



Consultatie Archiefwet: een reactie van Amsterdamse vakgenoten

Inleiding

Voor u ligt een reactie vanuit de gemeente Amsterdam op het Voorstel van Wet tot intrekking van de Archiefwet 1995 en vervanging door de Archiefwet 2021.

Aan de reactie hebben in totaal ruim 10 medewerkers bijgedragen: medewerkers van het Stadsarchief Amsterdam, medewerkers van de Informatievoorziening en in het bijzonder de Expertisepool Recordmanagement en de Informatiecommissaris van Amsterdam¹. De eersten hebben het voorstel beoordeeld vanuit het perspectief van de beheerder van de gemeentelijke archiefbewaarplaats, alsmede kadersteller voor en toezichthouder op het beheer van de nog niet overgebrachte informatie. De medewerkers van de expertisepool beoordeelden het voorstel in het licht van het inrichten van het informatiebeheer in het moderne informatielandschap, dat in hoofdzaak uit generieke applicaties, procesapplicaties, een groeiend datalandschap en projectomgevingen bestaat.

Het wetsontwerp beoogt modernisering van de Archiefwet 1995, zodat deze beter aansluit bij de praktijk van het digitale informatiebeheer. Op zichzelf gezien vinden wij dit streven lovenswaardig en zien hier en daar ook wel aanzetten toe, bijvoorbeeld in het creëren van de mogelijkheid om, onder voorwaarden, informatie in de bron te kunnen blijven bewaren.

Het geheel overziende, stelt de tekst van het wetsontwerp ons teleur en maakt het de opgewekte verwachtingen niet waar. In tegenstelling tot wat in de Memorie van toelichting staat is wat ons betreft, afgezien van synchronisatie met aanpalende wetgeving en herordening van de wetsbepalingen en enkele mineure wijzigingen, geen sprake van modernisering van de wet en biedt de wet nauwelijks handvatten om een nieuwe invulling te geven aan traditionele uitgangspunten als vernietiging, overbrenging in een sterk en snel veranderend informatielandschap, dat zich nog het beste laat kenmerken met de term 'dataficatie'. Daarbij speelt mee dat wij het een omissie vinden dat er tegelijk met deze concept wettekst geen concepttekst van het bijbehorende Archiefbesluit (en eventueel Archiefregeling) beschikbaar is. Dat zou ons beter in staat hebben gesteld te kunnen beoordelen of en in welke mate de uitwerking van de wetsbepalingen de gevraagde handvatten wel bieden.

Wij zien in het wetsvoorstel dat verscheidene bepalingen op twee gedachten hinken: ze beogen te gelden voor zowel fysieke documenten als digitale informatieobjecten, maar omdat beide verschijningsvormen van informatie soms om geheel andere maatregelen vragen, slaagt dat niet. Er zijn artikelen (zoals 2.8.3b, 3.1 en 7.5.2) die sterk refereren aan fysieke, papieren documenten. Wij pleiten ervoor om in de tekst van de wet uitsluitend algemene kaders, uitgangspunten en bepalingen op te nemen die zonder interpretatieverschillen betrekking hebben op alle vormen van informatie(-objecten). Specifieke uitvoeringsbepalingen die gelden voor fysieke, papieren documenten of juist voor digitale informatieobjecten kunnen dan beter in afzonderlijke hoofdstukken in het Archiefbesluit opgenomen en uitgewerkt worden.

¹ Onder redactie van Dennis Hofman, adviseur informatiebeheer van Stadsarchief Amsterdam.

