegankelijkheid wordt geborgd en de bewaartermijnen worden toegepast. Een (nieuwe) beheeromgeving moet wat ons betreft zonder meer voldoen aan de eisen die de Archiefregeling stelt, maar het is onlogisch om het plan voor datamigratie daarvoor te gebruiken. Een programma van eisen, een functioneel ontwerp en/of een architectuurdokument zijn daar veel beter voor geschikt. Een migratieplan gaat over het zodanig verplaatsen dat geen onacceptabel informatieverlies optreedt. Juist op dat punt stelt de regeling geen eisen.

Ons voorstel is: schrap de eisen die gaan over de functionele inrichting van de doelomgeving als onderdeel van het migratieplan en eis in plaats daarvan dat in het plan wordt beschreven welke keuzes er zijn gemaakt voor het wel of niet meenemen van gegevens naar een doelsysteem, wat er gebeurt met eventueel achtergebleven gegevens en hoe wordt getest of alle gegevens na migratie nog leesbaar zijn. Ook is het van belang dat in de migratiestrategie op basis van een informatiewaardeanalyse wordt bepaald naar welke nieuwe omgeving(en) data gemigreerd wordt.

Hetzelfde geldt voor migratieverklaringen. Schrap de eis dat een migratieverklaring moet gaan over de functionele inrichting van een doelsysteem en voeg de eis toe dat uit de verklaring moet blijken dat geen onacceptabel informatieverlies is opgetreden. Belangrijke kanttekening daarbij: gegevensverlies betekent niet automatisch informatieverlies. Die nuance is praktisch van groot belang, maar door het hanteren van het documentbegrip is dat allicht lastig uit te leggen. Dit is misschien op te lossen door er in de toelichting een uitleg over te geven.

Exporteren versus beschikbaar stellen

In de toelichting van de Archiefregeling (p. 36) wordt gesteld dat beschikbaarstelling via een exportfunctie werkt. Dat kan, maar dat hoeft niet. Beschikbaarstelling kan ook door data via een API vanuit de bron te bevragen. Informatie kan bijvoorbeeld in een dashboard getoond worden op basis van gegevens uit verschillende bronnen, zonder dat deze gegevens feitelijk geëxporteerd zijn.

Toegankelijkheid van data is gebaat bij eenduidigheid in datamodellen en API-protocollen. De Archiefregeling schenkt hier echter geen aandacht aan. Het exporteren van documenten is slechts een voorbeeld van een manier waarop informatie beschikbaar gesteld kan worden, maar zeker niet de meest moderne manier. Ons advies is om op het onderwerp beschikbaarstelling de samenhang op te zoeken met de nieuwe Wet implementatie Open data richtlijn. Net zoals op het onderwerp openbaarheid de samenhang met de Wet open overheid is gezocht.

Anonimisering

Er ontbreken regels over het anonimiseren van documenten (ook in datavorm). Wanneer mag het wel, wanneer niet? Valt het onder migratie, vervanging of vernietiging? In een aantal gevallen gebeurt anonimisering op kopieën van de broninformatie en wordt er als het ware een nieuw document gecreëerd, maar het is van belang te voorkomen dat anonimisering op de authentieke bron zelf wordt uitgevoerd, waardoor de authenticiteit en betekenis van het brondocument geschaad wordt of verandert. Dat zou als concrete bepaling toegevoegd kunnen worden.

Ontwikkelingen over bewaren in de bron

In het huidige paradigma dat aan de Archiefwet ten grondslag ligt, beschikken archiefvormer en archiefdienst elk over een eigen infrastructuur. Informatie staat ofwel bij de een, ofwel bij de ander. In dat gedachtepatroon is het niet mogelijk dat informatie direct wordt gecreëerd in een beheeromgeving van een archiefdienst. Dat is in opzet raar: het institutionaliseren van verplaatsing van informatie als onderdeel van archiveringsstrategie brengt risico's met zich mee omdat elke verplaatsing gegevens- en informatieverlies ten gevolg kan hebben. Waarom zou een archiefdienst in de toekomst niet een

gespecialiseerde dataopslagvoorziening kunnen leveren waar data direct na creatie wordt beheerd? Ook dit zou “overbrenging zonder verplaatsing” als gevolg hebben, maar dan omdat de data al vanaf het ontstaan bij de archiefdienst staat. Wezenlijk anders dus dan nu beschreven (Toelichting AB, p. 27). Hoewel dit praktisch gezien nog (verre) toekomstmuziek is, is het goed om dit als extra scenario in de toelichting alvast te benoemen. Dit zou stimulans kunnen bieden om in het denken los te komen van papieren paradigma en aan de slag te gaan met innovatie.

