

Archiefwet 202x Consultatie

Inleidend

De Archiefwet 202x ligt tot 23 januari ter consultatie. Voor HUA en HFA wordt gezamenlijk opgetrokken in het formuleren van vragen en adviezen die de nieuwe Archiefwet met zich meebrengt. Tegelijkertijd vinden gesprekken plaats tussen het Rijk en de RHC's over de terugtrekking van het Rijk uit de gemeenschappelijke regelingen én de invulling van de toekomstige betrokkenheid van het Rijk bij de RHC's. Sommige vragen die in deze internetconsultatie opgeworpen worden, zullen daar nader aan de orde komen.

Er is eerst inhoudelijk gekeken naar de Archiefwet 202x. Aan het eind is een nadere reactie van het HUA opgenomen.

Gezamenlijke reactie HUA en HFA

Strekking van de wet

Nadere invullingen

Diverse onderdelen van wat in de Archiefwet 202x opgenomen is, zijn onduidelijk. Er wordt verwezen naar uitwerkingen die nog moeten plaatsvinden. Betreft hier o.m. herziening van Archiefbesluit en Archiefregeling. In de wetstekst wordt meerdere malen verwezen naar amvb's waarin nadere regels (kunnen) worden vastgesteld. Enkele voorbeelden, niet uitputtend:

- regels over het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van documenten, regels over de (ver)bouw/en inrichting van depots, regels over vervanging en vervreemding (art 3.5)
- regels over inhoud en ontwerp van selectielijsten (art 4.1 lid 4)
- op te maken verklaring van vernietiging (art. 4.2, lid 2)
- mogelijk(er)wijs (!): de wijze waarop vernietiging plaatsvindt (artikel 4.2, lid 3)
- overbrenging, opschorten, ontheffing overbrenging, adequate voorzieningen (art 4.3, 4.4, 4.5)

Dat bemoeilijkt het reageren op de Archiefwet 202x.

De vraag is op welk tijdstip nadere uitwerkingen en nadere wetgeving (Archiefregeling) ingevoerd wordt? Zolang deze uitwerkingen niet hebben plaatsgevonden zijn de betreffende bepalingen papieren tijgers. Verder roept ook de vrijblijvendheid ('kunnen') in sommige gevallen vragen op.

Doelstelling

De landelijke selectiedoelstelling gaat uit van de maatschappelijke waarde van archieven (documenten en particuliere archieven). Deze waarde komt beperkt tot uiting in artikel 1.3.

Fysiek / digitaal

In de Archiefwet 202x wordt onderscheid gemaakt tussen digitale archieven en papieren archieven. Dit onderscheid wordt alleen toegepast bij het Rijk en de RHC's. Er is geen aandacht voor hybride

dossiers of voor het feit dat er in handboeken vervanging sprake is van documenten die niet voor vervanging in aanmerking komen.

Op dit moment worden gesprekken gevoerd tussen OCW en RHC's over de toekomstige betrokkenheid van het Rijk bij de RHC's en (juridische) vorm voor het beheer van de papieren rijksdocumenten. Hieronder zijn vraagstukken opgeworpen die hierin meegenomen worden. De onderstaande vragen zijn daar al aan de orde, maar worden opnieuw opgenomen in de reactie op de Archiefwet 202x:

Vragen:

1. Betekent het onderscheid papier/ digitaal dat de ingangsdatum van de Archiefwet gekoppeld is aan het volledig digitaal werken van het Rijk?
2. Door wie en waar worden papieren rijksdocumenten beheerd?
3. Door wie en waar worden digitale documenten uit hybride archiefblokken beheerd, met name die gevormd zijn tot 2020?
4. Door wie en waar worden niet vervangen documenten uit een verder vervangen archiefblok beheerd?
5. Door wie en waar worden digitale afgeleiden van papieren rijksdocumenten beheerd? Volgens de officiële architectuur van het e-depot zou dat een rijks-e-depot moeten zijn.
6. Als het antwoord op de vragen 2 t/m 5 luidt (conform MvT p. 57): door een archivaris 'in het Nationaal Archief' die gemandateerd is door de Algemene Rijksarchivaris, om 'daar' het beheer uit te oefenen, op welke manier is het Nationaal Archief of die archivaris dan in de organisatie van het voormalige RHC ingebed? Hoe is dat te rijmen met de voorgenomen terugtrekking van het Rijk uit de RHC's?