Wij stellen tot onze teleurstelling ook vast dat ondanks de vele goede argumenten die hiervoor zijn aangedragen, geen gehoor is gegeven aan de sterke roep uit het veld om te komen tot een omvattende Informatiewet, die samenhangende kaders biedt voor aspecten zoals inrichtingsprincipes voor de duurzame toegankelijkheid van (overheids)informatie, openheid en openbaarheid, gebruik en hergebruik van informatie. Het is een understatement om te stellen dat dit een gemiste kans is. Wij roepen de Minister dan ook graag op zich in te spannen om alsnog tot een Informatiewet te komen, zeker nu duidelijk is geworden hoe moeizaam de Wet Open Overheid tot stand komt, of wellicht zelfs niet tot stand komt. Hierin ligt een uitgelezen kans om de doelstellingen van deze wet met die van de Archiefwet te verenigen in een nieuwe Informatiewet.

Wat ons vanuit onze ervaring binnen de gemeente opvalt en dan met name in de toelichtingen op de diverse artikelen in de Memorie van toelichting, is dat wij een vrij sterk 'Rijksperspectief' bemerken: de uitdagingen zoals die in de Rijksadministratie kennelijk worden gevoeld lijken de maat te zijn voor de bepalingen die in de wet zijn geformuleerd. Wij zien dat daar waar in de toelichting gesproken wordt over de positie van een DMS en de verbreding van het begrip 'document' met informatieobjecten zoals e-mails, *social media* berichten en websites. Deze toch beperkte beschouwing van de wereld van het informatiebeheer gaat echter in hoge mate voorbij aan de wereld van (onder meer) data in vakapplicaties, het gebruiken, bouwen en beheren van basis- en kernregistraties op basis van *common ground* principes, visualisaties van datasets in 3D-modellen, GIS-landschappen, linked data en zelflerende algoritmes. Deze ontwikkelingen vragen om nieuwe handelingsperspectieven voor informatiebeheerders. Die kunnen we niet enkel ontlenen aan bestaande archivalistische paradigma's, zoals ook aan het onderhavige wetsontwerp ten grondslag liggen, maar vragen om nieuwe concepten voor en nieuwe inzichten over thema's als openheid, openbaarheid, overbrenging en vernietiging. Het niet onderkennen van deze ontwikkelingen, die sterk spelen bij de decentrale overheden, verzwakt de bruikbaarheid en waarde van de wettekst aanzienlijk.

Als het gaat om overbrenging, merken we dat de nadruk ligt op verantwoordelijkheden die bij de zorgdrager liggen om de informatiehuishouding op orde te brengen. Daar kunnen wij ons in vinden, maar we denken dat er daarnaast ook een verantwoordelijkheid bij archiefdiensten ligt om digitale informatie zinvol te ontsluiten en ter beschikking te stellen. Die kant van de medaille blijft helaas onderbelicht.

Tenslotte merken wij in het algemeen nog op dat wij in het wetsontwerp, tegen de tijdgeest in, geen tendens naar deregulering herkennen. De wet bevat bepalingen over het verlenen van machtigingen en ontheffingen door de Minister en Gedeputeerde Staten, de rol van het toezicht is nauwelijks heroverwogen en zelfs versterkt, en de eigen verantwoordelijkheid van de verantwoordelijke overheidsorganen wordt niet substantieel verbeterd. Wij pleiten voor het laatste. In onze optiek is er geen rol voor de Minister of Gedeputeerde Staten in het verlenen van ontheffing bij het afwijken van de overbrengingstermijn of het ontheffen van de overbrengingsverplichting. Ook voor het vervreemden van informatie geven wij het afschaffen van een machtiging in overweging.

In de volgende paragrafen hebben wij onze opmerkingen op de wettekst thematisch verwerkt en tenslotte treft u nog een niet thematische opsomming van zelfstandige opmerkingen aan.

