

Reactie op het Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021 (Archiefwet 2021)

Als studenten van de duale master Archival and Information Studies aan de Universiteit van Amsterdam en professionals werkzaam in het archief- en informatieveld hebben wij de volgende opmerkingen bij de concept-Archiefwet 2021.

Opmerkingen van algemene aard

Kijkend naar de overkoepelende gedachte achter deze nieuwe Archiefwet, trappen wij af met een aantal algemene overpeinzingen.

Allereerst willen we benadrukken dat we het positief vinden dat er grotere nadruk is komen te liggen op de waarde van documenten, zoals in artikel 1.3 wordt beschreven. In het verleden zijn deze waarden vooral gekoppeld aan waardering en werden deze genoemd in het Archiefbesluit. Dat deze waarden nu verplaatst worden naar de Archiefwet legt meer nadruk op het belang van de waarden van documenten. Dat heeft gevolgen voor alle toekomstige besluiten en regelingen voortvloeiend uit de Archiefwet. 'Waarde' en het concept 'goede, geordende en toegankelijke staat' worden op deze wijze aan elkaar gekoppeld - in plaats van alleen aan het selectievraagstuk. Daarmee wordt het concept 'goede, geordende en toegankelijke staat' versterkt.

De aanleiding voor de modernisering van de Archiefwet is de motie Segers c.s. 34362, nr. 21 (d.d. 8 juni 2016). Hierin wordt de regering opgeroepen 'de huidige Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen.' Het instrument dat daartoe in de gemoderniseerde Archiefwet primair wordt ingezet is het terugbrengen van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar. Ons inziens is het niet zozeer de termijn, maar het proces waarmee het probleem opgelost zou moeten worden. Net als in de Archiefwet 1995 is in het wijzigingsvoorstel het moment van overbrenging (na maximaal tien jaar) pas het moment waarop archivering actueel wordt. Dit staat haaks op het principe van archivering *by design*, waarbij reeds bij creatie van documenten kenmerken meekrijgen waarmee de duurzame toegankelijkheid geborgd wordt. Ook de formulering van het in 'goede, geordende en toegankelijke staat' brengen ('moeten worden gebracht') is in dat opzicht problematisch. *By design* impliceert immers dat de relevante documenten reeds bij creatie in goede, geordende en toegankelijke staat zijn gebracht - namelijk door het gebruik van de juiste metadata en het borgen van duurzame preservatie in zijn algemeenheid. De huidige formulering van overbrenging faciliteert dus actie achteraf, in plaats van *by design*. Eveneens is archivering *by design* gericht op processen en niet op eindproducten; dat is onvoldoende uitgewerkt in dit wetsvoorstel.

Kortom, het probleem dat door de modernisering van de Archiefwet opgelost zou moeten worden, namelijk het veiligstellen en duurzaam beschikbaar stellen van overheidsinformatie, wordt onvoldoende geborgd in dit wijzigingsvoorstel. Ons inziens zou meer vanuit een *governance* perspectief naar het probleem moeten worden gekeken. Daarbij speelt archivering *by design* een sleutelrol - en juist dat concept is onvoldoende verankerd in het wijzigingsvoorstel. De wettekst, en zeker de memorie van toelichting, zou gebaat zijn bij een correcte interpretatie van het concept archivering *by design*. Archivering *by design* richt zich op het garanderen van de authenticiteit, integriteit en duurzame toegankelijkheid van digitale informatie. Juist digitale informatie, die constant in beweging is, vraagt om een ander beheer dan analoge archiefstukken. Door documenten vanaf creatie eigenschappen mee te geven waarmee deze over tijd en ruimte beheerd kunnen worden, borgt archivering *by design* de authenticiteit, integriteit en duurzame toegankelijkheid van archiefstukken. Middels borging van duurzame toegankelijkheid kan de rechtszekerheid van burgers en overheidsorganisaties versterkt worden en sluit de wet beter aan bij ontwikkelingen op het gebied van digitale duurzaamheid.

Artikelsgewijs commentaar

Artikel 1.1 Begripsbepalingen

Depot: bij dit nieuw geïntroduceerde begrip in de Archiefwet ontstaat er onduidelijkheid bij de toelichting. Deze wekt de indruk dat met *depot* per definitie een afgezonderde fysieke opslag wordt bedoeld. Dit is niet voor alle vormen van digitale archivering nodig, denk bijvoorbeeld aan ketenarchivering of het concept van bewaren bij de bron. Een duidelijke begripsbepaling zou hier opheldering over geven en twijfels wegnemen.