Ingangsdatum en inwerkingtreding

Er is sprake van een verkorting van de overbrengingstermijn. Die gaat in op het moment van intreding van de Archiefwet 202x. Een belangrijke reden daarvoor zit hem in de digitale vluchtigheid van documenten.

Op welke manier wordt rekening gehouden met de vluchtigheid van de digitale documenten van de afgelopen periode?

Bovendien: Tijdstip inwerkingtreding bij Koninklijk besluit kan voor verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend worden vastgesteld. Dat brengt onduidelijkheid met zich mee.

Ondertekening

Constatering: In artikel 1.1 Begripsbepalingen, wordt *Onze Minister* gedefinieerd als Onze Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De wet wordt echter ondertekend door de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media.

Vraag: Is het niet de bedoeling dat de gene die de wet ondertekent dezelfde is als de gene die als Onze Minister wordt aangeduid? En zo ja, welke van de twee gaat het dan worden? Logischerwijs zou dat de huidige verantwoordelijke minister, namelijk de Minister voor Basis- en Voortgezet Onderwijs en Media zijn.

Terminologie

Begrip: documenten

Het begrip 'documenten' komt in de plaats voor archiefbescheiden. De onderbouwing die gegeven wordt, betreft het gelijktrekken van het begrip 'documenten' met de WOO.

Het is de vraag of de term 'documenten' voldoende duidelijk maakt wat het object is van de wetgeving (WOO, Archiefwet).

- Zorg voor een eenduidige definitie van het begrip documenten, waarbij duidelijk is dat het papier en digitaal kan zijn (en niet de connotatie van papieren stuk, A4tje heeft). De term bescheiden komt nog in diverse wetgeving tientallen keren voor. Er lijkt geen wijziging van die wetten aan te komen;
- In samenhang met 'particulier archief' is de terminologie binnen het wetsvoorstel niet consequent en bovendien inhoudelijk verwarrend. In de wetstekst is sprake van 'bescheiden' terwijl de toelichting uitsluitend van 'documenten' spreekt. De wetstekst definieert in artikel 1.1 onder c ook particulier archief als document in de zin van deze wet. Maar de Memorie van Toelichting stelt op pagina 65 dat particulier archief 'geen overheidsinformatie' is.
- De beschrijving van 'documenten' doet denken aan het idee van 'overheidsinformatie'. Dit begrip is echter in de Who opgenomen en heeft een bredere betekenis: die van publieke informatie.

E-mail en mondelinge communicatie

In de toelichting 4.3 (pagina 31) is de zin opgenomen "Wat voorheen vooral mondeling werd gewisseld, vindt nu ook plaats via e-mail". Deze zin suggereert dat e-mail voor een groot deel de vervanging is van mondelinge communicatie. De werkelijkheid is dat ook veel formele communicatie tegenwoordig juist per e-mail verloopt. E-mail is dus zowel een vervanger van mondelinge communicatie als van formele papieren correspondentie.

Vraag: Graag deze eenzijdige voorstelling van zaken omtrent het huidige gebruik van e-mail corrigeren in de toelichting.

Aanvulling: Daarnaast is het alleen spreken over e-mail te beperkt en alweer achterhaald. Technologie gaat snel, wijzen van formele en informele communicatie veranderen razendsnel. Misschien is het beter te spreken van 'digitale uitwisseling' (veel wordt via een platform waar je moet inloggen met DigiD gedaan, is dan geen email, maar een formeel schrijven per ander platform. Denk ook aan sociale media zoals Whatsapp en Twitter).

Vernietiging

Het verantwoordelijke overheidsorgaan treft 'passende maatregelen' om ervoor te zorgen dat documenten worden vernietigd (4.2 lid 1).

- er komen nadere regels omtrent de op te maken verklaring van vernietiging;
- er 'kunnen' nadere regels gesteld worden over de wijze waarop vernietiging plaatsvindt

Het lijkt alsof er meer belang wordt gehecht aan de administratieve kant dan aan het borgen van de vernietiging zelf.