1 Dataficatie

De gemeente Amsterdam zit wat betreft de archiefvorming in een transitie van een sterk documentair informatielandschap naar een meer gegevensgericht informatielandschap. We merken in de praktijk dat dit op het gebied van archivering nieuwe vraagstukken met zich meebrengt en er feitelijk een nieuw paradigma ontstaat met nieuwe concepten voor het gebruiken en beheren van informatie. De conceptwet lezende, krijgen wij de indruk dat de digitaliseringsslag vooral gericht is op het archiveren van traditionele document-achtige verschijningsvormen zoals e-mail, websites, chatberichten en tekstdocumenten. Op zichzelf is daar niets mis mee, maar het gehanteerde perspectief is lastig verenigbaar met de wereld van zelflerende algoritmes, ruwe onderzoeksdata, linked data (essentieel voor het semantisch web) en informatie die real-time wordt getoond. Oftewel met de vraagstukken uit de moderne tijd. Dit, terwijl met de nieuwe Archiefwet wel beoogd wordt om een moderniseringsslag te maken.

In de volgende paragrafen gaan wij in op passages waarin wij het gevoel hebben dat de wet een te beperkt perspectief hanteert, voorzien van toelichting en suggesties ter verbetering.

1.1 Document

De wet introduceert 'document' als alternatief voor 'archiefbescheiden'. Onze voorkeur gaat uit naar de neutralere term 'informatie' of 'informatieobject'. We begrijpen de wens om qua terminologie aan te sluiten op de WOO en daarom te kiezen voor 'document'. Het onbedoelde effect van de gehanteerde definitie, is dat bepaalde vormen van informatie hiermee worden buitengesloten. De definitie luidt: *'schriftelijk stuk of ander geheel van vastgelegde gegevens'*. Deze definitie gaat uit van het principe dat er altijd een 'geheel' van vastgelegde gegevens is. Dat is in de praktijk niet zo.

Dit is problematisch binnen de context van gegevenslandschap. Ruwe data zouden volgens deze definitie niet onder de Archiefwet vallen, omdat ze geen onderdeel zijn van een 'geheel'. Terwijl er ingevolge de AVG wel bewaartermijnen op van toepassing moeten zijn als het om persoonsgegevens gaat. In de huidige situatie is het mogelijk om ruwe data te beheren op basis van een selectielijst, maar dat verandert door deze specifieke vormeis.

Een tweede zorgpunt is dat 'documenten' kunnen bestaan uit verschillende gegevensobjecten, waarbij één gegevensobject onderdeel kan zijn van meerdere informatieobjecten (of documenten). Dat betekent dat beheer, uitgaande van de gehanteerde definitie, gedeeltelijk op een lager aggregatieniveau dan document plaatsvindt. Het 'document' in de zin van de Archiefwet is in dit mechanisme enkel een visuele weergave van gegevenselementen die technisch los van elkaar bestaan. Het document is dan iets virtueels: bepaalde gegevens die op een bepaald moment in een bepaalde samenhang worden getoond, maar dat technisch niet als één entiteit bestaat. En als iets technisch niet in "gestolde of vaste vorm" bestaat, maar enkel virtueel, dan is het niet mogelijk om dat te beheren zoals deze Archiefwet voorschrijft.

Een derde zorgpunt is dat het archiefvormers in de praktijk nu al moeite kost om belangrijke spelers in onze omgeving, bijvoorbeeld softwareleveranciers, bewust te maken dat de Archiefwet ook over data gaat en niet alleen over (traditionele vormen van) documenten. We hebben in de

praktijk meegemaakt dat een leverancier zei: 'in ons systeem worden alleen gegevens opgeslagen en geen documenten, dus de Archiefwet is niet van toepassing.' Om de brug te slaan naar de datawereld, is het daarom nodig om terminologie te hanteren die ook buiten de archiefsector begrepen wordt. Dit zou in elk geval helpen om het concept van 'archiving by design', waar in de Memorie van toelichting zo veel waarde aan wordt gehecht, te operationaliseren.