Vervreemding

In aansluiting op onze eerdere opmerking over het betrekken van de FG (of vergelijkbare rol) bij het opstellen van selectiebesluiten, zien wij graag dat de FG ook bij vervreemding wordt betrokken of geïnformeerd. Het is te nauw beredeneerd om alleen het perspectief van de archivaris verplicht te betrekken (AB, 4.3 en AB p. 24). Het gaat immers vaak om het afstoten van processen waarvoor een privacystatement is opgesteld.

Generieke bepalingen die niet generiek zinnig zijn

Overheidsorganisaties beheren ontzettend veel data. Hele belangrijke data, maar nog veel meer flutdata. Data die slechts kortstondig relevant is en daarna weg kunnen. Data die uitsluitend voor één specifieke taak of handeling gebruikt worden en daarna geen waarde meer hebben. Voor al deze data, gelden generieke eisen uit de Archiefregeling. En in veel gevallen staat dat gelijk aan met een kanon op een mug schieten. Het enige onderscheid dat de regeling maakt, is of de bewaartermijn langer of korter dan tien jaar is. Terwijl niet de bewaartermijn, maar de informatiewaarde bepalend zou moeten zijn. In deze paragraaf gaan we in op een aantal bepalingen die naar onze mening te zwaar zijn opgetuigd.

Ordering

De regeling bepaalt (AR, 2.4 en p. 49) dat organisaties orderingsstructuren vastleggen en dat elke verandering daarin tot in de eeuwigheid bewaard moet blijven. Dit zou bijvoorbeeld betekenen dat het datamodel van een tijdschrijfapplicatie eeuwig bewaard blijft. Terwijl de gegevens zelf maar een paar jaar bewaard blijven. Inhoudelijk zien wij niet de toegevoegde waarde om na 100 jaar nog te kunnen zien hoe al lang vernietigde gegevens ooit waren gestructureerd. We kunnen ons wel voorstellen dat dit (minimaal) tot aan het moment van vernietiging bekend moet zijn. Of dat er strengere eisen gelden voor informatie die eeuwig bewaard blijft. Procesmatig vinden we het vreemd dat de Archiefregeling op deze manier specifieke bewaartermijnen bevat. Bewaartermijnen behoren niet in de Archiefregeling, maar in selectiebesluiten te worden geregeld.

Metadata

Bestandsformaat

Voor alle vormen van informatie wordt het verplicht (AR, 2.6.2d) om het bestandsformaat vast te leggen. Terwijl “document” volgens de gehanteerde definitie niet per se een bestand hoeft te zijn. En daarmee ook niet per se een bestandsformaat heeft. Een informatieobject kan immers ook een visualisatie zijn van gegevens die technisch in verschillende bronnen zijn opgeslagen. Behalve de technische onmogelijkheid om deze eis voor alle informatieobjecten uit te voeren, is het voor bepaalde categorieën data niet zinnig. De rationale achter deze eis, is (toelichting AR, p.50) dat deze informatie nodig is om “een document met programmatuur te kunnen uitlezen”. Dat is van belang wanneer informatie wordt hergebruikt. Wanneer gegevens slechts kortstondig van waarde zijn voor één specifieke handeling of taak, dan is deze rationale niet van toepassing. Denk aan gevallen waarin gegevens worden verzameld die alleen in geaggregeerde vorm verder worden verwerkt, zoals het loggen van websiteverkeer.