Document: de vervanging van de term archiefbescheiden door de term document past niet bij het overkoepelende doel van de nieuwe Archiefwet. De nadruk van de begripsomschrijving ligt nu namelijk op de uitleg dat een document een 'geschreven stuk' is. De nieuwe archiefwet heeft als doel wetgeving beter aan te laten sluiten bij digitale transitie van deze tijd. Digitale informatiebestanden zijn lang niet altijd geschreven stukken, maar kunnen ook bijvoorbeeld algoritmen of een andere vorm van gegevens zijn. De huidige uitleg heeft door de formulering alsnog een archaïsche connotatie. Een alternatief zou zijn om in de begripsbepaling de nadruk te leggen op de digitale aard van veel informatiebestanden. Ook toevoeging van de zinsnede 'ongeacht hun vorm' uit de vorige Archiefwet zou bijdragen aan een meer alomvattende definitie. Met de term 'archiefbescheiden', hoewel archaïsch, is duidelijker welke informatie wel of niet onder de Archiefwet valt dan met de huidige definitie 'document': je zal moeten uitleggen waarom het ene document wel en het andere niet onder de Archiefwet valt. Daarmee is de definiëring niet precies genoeg voor het doel dat wordt nagestreefd.

a. door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen, dat naar zijn aard verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan en is bestemd om onder dat overheidsorgaan te berusten.

De plaatsing van 'naar zijn aard' past ons inziens niet op deze plek in de zin. Het voegt in combinatie met het woord 'verband' in principe niets meer toe. Een betere formulering zou zijn:

door een overheidsorgaan is opgemaakt of ontvangen, dat verband houdt met de publieke taak van dat overheidsorgaan en is bestemd om onder dat overheidsorgaan te berusten.

Wat ons verder opvalt aan deze begripsbepalingen, is dat de term *archiefbescheiden* niet genoemd of gedefinieerd wordt, terwijl deze wet wel degelijk is gericht op archieven en archiveren. Wij vragen ons af of dit een bewuste keuze is geweest en zo ja, waarom?

Artikel 3.1 Goede, geordende en toegankelijke staat

In dit artikel staat dat overheidsorganen passende maatregelen moeten treffen om hun documenten in goede geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren. De nadruk komt hier te liggen op het eindproduct, namelijk de reeds gecreëerde documenten, en het moment van overbrenging. In de huidige formulering van de wettekst, wordt er geen verantwoordelijkheid gelegd bij de verantwoordelijke overheidsorganen voor het nemen van maatregelen bij het creëren van informatie. Iets wat in de digitale wereld onontbeerlijk is voor het borgen van duurzame toegankelijkheid. Er wordt nu geen aandacht besteed aan het proces, terwijl de kwaliteit van het proces grote invloed heeft op de documenten op moment van overbrenging. Een grotere nadruk op *archiving by design* zou hier daarom noodzakelijk zijn.

Artikel 3.4 Tijdelijke invordering

De Archiefwet 2021 is van toepassing op zowel analoge als digitale informatie. Wij vragen ons af of de termen 'afstaan' en 'reproductie' nog relevant zijn voor digitale documenten. Aangezien het lastig is deze in de praktijk uit te lenen of fysiek ergens anders te plaatsen. In feite wordt in een digitale context altijd met afgeleiden en kopieën gewerkt wanneer stukken gedeeld worden.

Hoofdstuk 4. Selectie, vernietiging en overbrenging

In dit hoofdstuk wordt vernietiging van documenten besproken, er wordt niet duidelijk wat er precies vernietigd moet worden. Graag zouden wij een aanvulling en sterkere formulering in de memorie van toelichting zien opgenomen, waarin wordt beschreven welke eisen er worden gesteld aan vernietiging. Vernietiging van digitale informatie brengt andere technische uitdagingen met zich mee dan het vernietigen van analoge informatie. Het uitgangspunt hierbij moet zijn dat het document niet reconstrueerbaar mag zijn. Op dit moment wordt dat niet genoeg benadrukt.

Daarnaast blijft het onduidelijk welke maatregelen er genomen kunnen worden wanneer men in gebreke blijft. Graag zouden we hier ook verdere toelichting over zien.

Artikel 4.4 Afwijking overbrengingstermijn

In de memorie van toelichting (pagina 32) staat dat er geen inzage in de selectielijst gegeven hoeft te worden. De argumentatie die hierbij wordt gegeven is dat er niet of zelden gebruik van wordt gemaakt en dat het proces van selectie te langzaam is. Wij zijn van mening dat het beperkte gebruik van de inzage van de selectielijsten geen argument is om de inzage te schrappen uit de wet. Dit beperkt namelijk de transparantie die wordt nagestreefd met deze wetgeving, die bijvoorbeeld is terug te zien in de verkorte overbrengingstermijn. Ook is het bieden van de inzagemogelijkheid onderdeel van het democratisch proces en in die zin van principieel belang.