Omdat de termen 'informatie' en 'informatieobject' eerder zijn overwogen, stellen wij als compromis voor om de huidige definitie van documenten in stand te houden en daar 'gegevens', voorzien van eigen definitie, als extra term aan toe te voegen. De Archiefwet heeft dan betrekking op zowel 'documenten' als 'gegevens'. Daarmee is duidelijk dat de Archiefwet niet alleen over 'een geheel van gegevens' gaat, maar ook op gegevenselementen van toepassing is. Door dat niet te doen, wordt de scope van de wet beperkt en dat heeft een potentieel negatief effect op de beoogde doelen van de wetsherziening. Daarom: 'documenten en gegevens'. Daar kunnen ook mensen buiten de IT zich iets bij voorstellen en op die manier blijft de aansluiting bij de WOO intact.

Daarnaast zien we graag de nuance 'ongeacht de vorm' in ere hersteld worden en zijn we verrast over de beperking 'schriftelijk' zoals die wordt gehanteerd. De Archiefwet heeft ook betrekking op bijvoorbeeld audio- of videobestanden. En in een strafzaak kan ook een pluk haar of een wapen een archiefstuk zijn.

In de Memorie van toelichting worden hele traditionele, typisch documentaire verschijningsvormen van documenten genoemd (brieven en besluiten, cijfers en rapporten, tekeningen en kaarten, interne nota's en e-mails, websites, foto's, video's, geluidsopnames en zelfs computerprogrammatuur). Ons voorstel is om meer aansluiting bij de datawereld te zoeken door hier bijvoorbeeld 'zelflerende algoritmes', 'linked data' en 'log-gegevens' aan toe te voegen.

(Wettekst, artikel 1.1, Memorie van toelichting pagina's 20 en 47)

1.2 Vernietiging

De verplichting tot vernietiging op het aggregatieniveau van 'document' kan problematisch zijn als eenzelfde document in meerdere dossiers voorkomt (enkelvoudige opslag, meervoudig gebruik). Dit is op te lossen door te vernietigen op het aggregatieniveau van 'gegevens', waarmee de link tussen het document en het dossier verdwijnt.

Binnen gegevenslandschap is vernietigen in de zin van 'onherstelbaar verwijderen', vanwege het principe van enkelvoudige opslag en meervoudig gebruik niet altijd mogelijk. Dus de wet zou hierop aangepast moeten worden. Als vernietiging niet mogelijk is omdat documenten en/of gegevens op meerdere plekken worden gebruikt, dan zou in plaats van vernietigen de maatregel moeten zijn om ontoegankelijkheid te waarborgen totdat een document of gegeven voor geen enkele toepassing meer beschikbaar hoeft te zijn.

De Memorie van toelichting stelt hierover: 'In de digitale informatiehuishouding gaat het niet primair om vernietiging van fysieke dragers, de hardware, maar om het wissen, verwijderen of ontoegankelijk maken van documenten op zodanige wijze dat deze documenten niet meer kunnen worden gereconstrueerd.'

Dit vereist de toelichting dat dit middels passende waarborgen wordt geregeld. Technisch is deze eis niet altijd keihard waar te maken, maar de bijbehorende risico's zijn bijvoorbeeld door toepassing van een strikt autorisatieregime te mitigeren. In veel gevallen zal dat voldoende waarborg zijn. Het technisch onmogelijk maken dat reconstrueerbaarheid plaatsvindt, is in bepaalde situaties een eis die enkel met onevenredige kosten en inspanning gerealiseerd kan worden terwijl met goed autorisatiebeheer hetzelfde achterliggende doel wordt bereikt.

Elders in de Memorie van toelichting wordt geschreven over de vernietiging van open data. Vanuit het principe van hergebruik van open data, is de vraag gerechtvaardigd of open data überhaupt voor vernietiging in aanmerking komen.