Uniek identificatiekenmerk

Hetzelfde geldt voor uniek identificatiekenmerk (AR, 2.6.2f). Dit moet dus ook voor alle gegevens in datawarehouses, voor log-gegevens over verkeer op de website en voor alle berichten op telefoons van ambtenaren. Niet alleen technisch lastig uitvoerbaar, om niet te zeggen onmogelijk, de toegevoegde waarde is in dergelijke gevallen nihil. Dit is deels op te lossen door het aggregatieniveau waarop het kenmerk moet worden toegekend vrij te laten, maar dan nog is dit voor informatie in de vorm van gegevens ingewikkeld. Zeker wanneer gegevens onderdeel uitmaken van verschillende informatieobjecten.

Wanneer, door wie en uit hoofde van welke taak het door het verantwoordelijk overheidsorgaan is ontvangen of opgemaakt

Hoewel we begrijpen dat het belangrijk is om te weten in welke context informatie is gecreëerd, vinden we het wel heel ingrijpend om dit op persoonsniveau (“door wie”) vast te leggen (AB, 2.1d en AR,

2.6.2g). Dit is begrijpelijk in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als er conform de capstone-methodiek e-mails van mensen met sleutelfuncties worden bewaard, maar voor data met lage waarde zou wat ons betreft kunnen worden volstaan met een koppeling aan taak of proces. Deze eis zou minder specifiek of niet verplicht moeten zijn. Bovendien blijkt uit de toelichting (AR, p. 51) onvoldoende op welk aggregatieniveau dit element verplicht is.

Aanvullende metadata

Voor informatie die langer dan 10 jaar bewaard blijft, wordt het verplicht (AR, 2.8a) om gebruikte hardware, besturingsprogrammatuur en toepassingsprogrammatuur vast te leggen. De rationale hiervan ontgaat ons. Praktisch is de impact hiervan groot. De overheid werkt steeds meer in de cloud, waarbij een dienst wordt ingekocht (zoals SAAS en PAAS) op basis van vooraf gestelde kwaliteitscriteria. Welke specifieke hard- en software een leverancier gebruikt, is daarbij niet relevant. Zo lang die maar aan de gestelde eisen voldoet. Als het verplicht wordt om dit vast te leggen, zullen alle bestaande contracten van alle overheidsorganisaties met clouddiensten opengebroken moeten worden met afspraken om hier inzicht in te krijgen. Vanuit het Rijk is toegezegd dat de VNG 2 miljoen krijgt om de nieuwe wet bij gemeenten te implementeren (Toelichting AR, p. 45). Dat komt neer op 5.847 euro per gemeente. Alleen al de implementatie van deze specifieke maatregel kan hiermee onmogelijk bekostigd worden. Ons voorstel is om deze bepaling volledig te schrappen.

Selectiebesluiten

Het besluit benoemt informatiecategorieën die blijvend te bewaren zijn (AB, 3.4). In ieder geval de categorie “planvorming” is dusdanig breed, dat dit nader afgebakend moet worden. Dat zou eventueel in de toelichting kunnen. In de huidige gemeentelijke selectielijst is bijvoorbeeld expliciet opgenomen dat plannen met externe werking bewaard blijven, maar bijvoorbeeld persoonlijke ontwikkelingsplannen van individuele medewerkers niet. Het zou helpen om expliciet te benoemen op welk niveau de planvorming moet plaatsvinden om onder deze bepaling te vallen.

Vernietiging

Het Archiefbesluit stelt het opstellen van vernietigingsverklaringen verplicht (AB, 4.1). In de toelichting wordt duidelijk (AB, p. 23) dat het zonder uitzondering verplicht blijft om vernietigingsverklaringen op te stellen. Dus achteraf verklaren dat vernietiging is uitgevoerd. Wij zien graag een mogelijkheid om hier uitzonderingen op mogelijk te maken daar waar het gaat om geautomatiseerde vernietiging waarbij de wijze van vernietiging goed is gedocumenteerd. Of in de toelichting aan te geven dat dit in dergelijke gevallen praktisch kan worden ingevuld door te monitoren of de vernietiging nog conform ontwerp functioneert en dat te documenteren.