Vraag: is de daadwerkelijke vernietiging een inspannings- of resultaatsverplichting?

Inzage

Openbaarheid in inzage

In artikel 7.2 is sprake van een extra mogelijkheid om beperkt openbare documenten ter inzage te geven: door informatie te verstrekken. Het aantal beperkingen neemt volgens de toelichting toe voor het Nationaal Archief. Voor de RHC's en andere archiefinstellingen lijkt dat minder te gelden.

Op p. 38 van de MvT wordt gesuggereerd dat als de technische mogelijkheden om digitaal beperkt inzage te verlenen groter worden, de intensivering van werkzaamheden van de verkorting van de overbrengingstermijn zal afnemen. Dit is echter te gemakkelijk gedacht. Het intensieve inhoudelijk voorwerk om beschikbaarstelling mogelijk te maken is digitaal en analoog hetzelfde. Wat tijd kost is de inhoudelijke afweging, niet de wijze van beschikbaarstelling.

De regels omtrent openbaarheid van milieu-informatie zijn zeer omslachtig omschreven (artikel 6.2, lid 3 t/m 7). Kan dat vereenvoudigd worden?

Moet het opheffen van een openbaarheidsbeperking (6.6) niet met redenen omkleed op de een of andere manier gemotiveerd en vastgelegd worden?

Omgeving van inzage

Er is beperkt aandacht voor het onderscheid tussen openbaarheid en online beschikbaarheid. Artikel 7.3 lijkt hiermee een opening te bieden, maar geeft weinig houvast voor de invulling.

Overbrenging en opschorting

Er is sprake van een verkorting overbrengingstermijn. Dat is een mooi streven. Dat geldt ook voor de mogelijkheid van de verkorting van de overbrengingstermijn. Echter, de verkorte overbrengingstermijn kan 2x 10 jaar worden opgeschort als de documenten nog veelvuldig worden gebruikt. Weliswaar met machtiging, maar betekent in praktijk dat termijn 30 jaar alsnog tot de mogelijkheid behoort. Voorts is opmerkelijk dat er veel ruimte is, zoals voor veelgebruikte digitale databestanden, voor ontheffing van de overbrengingsverplichting in artikel 4.5.

Vragen:

- Waarom ondergraaft het wetsvoorstel zijn eigen waarden, door in de voorwaarden voor de ontheffing van de overbrengingsverplichting niet expliciet bepaalde artikelen onverkort van kracht te laten zijn? Te denken valt aan de artikelen 6.1 t/m 6.6 en 7.1 t/m 7.4. Waarom in plaats hiervan een zwak, niet afdwingbaar artikel 4.5.4 dat zegt dat er een algemene maatregel van bestuur regels *kan* stellen waarin de 'adequate voorzieningen' voor beschikbaarstelling worden benoemd. Met als risico dat de 'adequate voorzieningen' net niet voldoen aan de andere artikelen in de archiefwet, of, waarschijnlijker, dat de amvb er nooit komt.
- Zo ook bij voorwaarden voor opschorting (machtiging). Verwijs in art. 4.4 lid 4 ook naar die artikelen.
- Zou het verstandig zijn om tevens als voorwaarde te stellen dat bij ontheffing van de overbrengingsverplichting voor het beheer van de niet-overgebrachte basisregistratie een archivaris wordt aangewezen?
- Waarom zijn de voorbeelden in de Memorie van Toelichting en in de Bijlage verschillend en waarom worden er geen voorbeelden van provinciale of gemeentelijke bestanden gegeven?
- De verhouding tussen de decentrale archiefdienst en het ambtelijke apparaat van het verantwoordelijk overheidsorgaan verdient verduidelijking. Idealiter is de beheerder aan

niemand anders ondergeschikt dan aan gemeente/ provincie/ GR-bestuur. Dat is niet uit de wettekst te halen.