Een ander belangrijk punt rondom vernietiging betreft de relatie met de AVG. In de Memorie van toelichting wordt eigenlijk alleen maar de relatie tussen AVG en te bewaren informatie beschreven, terwijl de Archiefwet juist voor te vernietigen informatie complementair is aan de AVG. De Archiefwet biedt in tegenstelling tot de AVG immers heldere spelregels over het toekennen van bewaartermijnen: de AVG stelt dat er bewaartermijnen moeten worden gehanteerd, de Archiefwet geeft daar met concrete spelregels verdere invulling aan. Deze relatie zien wij graag explicieter toegelicht, ook zodat integrale toepassing van beide wetten aan de voorkant (by design) eenvoudiger wordt en er minder interpretatieverschillen zijn over de reikwijdte van beide wetten.

Tenslotte: 'Een selectielijst wordt vastgesteld door de minister van OCW in overeenstemming met het verantwoordelijke overheidsorgaan.'

Er schuilt een zeker risico in om dit te beleggen bij OCW. Het risico is dat er met name vanuit erfgoed-perspectief wordt gekeken naar selectielijsten. Dat zien wij in de huidige situatie als een knelpunt. Het perspectief van privacybescherming is in het huidige proces niet goed geborgd, dit zou bijvoorbeeld opgelost kunnen worden door de AP een formele rol te geven in de toetsing van selectielijsten. Een alternatieve oplossing kan zijn door in de wettekst expliciet te benoemen vanuit welke perspectieven een selectielijst dient te worden opgesteld.

(Wettekst, artikel 1.2, Memorie van toelichting pagina's 33, 44 en 55)

1.3 Bewaren bij de bron

Er wordt in de conceptwet ruimte geboden om bewaring in de bron in te richten. De conceptwet benadert het principe van 'overbrenging' als het verplaatsen van omgeving A naar omgeving B. Bewaring in de bron lijkt vooral gezien te worden als een alternatief voor overbrenging. Informatie wordt dan niet verplaatst naar een duurzame omgeving, maar blijft op een oorspronkelijke locatie staan. Wij vinden het belangrijk om in een dergelijk patroon vast te stellen dat die omgeving aan dezelfde eisen dient te voldoen als een gespecialiseerde duurzame omgeving bij een archiefdienst.

Wat opvalt is dat er een ontheffing nodig is, die volledig gericht is op de archiefvormer: die moet zich verantwoorden en aan een aantal criteria voldoen. Het idee van bewaring in de bron is echter mede ontstaan doordat archiefdiensten in de huidige situatie vaak niet goed in staat zijn om digitale informatie op een zinvolle wijze voor (her)gebruik aan te bieden. Er gaat simpel gezegd functionaliteit verloren. De wet zou meer gericht moeten zijn op het verplichten van

archiefdiensten tot het treffen van passende maatregelen om digitale informatie niet alleen langdurig te bewaren, maar ook op een zinvolle wijze beschikbaar te stellen. Nu lijkt er een keuzemogelijkheid te ontstaan tussen zinvol gebruik (bewaren in de bron) of preserving (overbrenging). Beide aspecten zijn belangrijk en beide aspecten zouden dan ook in de wet in onderlinge samenhang gereguleerd moeten worden.

Wij kunnen ons daarnaast voorstellen dat een patroon ontstaat, waarbij een duurzaam ingerichte bewaaromgeving bij een archiefdienst wordt gebruikt als technische voorziening waarin een bron wordt gevormd. Een soort 'overbrenging vanaf creatie'. In dit principe is 'overbrenging' alleen een statuswijziging.

Het zou in elk geval sterk zijn als expliciet wordt gemaakt (bijvoorbeeld in de toelichting) dat overbrenging niet per se verplaatsing betekent, maar dat informatiestromen ook zo kunnen worden ingericht dat informatie direct in een duurzame bron (depot) ontstaat. Als wij het goed begrijpen, dan zou voor deze constructie wel een ontheffing vereist zijn. Dit wordt althans gesuggereerd in de Memorie van toelichting. Dit wekt bij ons de indruk dat dit patroon niet in beeld was bij de opstellers van de wettekst.