Bijvoorbeeld als logbestanden van websiteverkeer geautomatiseerd op basis van een script worden vernietigd (dagelijks). Moet je dan elke dag een verklaring maken dat het script weer automatisch heeft gedraaid zoals in het vernietigingsprotocol beschreven? Een vergelijkbare situatie doet zich voor bij de capstone-methodiek voor e-mail. Ons voorstel is: leg vast dat het mogelijk is om informatiecategorieën die geautomatiseerd worden vernietigd uit te zonderen van de verplichting om een verklaring van vernietiging op te stellen. Met als voorwaarde dat hiervoor een positief advies van de archivaris is verstrekt. En dat de werking van de geautomatiseerde vernietiging, inclusief de monitoring daarvan, is gedocumenteerd, zodat op die manier hetzelfde doel wordt bereikt met een effectievere aanpak die beter aansluit op het uitgangspunt van archiveren by design.

Bepalingen die onduidelijk zijn

Een aantal bepalingen is voor ons onduidelijk. Wij begrijpen ofwel niet goed wat ermee bedoeld wordt, ofwel niet goed aan welk doel het bijdraagt, ofwel niet goed hoe we dit praktisch kunnen implementeren. In deze paragraaf gaan we in op een aantal bepalingen waar wat ons betreft nog wat aan gesleuteld moet worden.

Aanvullende eisen voor documenten met een bewaartermijn van 10 jaar of langer

Het is goed dat extra metadata en preserveringsmaatregelen (AR, 2.7-2.8) voorgeschreven worden voor documenten die langer dan 10 jaar bewaard moeten worden. Er zijn hier echter nog nauwelijks technische voorzieningen voor op de markt. Ook de kennis hiervan is gering. Bij de implementatie van de wet en AB, AR moet hier veel aandacht aan worden besteed.

Vernietigen op aanwijzing van een autoriteit

De bepaling dat er op aanwijzing van een autoriteit eerder vernietigd mag worden (AB, 3.8) vinden wij een verrijking. Dit geeft de mogelijkheid om eventuele onvolkomenheden in een selectiebesluit te corrigeren en hier direct naar te handelen, vooruitlopend op het vernieuwen van het betreffende selectiebesluit. Onduidelijk is echter wie of wat die autoriteit is. Kan dit een interne functionaris zijn zoals een Functionaris Gegevensbescherming? Of dient dit altijd een externe partij te zijn, zoals het ACOI of de Autoriteit Persoonsgegevens? Omdat de impact van een dergelijke aanwijzing potentieel groot is, is het belangrijk dat de bevoegdheden hieromtrent en de voorwaarden hiervoor voor alle betrokkenen helder zijn.

Overzicht informatiehuishouding

In veel gevallen zullen er vele ordeningsstructuren binnen een organisatie bestaan. Er ontbreekt regelgeving over het voeren van een 'boekhouding' van deze ordeningsstructuren. Dit zou toegevoegd kunnen worden aan artikel 2.3 over het 'Overzicht Informatiehuishouding'.

De regeling stelt enkele eisen aan het "overzicht informatiehuishouding". Eén van die eisen (AR, 2.3.1b) is dat er per organisatieonderdeel een overzicht moet zijn van gebruikte systemen. Dus meerdere overzichten. Wij vermoeden dat dit niet zo bedoeld is en denken dat hetzelfde doel bereikt kan worden met één organisatiebreed overzicht, waarin per systeem is vastgelegd welke processen en organisatieonderdelen daarvan gebruik maken. Daarom vragen we om deze formulering aan te passen.