In de conceptwettekst worden Hotspots opgevat als een criterium voor uitzonderingen. De hotspotmonitor is echter in het leven geroepen als aanvulling op de selectielijst om, wanneer er sprake is van buitengewone interactie tussen burgers en overheid een residu van dit debat te kunnen vangen in te bewaren archiefbescheiden. Specifiek wordt de mogelijkheid geboden ook particulier archief te verzamelen dat met de hotspot te maken heeft. Dit is wat de hotspotmonitor toevoegt ten opzichte van eerdere wettelijke selectie- en uitzonderingsmogelijkheden. Het uitzonderen van vernietiging van te vernietigen archiefbescheiden van een overheidsorgaan was al mogelijk vóór de hotspotmonitor werd ingevoerd. De focus hierop leggen als functie van de hotspotmonitor is onvolledig en gaat voorbij aan het eigenlijke doel van de hotspotmonitor.

Artikel 4.5 Ontheffing overbrengingsverplichtingen

De hier geregelde ontheffing van de overbrengingsverplichting betekent een inbreuk op de wettelijke openbaarheid van documenten. Wij snappen dat in sommige gevallen fysieke en digitale overbrenging van archiefbescheiden lastig of zelfs onwenselijk is. In het geval dat een overheidsorgaan wordt ontheven van de overbrengingsverplichting zou wel geregeld moeten zijn dat de archiefstukken na passeren van de overbrengingstermijn onder hetzelfde openbaarheidsregime vallen als overgebracht archief en dat de zorgdrager voor actieve beschikbaarstelling dient te zorgen. Op de manier waarop dit nu is omschreven is deze openbaarheid, met alle rechten voor burgers vanden, onvoldoende geborgd. Dit zou in de wettekst geregeld moeten worden.

Artikel 5.3 Aanwijzing algemene rijksarchivaris en archivaris

In dit artikel komt de diploma-eis voor archivariissen te vervallen. Bij het aanstellen van een archivaris, wordt de beoogd archivaris getoetst aan zijn/haar professionele kwaliteiten. In de memorie van toelichting blijft onduidelijk welke eisen aan 'professionele kwaliteiten' precies gesteld worden. Er wordt terugverwezen naar de wettekst waarin geen verduidelijking aangegeven is. Wij zijn bang dat er met het laten vervallen van de diploma-eis en het daarbij weglaten van duidelijke kwaliteitseisen voor archivariissen de noodzakelijke kennis en kunde zullen verdwijnen binnen het vakgebied en het uitvoeren van de archiefwettelijke taak door de overheid. Zeker wanneer archivariissen voortaan verplicht benoemd moeten worden door gemeenten. In de toelichting wordt gesproken over het belang van positionering in de organisatie, deze wordt niet verder uitgewerkt. Onze vrees is dat men in veel gevallen een ambtenaar deze 'pet' op zal krijgen die ook andere belangen nastreeft

en/of hiërarchisch niet in de positie verkeert om de taak uit te voeren, hetgeen het toezicht op de kwaliteit van het informatiebeheer van overheidsorganen zal verslechteren.

De reden om de diploma-eis te laten vervallen ligt, zo valt te lezen in de toelichting, in het beperkt aantal beschikbare archivariissen met diploma. Wij willen voorstellen om dat probleem op te lossen door concrete competenties of functie-eisen te benoemen, waaraan de archivaris dient te voldoen. In het huidige voorstel wordt onvoldoende richting gegeven aan de functievereisten van de archivaris. Door deze zo concreet mogelijk te benoemen wordt het aanstellen van de juiste functionaris voor archieftaken beter geborgd. Een geaccrediteerde opleiding lijkt voor het functieprofiel van de archivaris echter nog altijd de beste basis en het is jammer dat deze in het huidige voorstel meer uit het zicht raakt.

Artikel 6.2 Openbaarheidsbeperking

De beperkingen voor openbaarheid zijn uitgebreid van zes beperkingen naar dertien. De openbaarheidsbeperkingen hebben termijnen tussen de 75 en 110 jaar. In de wet is niet opgenomen dat verantwoordelijke overheidsorganen de openbaarheidsbeperking na X jaar zou moeten heroverwegen. Ons inziens is dit artikel daarom te summier, omdat in het belang van de openbaarheid van overheidsinformatie niet alles voor een dusdanig (vaak onnodige) lange tijd beperkt dient te worden. Een heroverweging kan dan uitkomst bieden om (een deel van) de documenten alsnog openbaar te maken, al dan niet beperkt.