Archiefdienst, archivaris

Bij een archiefdienst gaat het om de functie. Gedeputeerde staten, het college en het dagelijks bestuur van een waterschap voorzien in een decentrale archiefdienst. Een decentrale archiefdienst heeft een archivaris. De tekst is op een aantal punten onduidelijk, waardoor er vragen opkomen:

- Moet elke archiefdienst minimaal en maximaal 1 archivaris in dienst hebben? De tekst geeft hierin geen uitsluitel.
- Kan één organisatie meerdere archiefdiensten, met elk één archivaris, omvatten? De tekst geeft hierin geen uitsluitel.
- Wat zijn de gevolgen hiervan bij een Gemeenschappelijke regeling? De tekst geeft hierin geen uitsluitel.
- Op welke wijze verhoudt zich de decentrale archiefdienst tot het ambtelijke apparaat van het verantwoordelijk overheidsorgaan?

Volgens artikel 2.1 onder l. is de Commissaris van de Koning een verantwoordelijk overheidsorgaan van de Staat voor de documenten die verband houden met de taken, bedoeld in artikel 182, eerste en tweede lid, van de Provinciewet. Conform artikel 5.1 artikel 2 onder a en artikel 4.3 lid 1 moeten deze documenten dus worden overgebracht naar het Nationaal Archief.

Vraag:

- Hoe moeten we ons dit concreet voorstellen: terwijl alle andere documenten naar de provinciale archiefbewaarplaats gaan? Is het wellicht een optie om deze documenten vóór overbrenging te vervreemden naar de provincie?

Volgens de MvT p. 57. is er sprake van archivariissen die werkzaam kunnen zijn 'in het Nationaal Archief' en gemandateerd kunnen worden door de algemene rijksarchivaris. Deze soort archivariissen komt in de wettekst niet voor.

Vraag:

- Hoe en door wie worden deze archivariissen benoemd en op welke grondslag?

Taken van archivaris (niet zijnde de algemene rijksarchivaris)

Hoe gaat de wet om met de mogelijke dubbel functie van beheerder en toezichthouder bij een archiefdienst. Is de archivaris/toezichthouder van nog niet overgebracht archief vervolgens ook beheerder en tegelijkertijd toezichthouder op het overgebrachte archief?

Toezichthoudende en adviestaken zijn mager omschreven. De wet biedt weinig houvast.

Mbt geschiktheidseisen een opmerking: het gaat niet alleen om de individuele kennis en kwaliteiten, maar ook om de interne positionering van de archivaris en de wijze waarop de taakuitoefening binnen de organisatie en in de taakuitoefening is geregeld (MvT p. 40)

Uitlening

Onder huidige AW 1995 is uitlening alleen mogelijk aan zorgdrager of instelling (art 18); het begrip 'verzoeker' in artikel 7.4 lid 1 is niet nader gedefinieerd. Wie/wat wordt met verzoeker bedoeld?

Gemeenschappelijke regelingen

Artikel 2.7: In een krachtens gemeenschappelijke regeling ingesteld openbaar lichaam, gemeenschappelijk orgaan of ingestelde bedrijfsvoeringsorganisatie wordt een verantwoordelijk overheidsorgaan aangewezen. Dat moet dan Onze minister of een provincie, gemeente of waterschap zijn.

- Is de aanwijzing van een verantwoordelijk overheidsorgaan vrijblijvend? Wat betekent dat voor de financiële verplichtingen van alle deelnemers en het aangewezen verantwoordelijk overheidsorgaan.

Particuliere archieven

Artikel 8.4 levert diverse vragen op:

- Het is onvoldoende duidelijk wat het begrip 'opnemen van bescheiden' betekent. Volgens de toelichting 'veronderstelt dit eigendomsoverdracht krachtens overeenkomst van de documenten door de particulier aan de rechtspersoon ...'.
 - Sluit dit andere vormen, bijvoorbeeld in-bewaring-geving of bruikleen uit?
 - In verband met uittreding Rijk en RHC's zullen gesprekken plaatsvinden over de overeenkomsten met particuliere archiefvormers. De Archiefwet 202x moet dit niet in de weg zitten om de overeenkomsten op de nieuwe situatie aan te passen. Dat geldt overigens ook voor de relatie tussen particuliere archiefvormers en gemeenten.
- Het benoemen van de bevoegdheid tot 'opnemen' onderstreept het maatschappelijk belang van 'bescheiden'. Op welke wijze worden archiefdiensten ondersteund om hier invulling aan te geven?
- Wie beslist over de openbaarheid van particuliere archieven? Volgens artikel 8.4 derde lid zou dit Onze Minister of het verantwoordelijke overheidsorgaan zijn. Dit kan in dit geval alleen het overheidsorgaan zijn dat verantwoordelijk is voor de ontvangende archiefdienst. Dat is dus heel anders dan de regeling in de Archiefwet 1995 én dan de regeling voor het stellen van openbaarheidsbeperkingen bij over te brengen overheidsarchieven. De toelichting op p. 65 stelt echter dat dit geregeld is 'net als bij overbrenging van documenten van overheidsorganen het geval is'. Tekst en toelichting moeten hier met elkaar in overeenstemming worden gebracht. Wat was hier de oorspronkelijke bedoeling?
- In samenhang met 'particulier archief' is de terminologie binnen het wetsvoorstel niet consequent en bovendien inhoudelijk verwarrend. In de wetstekst is sprake van 'bescheiden' terwijl de toelichting uitsluitend van 'documenten' spreekt. De wetstekst definieert in artikel 1.1 onder c ook particulier archief als document in de zin van deze wet. Maar de Memorie van Toelichting stelt op pagina 65 dat particulier archief 'geen overheidsinformatie' is.
- De in voorgaande bullet benoemde onduidelijkheid maakt ook dat het lastig is om te bepalen of de in 7.1 artikel 4 en 5 genoemde verwijzingen naar Richtlijn hergebruik en Wet hergebruik wel of niet van toepassing is. Mocht deze wél van toepassing zijn, dan is het de vraag in hoeverre dat voor particuliere collecties wenselijk is. Ze zijn immers nooit als overheidsinformatie gevormd.
- Hoe ziet het proces van het opnemen van particuliere archieven eruit? Bijvoorbeeld; klopt het dat eerst het eigendom moet worden overgedragen aan het verantwoordelijk overheidsorgaan; waarna pas opname in de archiefbewaarplaats mogelijk is?

Verwijzingen

Artikel 7.2 Toegang beperkt openbare documenten, tweede lid verwijst nu naar artikel 8.4, tweede lid.

Vraag: is deze verwijzing juist?

Artikel 8.4, tweede lid gaat over openbare documenten (sic). Artikel 8.4, derde lid (waar niet naar verwezen wordt) gaat over beperkt openbare bescheiden (sic)

Artikel 8.4 verwijst nu naar artikel 2.3.

Vraag: is deze verwijzing juist?

In 2.3. wordt naar verantwoordelijke organen van een gemeenschappelijke regeling verwezen. In 2.2 (waar niet naar verwezen wordt) is sprake van de verantwoordelijke overheidsorganen van provincie, gemeente of waterschap. Artikel 9.1 lid 3 verwijst naar art 5:19 van de Awb en bepaalt dat deze niet van toepassing is. Betekent dit dat de andere genoemde bevoegdheden onder 5:2 wel van toepassing zijn, dus bijv. ook het dragen van een legitimatiebewijs met hoedanigheid?

Positie RHC's

Regionale archieffunctie

Er bestaat een verband tussen archiefstukken en regionale geschiedenis. De expertise over de collecties wordt bij de decentrale archiefdiensten gezien. Er wordt gehecht aan een stevige regionale archieffunctie.

Vraag: betekent dit dat van RHC's verwacht wordt dat zij klanten dienen te helpen voor de digitale collecties die het NA beheert?

Nadere reactie HUA

De archieven van meerdere landelijke particuliere instellingen, stichtingen en verenigingen zijn in bruikleen gegeven aan HUA, opgenomen door de rijksarchivaris. Te denken valt aan diverse landelijke levensbeschouwelijke organisaties. Dit zijn momenteel papieren archieven. In de toekomst zullen dat ook digitale archieven zijn.

Het Utrechts Archief heeft een lange en stabiele relatie opgebouwd met deze partners. Dit onderwerp moet in de overleggen tussen RHC's en het Rijk nader besproken worden. De Archiefwet202x moet dit niet in de weg zitten.