Een andere eis is dat elke versie permanent bewaard moet blijven (AR, 2.3.2 en p. 48). In de praktijk is het "overzicht informatiehuishouding" vaak een samenhangend stelsel van registers. Waaronder bijvoorbeeld een applicatieportfolio, een zaaktypecatalogus, een verwerkingsregister, een datacatalogus etc. Dit is een dynamisch geheel waarin op dagelijkse basis meerdere wijzigingen in kunnen plaatsvinden. Het permanent bewaren van elke wijziging is voor grote organisaties met een veelheid aan taken en bevoegdheden niet alleen praktisch onuitvoerbaar, we zien ook niet in alle gevallen de waarde van het bewaren van al deze gegevens. Geef organisaties de ruimte om hier zelf passende maatregelen voor te bepalen: zij kunnen het achterliggende doel mogelijk ook bereiken door bijvoorbeeld de informatiebeheerplannen te bewaren of door periodieke "snapshots" te maken van de content in het samenhangend stelsel van registers. Tot slot vinden wij dat de Archiefregeling niet de plek is om concrete bewaartermijnen in vast te leggen. Daar zijn de selectiebesluiten voor bedoeld.

Bijzondere preserveringshandelingen voor duurzame toegankelijkheid

De bepaling waarin verplicht wordt om bijzondere conserveringshandelingen te verantwoorden (AR, 2.11) is volstrekt onduidelijk. Er is geen definitie van 'preservering' of 'preserveringshandelingen' gegeven. Daarmee is onduidelijk wat de reikwijdte is. Is het toekennen van metadata een conserveringshandeling? Is een integriteitcheck een conserveringshandeling? En waarom geldt een uitzondering voor migratie, conversie en emulatie? Deze bepaling vereist nadere uitwerking en/of toelichting.

Aanvullende eisen plusdepot

Wij begrijpen niet waarom de eis over de aanwezigheid van een communicatiemiddel in plusdepots niet geldt voor depots. In de toelichting wordt dit ook niet uitgelegd.

Meldplicht incidenten

Het is niet direct duidelijk wat wordt verstaan onder incidenten waarvoor een meldplicht geldt (AR, 7.1). Ons voorstel is om expliciet te maken dat het gaat om incidenten die onacceptabel informatieverlies als gevolg hebben. Daarnaast stellen we voor om deze meldplicht alleen te hanteren voor informatie met een bewaartermijn van tien jaar of langer of zelfs alleen voor informatie die voor permanente bewaring in aanmerking komt (AR, p. 31).

Afwijking van selectiebesluit

Afwijkingen van het selectiebesluit dienen te worden gepubliceerd (AB, 3.9.1). De kaders hiervoor zijn onduidelijk. Moet dit op dezelfde manier als het selectiebesluit, dus via de Staatscourant? Wordt dit gepubliceerd op de website van het Nationaal Archief waar ook alle selectiebesluiten te vinden zijn? Of gaat elke overheidsorganisatie hier een plekje voor inrichten op de eigen website?

Vinden, exporteren en raadplegen

Artikel 2.5 (AR, 2.5.2b) bevat een bepaling dat het overheidsorgaan in staat is om na overbrenging een geanonimiseerde export of weergave te genereren als er een beperking in openbaarheid is opgelegd. Deze verantwoordelijkheid hoort in dit specifieke geval onzes inziens niet bij het overheidsorgaan, maar bij de archiefdienst.

Structuur en formulering

Er vallen ons enkele zaken op ten aanzien van structuur en formulering. Deze zijn minder belangrijk dan de inhoudelijke opmerkingen op de vorige pagina's, maar willen we volledigheidshalve toch meegeven.

Vervanging, vervreemding en vernietiging

Hoofdstuk 4 van het Archiefbesluit (AB, 4 en p. 41) heeft als titel Vervanging, vervreemding en vernietiging. De artikelen die hier op volgen staan in een andere volgorde, namelijk: 4.1 Vernietiging, 4.2 Vervanging en 4.3 Vervreemding. Onze suggestie is: pas de titel van het hoofdstuk aan naar Vernietiging, vervanging en vervreemding of zet de artikelen in een andere volgorde.

Eisen procesbeschrijving vernietiging

Deze eis (AR, 4.1) bevat een niet lopende zin: "een beschrijving van: het beleid voor de wijze van vernietiging plaatsvindt en met welk effect". Daarmee is ook niet duidelijk wat er bedoeld wordt.