(Wettekst, artikelen 4.4.1, 4.5.1, 4.5.2, Memorie van toelichting, pagina 36)

1.4 Scope van archivering

De inleiding in de Memorie van toelichting schetst ontwikkelingen die in onze omgeving al lange tijd niet meer actueel zijn. Het is een interpretatie zoals daar kennelijk bij de Rijksoverheid overwegend naar gekeken wordt. Bij de decentrale overheden wordt al vele jaren veel breder naar het beheer van informatie gekeken: overheidsinformatie zit niet alleen in centrale DMS-applicaties, maar vooral ook in de soms zeer vele taakapplicaties of andere voorzieningen waar informatie in beheerd wordt. De hier beschreven en te beperkte taakopvatting is in onze ogen niet meer houdbaar, de informatiehuishouding bij een gemiddeld overheidsorgaan is daarvoor te complex en de eisen die gesteld worden aan de terugvindbaarheid van informatie (uit welk oogpunt dan ook) vereisen andere vormen van beheer dan hier voorgesteld.

Deze inleiding geeft daarmee wel een goede inkijk in de wijze waarop deze wettekst tot stand is gekomen, namelijk vanuit de belevingswereld bij de Rijksoverheid over hoe je informatiebeheer organiseert. Die wereld bestond en bestaat daar vooral uit documenten in de klassieke vorm (dus A4-tjes), al dan niet digitaal, die zoveel mogelijk in één centraal DMS-systeem worden beheerd met allerlei toeters en bellen voor de wijze waarop het documentenverkeer in zo'n departement verloopt. En bij 'andere vormen van informatie' denkt men dan met name aan e-mails, websites en berichtenapps.

Het 'Meerjarenplan verbetering informatiehuishouding' van het Rijk geeft een bijzondere inkijk in dit denken, dat zich concentreert op het ontwikkelen van betere kaders en verbetering van de duurzame toegankelijkheid en vindbaarheid, maar wel gebaseerd op de documentenstroom die in de DMS'en zitten. Een en ander is vertaald naar zeven actielijnen waarbij deze thema's terugkomen:

1. Vormgeven van een integraal uitvoeringskader;
2. Aanpassen regels voor bewaren en vernietigen van digitale documenten en harmoniseren bewaartermijnen;

3. Invoeren wijze van e-mailarchivering;
4. Invoeren uniforme werkwijze publieke websites en vervroegd overbrengen daarvan na 5 jaar;
5. Invoeren van een beleidslijn voor berichtenapps;
6. Ervaring opdoen met vervroegd digitaal overbrengen;
7. Faciliteren van actieve openbaarmaking en uiteindelijk automatische publicatie van openbare informatie, te organiseren vanuit de werkprocessen in de DMS'en.

Dit geeft wel aan dat de wereld van de Rijksoverheid/departementen toch een andere wereld is dan die van de decentrale overheden. Zonder ook maar iets tekort te doen aan nut en noodzaak van de voorgestelde actielijnen, zien we daarin te weinig terug van de problematiek die bij de andere overheden veel sterker wordt gevoeld: de versnellende dataficatie, design-inrichtingsvraagstukken bij (cloud)applicaties, gebruik basis- en kernregistraties à la Common Ground, de behoefte om aldus ontstane data in de bron duurzaam toegankelijk lokaal te bewaren zonder overbrenging, maar wel met inachtneming van de eisen en beperkingen van openheid en openbaarheid, afwijkende informatieobjecten zoals BIM-modellen, 3D objecten die in GIS-landschappen worden ontsloten, zelflerende algoritmes die slimme dingen doen door ze te trainen met grote hoeveelheden data enzovoorts. Dat is veel meer de wereld van gemeenten, provincies en waterschappen dan die van departementen. We zien de uitdagingen en vraagstukken die hieraan verwant zijn nauwelijks terug in de conceptwet of in de Memorie van toelichting. Er ligt derhalve een conceptwet die maar inspeelt op een specifiek onderdeel van de informatiehuishouding van overheden, namelijk het documentaire deel. Tegelijk zien we in het wetsvoorstel dat de gedachten die neergelegd zijn in de ontwerp teksten wel aansluiten bij het denken en het informatiebeheer bij de Rijksoverheid.