Artikel 6.3 Openbaarheidsbeperking na overbrenging

Verantwoordelijke overheidsorganen hebben volgens de huidige concept wettekst 2020 het recht om documenten die momenteel openbaar zijn alsnog te beperken in de openbaarheid op grond van een van de dertien beperkingen. In de Archiefwet 1995 is er een soortgelijke clause opgenomen. Het verschil met die clause uit 1995 is dat openbaarheid met terugwerkende kracht werd beperkt in de context van de tijd van de gebeurtenis. Bijvoorbeeld bij documenten met betrekking tot treinkapingen in de jaren zeventig waar de namen van mariniers in zijn vermeld. In de nieuwe Archiefwet 2021 kunnen documenten worden beperkt in retrospectief zonder een soortgelijke beperking, zolang de reden gevonden kan worden in een van de dertien beperkingen. Dit brengt het democratisch belang van de burger in het nauw; het lijkt namelijk vrij eenvoudig om één van de dertien redenen voor een beperking aan te wijzen als beperkingsgrond. Wij zijn daarom bang dat de beperking van openbaarheid vaker om politiek gemotiveerde redenen zal plaatsvinden, dan met de huidige Archiefwet mogelijk is. Een scherpere formulering van het artikel kan een oplossing bieden.

Artikel 6.6 Opheffing openbaarheidsbeperking

‘Het verantwoordelijke overheidsorgaan kan besluiten tot opheffing van de op documenten rustende openbaarheidsbeperkingen..’ Wij vragen ons af waarom wordt het verantwoordelijke overheidsorgaan niet verplicht tot het opheffen van de openbaarheidsbeperkingen, wanneer de beperkingsgronden niet meer van toepassing zijn? Dit in het belang van transparantie naar de burger toe, het journalistieke recht op waarheidsvinding en de democratische waarde van het zich verantwoorden voor het handelen door de overheid naar zijn burgers. Vervanging van het woord ‘kan’ door ‘dient’ zou dit punt oplossen.

Artikel 7.3 Verstrekken of openbaar maken van informatie in andere vorm:

In de memorie van toelichting wordt dit artikel verder uitgelegd, wij zijn van mening dat dit niet concreet genoeg is. Beheerders van de archiefbewaarplaats worden te weinig gestimuleerd om alsnog op zoek te gaan naar bepaalde informatie die toch ingezien mag worden. In de memorie staat uitgelegd dat men van dit onderzoek kan afzien wanneer dit ‘onevenredige inspanning’ zal vergen. Voor ‘onevenredige inspanning’ staan als voorbeeld slecht toegankelijke of omvangrijke archieven als voorbeeld gesteld, deze werkwijze en summier toelichting kan tot willekeur leiden waar het de inspanning betreft die men doet om uit te zoeken welke

informatie ter inzage gegeven kan worden. Het recht van de burger op informatie is in de huidige omschrijving te weinig als uitgangspunt genomen.

Artikel 8.4 Het opnemen van bescheiden door een archiefdienst

In dit artikel wordt de term archiefbescheiden gehanteerd. Alhoewel wij een voorstander zijn van deze term, is het waarschijnlijk dat hier de term documenten wordt bedoeld.

Artikel 9.3 Toezicht decentrale overheden

De archivaris van decentrale overheden is belast met het toezicht op de naleving van de Archiefwet. De archivaris is echter ook verantwoordelijk voor het archief dat hij/zij beheert. Volgens dit artikel worden de toezichtsrol en de beheerrol niet uit elkaar gehaald maar door dezelfde functionaris uitgevoerd. Het zou daarom beter zijn de toezichtsrol en de beheerdersrol op te splitsen in twee verschillende functies, eventueel uitgevoerd door verschillende instanties. Dit past meer bij de huidige wijze van toezicht binnen de overheid en draagt bij aan de kwaliteit van archivering en archieven.

Wij hopen dat onze reacties en opmerkingen betreffende de Archiefwet 2021 worden meegenomen.

Roelinde Bosch van Suchtelen

Wouter van Dijk

Mathijs Timmermans

Tom Kuipers

Thessa Meijlis

Roosmarijn Ubink

Studenten van de duale masteropleiding *Archival and Information Studies*, Universiteit van Amsterdam