Eisen verklaring van vernietiging

Deze eis bevat twee identieke subeisen (AR, 4.2 b en c). In beide gevallen wordt ogenschijnlijk gevraagd om de locatie van vernietigde informatieobjecten te specificeren, maar met andere woorden. Ons voorstel is om deze subeisen samen te voegen, of te verduidelijken dat de ene subeis (vindplaats) over papier gaat en de ander (systeem) over digitale informatie.

Procesbeschrijving

Het woord 'procesbeschrijving' (AR, 3.1-4.2) dekt de lading niet. Bij de eisen in art. 4.1 wordt ook 'beleid' genoemd en de 'relatie met het overzicht....'. Ons voorstel is om 'procesbeschrijving' op te rekken naar 'procesbeschrijving, beleid en documenteren'.

Aanvullende eisen plusdepot

Hier staat in een zin (AR, 5.7 b) het woord "hebben" dubbel.

Metadata

De zin in de toelichting over metadata over digitale handtekening (AR, p. 37) loopt niet:

"Verder zijn de eisen die gesteld worden aan de elektronische handtekening gemoderniseerd door de voor de validatie van de elektronische handtekening door de verantwoordelijke functionaris te schrappen."

Dit moet zijn:

"Verder zijn de eisen die gesteld worden aan de elektronische handtekening gemoderniseerd door de validatie van de elektronische handtekening door de verantwoordelijke functionaris te schrappen."

In de toelichting op aanvullende metadata (AR, p. 38) staat dat met een PID de duurzame toegankelijkheid wordt geborgd. Dat is niet helemaal juist, voor duurzame toegankelijkheid is meer nodig dan enkel een PID. Een betere formulering zou zijn dat een PID bijdraagt aan duurzame toegankelijkheid.

Toepassing BIO

Maak expliciet dat toepassing van de BIO (AR, 2.2) niet alleen de verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan is, maar ook van de archiefdienst als het overgebracht materiaal betreft.

Opmerkingen over de toelichting Archiefbesluit

De vorige paragrafen gingen over de daadwerkelijke artikelen van het Archiefbesluit en de Archiefregeling. Beide bevatten een uitgebreide toelichting waar de artikelen worden geduid. In deze paragraaf staan onze opmerkingen die betrekking hebben op de toelichting van het Archiefbesluit.

Verwijzing naar DUTO

De verwijzing naar DUTO (AB, p. 10) bevat een aantal onjuistheden. Allereerst wordt gesteld dat de eisen van het besluit geheel zijn gebaseerd op het DUTO-raamwerk waar sinds 2015 mee wordt gewerkt. De eisen zijn echter gebaseerd op het nieuwe DUTO-raamwerk. De onderdelen waar het besluit op is gebaseerd, zijn pas in 2023 vastgesteld. Bovendien was de constatering dat de oude DUTO onvoldoende aansloot op de praktijk de voornaamste reden om deze vanaf 2021 volledig te herzien.

Daarnaast staat er een verkeerde link in voetnoot 4. Die verwijst namelijk naar een pagina waarin standaarden worden genoemd. Die standaarden zijn geen "onderdeel van" NORA, NORA schrijft slechts voor dat het belangrijk is om standaarden te hanteren. Beter is om te linken naar de themapagina duurzame toegankelijkheid, want dat is wel echt onderdeel van de NORA. En daar staan ook onder meer de DUTO-kenmerken die in het Archiefbesluit terugkomen.

Vervanging analoge documenten

In de passage over vervanging (AB, p. 13) staat een verhandeling over migratieplannen. Dat heeft niets met vervanging te maken en hoort daarom niet in deze paragraaf. Er staat ook niks over het opnemen van eisen aan duurzame toegankelijkheid in die migratieplannen in het besluit. Dat staat in de regeling.

Het zou helpen als de toelichting (AR, p. 53) meer duidelijkheid geeft over de reikwijdte van het adviesrecht van de archivaris. Het is niet expliciet gemaakt dat dit adviesrecht enkel gaat over het toetsen aan de Archiefwet. In de praktijk nemen archivariissen soms de vrijheid om ook andere facetten in hun advisering mee te nemen, waardoor de uitvoering onnodig complex wordt gemaakt en rolonzuiverheid ontstaat.

