

Reactie Doxis: Internetconsultatie Archiefregeling 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 deels 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 de concept-Archiefregeling.

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.

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

- Begrijpelijkheid van de teksten: Het gebruik van vakjargon en juridisch taalgebruik is onvermijdelijk in een stuk zoals het concept-Archiefbesluit. 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 dan wel ingrijpen zijn, verbreed voor het Rijk, 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 artikelen aangehaald. Dat betekent een minder brede betrokkenheid en toetsing bij een aantal beslissingen.

Opmerkingen bij de concept-Archiefregeling

- Wij vinden het positief dat de concept-Archiefregeling niet alleen van toepassing is op documenten die als blijvend te bewaren worden gewaardeerd, zoals onder de huidige Archiefregeling het geval is. Voor documenten die voor vernietiging in aanmerking komen kan een aanzienlijke bewaartermijn gelden. Ook is niet op voorhand met zekerheid te zeggen dat een document vernietigd mag worden. Denk bijvoorbeeld aan een hotspot. Onder de huidige wet, besluit en regeling zijn er weinig harde eisen vastgelegd voor het beheer van niet blijvend te bewaren archiefbescheiden. Het blijft beperkt tot de 'goede, geordende en toegankelijke staat' en het is heel lastig om dan aan te geven wanneer daaraan in voldoende mate voldaan is. We zien het dan ook als een stap vooruit dat er nu wel concrete eisen zijn vastgelegd voor de duurzame toegankelijkheid van documenten die voor vernietiging vatbaar zijn.
- In de concept-Archiefregeling wordt, net als in de huidige regeling, nog steeds veelvuldig verwezen naar normen die niet openbaar toegankelijk zijn maar waarvoor betaald moet worden. Weliswaar is in artikel 1.3 een gelijkwaardigheidsbepaling opgenomen maar het lijkt ons lastig om te kunnen bepalen of '*minimaal dezelfde mate van kwaliteit wordt bereikt als is beoogd met het voorschrift waarin die norm is opgenomen*' als je de norm zelf niet tot je beschikking hebt. Daarom stellen we voor om of de normen gratis te beschikking te stellen of om de (minimale) kwaliteitseisen vast te leggen in gratis toegankelijke norm of kader.

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

De termen 'depot' en 'plusdepot' worden in de concept-Archiefregeling geïntroduceerd. De termen sluiten niet aan bij de gebruikte terminologie in de concept-Archiefwet 20xx. Daar wordt gesproken over een Archiefdienst.

Artikel 2.5 Vinden, weergeven, exporteren en raadplegen

Hoe verhoudt dit artikel zich tot artikel 2.1 van het concept-Archiefbesluit? Het lijken dezelfde eisen in een net ander jasje?

Artikel 2.6 Metadata algemeen, artikel 2.8 Aanvullende metadata en Artikel 2.12 Metadata over te brengen documenten

Artikel 2.6 eist dat aan elk document een aantal metadata gekoppeld wordt. In artikel 2.8 en 2.12 komen daar metadata bij in het geval van langdurig te bewaren en over te brengen documenten.

Naar ons idee kan niet elk van de genoemde metadata in alle gevallen aan een document gekoppeld worden. In hoeverre het mogelijk is hangt af van welk aggregatieniveau als 'document' wordt gezien. Als bijvoorbeeld een dataset als 'document' wordt gezien kan er meer dan als een dataveld als 'document' wordt gezien. Maar ook dan blijft het lastig om alle genoemde metadata aan elk document te koppelen. Het is ook niet altijd de meest doelmatige manier. In bijvoorbeeld een Microsoft 365 omgeving werkt het beter om een deel van de gevraagde metadata niet direct aan een document te koppelen (voor zo ver al mogelijk) maar vast te leggen in een fileplan. Er zou daarom ruimte moeten zijn om de

gevraagde metadata niet in alle gevallen direct aan elk document te hoeven koppelen maar voor de metadata onderscheid te maken naar het aggregatieniveau waarop moeten worden vastgelegd.

Voor het metadateren van verschillende typen data zijn er daarnaast andere normen verplicht van toepassing binnen de Nederlandse overheid, zoals bijvoorbeeld in het geval van Geodata.

[Artikel 2.9 Duurzame bestandsformaten, tweede lid](#)

We vinden het opmerkelijk dat de eis om geen gebruik te maken van compressietechnieken, of als dat niet kan worden vermeden, het tot zo min mogelijk informatieverlies mag leiden, alleen van toepassing is op documenten die een bewaartermijn van tien jaar of langer hebben. Voor documenten met een kortere bewaartermijn dan tien jaar is er dus geen verplichting om informatieverlies in geval van compressie zo veel mogelijk te beperken. Voorkomen of beperken van informatieverlies zou voor alle documenten moeten gelden, anders is er geen sprake van 'juiste en volledige weergave'.

[Artikel 2.10 Bitpreservering](#)

Pas wanneer documenten een bewaartermijn van langer dan tien jaar worden er eisen gesteld aan bitpreservering (in de vorm van een bit-perfect-exemplaar). Ook bij documenten die een bewaartermijn van korter dan tien jaar hebben is zouden 'passende maatregelen' met betrekking tot bitpreservering op hun plaats zijn.

[Artikel 7.1 Meldplicht incidenten](#)

Laat de meldplicht incidenten van toepassing zijn voor alle lagen binnen de Nederlandse overheid. Zoals al genoemd in de algemene opmerkingen kan het anders zo zijn dat er pas na twee of drie jaar na het constateren van de situatie ingegrepen kan worden.