Ter illustratie geven we hier twee (gesimplificeerde) voorbeelden van een informatiebeheervraagstuk vanuit de datawereld:

1. Er worden (geanonimiseerde) datasets uit een bron getrokken, samengevoegd met andere datasets en die worden opgeslagen in een datawarehouse. De datasets worden regelmatig geactualiseerd. Dit datawarehouse wordt gebruikt voor diverse typen onderzoek. De gegevens op zichzelf bevatten geen informatie, want ze zijn niet meer logisch verbonden met context. Ze krijgen pas betekenis als ze worden gebruikt binnen een onderzoek. Complicerende factor is dat je niet vooraf kunt voorspellen welke onderzoeken in de toekomst zullen worden uitgevoerd en welke data voor die onderzoeken relevant gaan zijn. Tegelijkertijd dient het datawarehouse beheersbaar te blijven en is er behoefte om af en toe 'op te schonen'. Is het dan wel passend om bewaartermijnen te hanteren zoals een Selectielijst die voorschrijft? Dus op basis van inhoudelijke criteria, terwijl de data over van alles en niks tegelijk gaat met een grote hoeveelheid aan versies? Of zouden overheden hier meer ruimte voor pragmatisme moeten krijgen, met de kanttekening dat geregeld moet zijn dat de onderzoeken in dit voorbeeld reproduceerbaar moeten zijn?
2. Er worden op basis van deep learning-technologie geautomatiseerde analyses uitgevoerd. Het algoritme dat hiervoor wordt gebruikt, ontwikkelt zichzelf. Omdat we als overheid transparant willen zijn, moeten we accountability organiseren. De Raad van State heeft hier in 2018 een stevig adviesrapport over opgesteld. Dat betekent dat het algoritme archiefwaardig is. Conform het huidige archiefmodel brengen we het algoritme over naar een archiefdienst en dan mag iedereen het overgebrachte, openbare algoritme bekijken. Maar wat brengen we dan precies over en hoe begrijpelijk is die informatie vervolgens? Brengen we een stukje code over en gaan studiezaalmedewerkers uitleg geven over hoe

een algoritme werkt? Wordt er van archiefvormers verwacht dat ze specifieke documentatie gaan creëren, met als specifieke doel uitlegbaarheid van het algoritme voor de raadpleger van het algoritme dat in een depot is opgeslagen? En wat te doen met (wijzigingen) in de trainingsdata? Is het nog wel zinvol om de informatieobjecten zelf te archiveren, of kan veel beter worden ingezet op omliggende procesbeschrijvende documentatie? Ook het principe van hergebruik vraagt om een andere manier van denken. Was er voorheen een documentalist die aan de hand van een inventaris documenten in een archief opzocht als iemand die nodig had, tegenwoordig is er behoefte aan meer inhoudelijke duiding bij hergebruik van data. Data kunnen objectief en subjectief zijn. Een voorbeeld van objectieve data is het aantal inwoners per provincie: dit zijn neutrale feiten die niet ter discussie kunnen worden gesteld. Een voorbeeld van subjectieve data is een database met gegevens over belastingfraudeurs. In dit voorbeeld kan de vraag worden gesteld hoe deze gegevens zijn verzameld, hier zou bijvoorbeeld profilering aan de orde kunnen zijn geweest. Het zijn geen neutrale feiten, maar gegevens die zijn verzameld op basis van beleidsmatige keuzes en menselijke inschatting. Als een algoritme gevoed wordt met dergelijke subjectieve data, dan ligt het gevaar van profilering op de loer. Dus bij hergebruik is kennis en begrip van de herkomst van data nodig, zodat bij het ontwerp van een algoritme goed wordt nagedacht over welke data wel en niet worden gebruikt. Het verzamelen van deze gegevens is een vorm van toegang tot archief en het maken en documenteren van dergelijke keuzes is een moderne vorm van 'archiving by design', maar de nieuwe conceptwet geeft hier geen enkele richting aan. Terwijl wel de Memorie van toelichting wel pretendeert dat er een moderniseringsslag is gemaakt en dat 'archiving by design' belangrijk is.