Modelbesluiten

In de toelichting staat (AB, p. 15) dat de Rijksarchivaris niet de positie heeft om modelselectiebesluiten voor de decentrale overheid te maken. Die positie zou wel gecreëerd kunnen worden. Het zou logisch zijn als er voor generieke type informatie (denk aan bedrijfsvoeringsinformatie, zoals facturen en personeelsdossiers) ook generieke bewaartermijnen bestonden: pas toe of leg uit. Nu komt het bijvoorbeeld voor dat provincies voor bepaalde informatie een andere bewaartermijn hanteren dan gemeenten voor precies dezelfde type informatie. Wij zouden graag zien dat we hier meer als één overheid gaan optreden. Dat kan worden bevorderd door de Rijksarchivaris hier een sterkere regierol in te geven. Een bijkomend voordeel is dat werken met referentiebewaartermijnen voor generieke informatiecategorieën het opstellen van selectiebesluiten voor overheidsorganisaties vereenvoudigt: zij hoeven zich dan alleen nog over specifieke informatiecategorieën en eventuele afwijkingen van de referentiebewaartermijnen te buigen. Als de Rijksarchivaris niet de positie heeft om dit door middel van modelselectiebesluiten af te dwingen, dan zou dat wellicht ook kunnen in de vorm van een kennisproduct van het Nationaal Archief.

Migratie

Gesteld wordt (AB, p. 12) dat overbrenging in feite altijd een migratie is. Nuance: dit geldt uiteraard niet bij “overbrenging zonder verplaatsing”.

Strategisch informatieoverleg

In de toelichting (AB, p. 33-34) wordt de scope van het Strategisch Informatieoverleg (SIO) beschreven. Deze is onduidelijk. Ten eerste vanwege de formulering “*Zo wordt in het SIO gesproken en afgestemd over onderwerpen als duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie*”. Gezien de brede definitie van duurzame toegankelijkheid, valt hier zo'n beetje alles onder. Een tweede punt is dat een aantal specifiek genoemde onderwerpen niet strategisch van aard zijn, maar gaan over uitvoering. Bijvoorbeeld het maken van afspraken over (vervroegde) overbrenging, openbaarheid en vervanging. In de huidige Archiefregeling is de scope veel beperkter. De rationale achter deze verbreding is onduidelijk. In de uitvoering voegt het stevig positioneren van SIO, naast bijvoorbeeld stuurgroepen en andere besluitvormende gremia binnen de reguliere governance, extra bureaucratie en planningsafhankelijkheden met zich mee. Ons voorstel is om de rol van het SIO te beperken tot strategische zaken die niet op een andere tafel behandeld kunnen worden. En in de toelichting aan te geven dat het de voorkeur heeft om afstemming met de archivaris zoveel mogelijk vanuit de reguliere governance te organiseren.

Opmerkingen over de toelichting Archiefregeling

Zowel het Archiefbesluit als de Archiefregeling bevat een uitgebreide toelichting waar de artikelen worden geduid. In deze paragraaf staan onze opmerkingen die betrekking hebben op de toelichting van de Archiefregeling.

Metadata

De bewering dat metadata bijdragen aan de betrouwbaarheid van informatie (AR, p. 36) is discutabel. De informatie zelf kan namelijk feitelijk onjuist (en dus onbetrouwbaar) zijn. Meer of minder metadata verandert niet de inhoud van de informatie. De argumentatie gaat daarom niet over betrouwbaarheid van informatie, maar over integriteit van informatie.

De uitleg over de noodzaak van een uniek identificatiekenmerk (AR, p. 36-37) is onjuist in die zin dat voor bepaalde informatiecategorieën hetzelfde doel ook op andere manieren bereikt kan worden. Er is hierbij onvoldoende rekening gehouden met het feit dat het overgrote deel van de data die overheidsorganisaties beheren, slechts korte tijd en enkel binnen een hele specifieke taak of handeling waarde hebben.

De uitleg over het vastleggen van de bewaartermijn (AR, p. 37) mist een belangrijke nuance over op welk niveau die bewaartermijn vastgelegd moet worden. De bewaartermijn moet bekend zijn en in veel gevallen volstaat vastleggen in een selectielijst (is ook een vorm van metadata). Het vastleggen van een bewaartermijn als element bij een informatieobject is in veel gevallen helemaal niet nodig. Je kunt vaak volstaan met een datum. En vervolgens handmatig of met een script alle informatie ouder dan X jaar opzoeken en vernietigen. Met name voor kleine applicaties waarin maar één informatiecategorie zit met één bewaartermijn is dat een prima oplossing. De suggestie dat de bewaartermijn ook bij het informatieobject vastgelegd moet worden is daarmee overkill. Allicht is het zo niet bedoeld, maar zo leest het wel. Wat ons betreft zou hier moeten staan dat er voldoende metadata wordt vastgelegd om beheerhandelingen als vernietiging te kunnen uitvoeren. Laat daarbij in het midden welke metadata dat precies zijn, want dat kan situationeel verschillen.

Vernietiging

De toelichting op de verklaring van vernietiging is onduidelijk. Er wordt enerzijds gesteld (AR, p. 40) dat deze een mate van detail moet bevatten waardoor duidelijk is welke specifieke documenten zijn vernietigd. Dat zou in het voorbeeld van een database met loggegevens van websiteverkeer mogelijk een overzicht zijn van specifieke IP-adressen. Elders (AR, p. 55) wordt juist aangegeven dat het volstaat om de categorie documenten te benoemen. Dat laatste vinden wij logischer. Daarom stellen we voor om de toelichting op dit punt meer consistent te maken.

Overzicht

In de toelichting (AR, p. 48) op ordening staat een correct en genuanceerd verhaal over het ordenen van documenten, die ruimte biedt voor verschillende orderingsstructuren. De toelichting op overzicht (AR, p. 47) is hiermee niet consistent. Hier wordt namelijk de suggestie gewekt dat informatie altijd aan een procesgerichte structuur gekoppeld moet worden. Ons voorstel is om de toelichting op ordening leidend te maken en de toelichting op overzicht hiermee consistent te maken.

Migratieverklaring

In de toelichting op de migratieverklaring (AR, p. 54) wordt gesteld dat deze nodig is om de duurzame toegankelijkheid te borgen. Het gaat hier echter niet om duurzame toegankelijkheid in de brede zin,

maar om specifieke aspecten daarvan. Wij stellen voor om dit dan ook specifieker te formuleren. Uit de migratieverklaring moet blijken dat geen onacceptabel informatieverlies is opgetreden als gevolg van de migratie en welke risicoafwegingen daarbij eventueel zijn gemaakt. Dit is van belang om verantwoording te kunnen afleggen over de gemaakte keuzes.

Kerstversiering en Sinterklaasspullen

Wij vinden het wat ver gaan om in de toelichting (AR, p. 56) op de regeling in te gaan op kerstversiering en Sinterklaasspullen. Hoe zeer dat ook tot de verbeelding spreekt

Quarantaineruimte

De eis dat elk overheidsorgaan moet beschikken over een quarantaineruimte (AR, p. 62) is logistiek lastig uit te voeren. Ruimte is schaars en duur. Bovendien is het genoemde risico lang niet altijd reëel, bijvoorbeeld wanneer het een depot betreft waarin enkel nieuwe documenten met hele korte bewaartermijn worden bewaard. Dus verplichten om een ruimte in te richten die in de praktijk mogelijk nooit of zelden gebruikt wordt, vinden we het doel voorbijschieten. We zien graag dat de regeling hiervoor ook andere handvatten biedt.

NEN-normen

Er wordt op diverse plekken in de tekst verwezen naar verschillende NEN-normen. Deze normen zijn alleen tegen betaling beschikbaar. Door ze expliciet te noemen wordt de suggestie gewekt dat toepassing van die normen verplicht is. Wij vinden het niet passend om vanuit regelgeving te verwijzen naar informatie die niet algemeen beschikbaar is en adviseren om geen verwijzingen naar NEN-normen op te nemen.