Natuurlijk herkennen we dat veel organisaties nog altijd worstelen met de vraag 'hoe gaan we om met e-mail en websites'. Maar dat vraagstuk speelt al twee decennia. Daar moeten we ons dus niet op blindstaren, we moeten ook oog hebben voor de technologische vraagstukken van nu.

Elders in de Memorie van toelichting wordt gesteld: 'Wanneer de waarde en risico's gering worden geacht, kan een organisatie besluiten om documenten uit bepaalde applicaties of systemen niet onder archiefbeheer te brengen.'

Die redenatie klopt niet. Er is in dit voorbeeld een analyse uitgevoerd die heeft geleid tot de maatregel om de boel voorlopig te laten gaan, dat wordt in dit voorbeeld gezien als 'passende maatregel'. Het uitvoeren van een dergelijke analyse en het implementeren van om het even welke maatregel is een onderdeel van 'archiefbeheer'. In een later stadium komt dit vanzelf weer terug, want door geen maatregelen te implementeren creëer je een groeiende informatieverzameling waarbinnen na verloop van tijd vanzelf behoefte ontstaat om te schonen, bijvoorbeeld als een systeem vervangen wordt en er een migratievraagstuk komt, of wanneer er meer hardware nodig is om te voldoen aan benodigde opslagcapaciteit. Ook dat zijn aspecten van informatiebeheer. De taakopvatting die ten grondslag ligt aan de hier gepresenteerde formulering, is een wat beperkte taakopvatting die wij niet herkennen als de onze. Het simpele feit dat informatie bestaat, maakt dat daar enige vorm van beheer op zit. Ongeacht wie dat uitvoert. Dus ook als een archiefafdeling zich terugtrekt. Dat het beheer in dat geval wordt toevertrouwd aan een ict-afdeling, wil niet zeggen dat er helemaal geen archiefbeheer wordt uitgevoerd.

(Memorie van toelichting, pagina's 16 en 31)

1.5 Archiving by design

Het wordt steeds meer gebruikelijk dat zorgdragers al in de fase van het ontwerpen, inkopen en inrichten van informatiesysteem nadenken over de duurzame toegankelijkheid van de informatie die later in dat systeem zal worden beheerd. Of dat nu een groot DMS of zaaksysteem is of een klein tooltje bedoeld voor tijdschrijven. Dit mechanisme van 'archiving by design' vereist specifieke kennis bij de archiefvormer. De conceptwet hamert helaas alleen op kennis aan de andere kant van de keten. De Memorie van toelichting zegt: 'Kennis is belangrijk, maar de archivaris dient binnen de organisatie ook goed gepositioneerd te zijn, zodat hij of zij invloed kan uitoefenen op de wijze waarop informatie wordt gecreëerd, gedeeld en toegankelijk wordt gehouden.' En: 'Met name voor gespecialiseerde functies in de sector van archieven en cultureel erfgoed zal behoefte blijven bestaan aan specifieke kennis en opleiding.'

Het belang van kennis geldt ook voor de functionarissen die helemaal aan de andere kant van de keten de ontwerpkeuzes maken. Die kennis goed positioneren leidt tot meer effectiviteit dan dat de archivaris goed gepositioneerd is. Daarom verrast het dat deze wet zo specifiek alleen maar op de archivaris-rol ingaat. Dit staat haaks op de constatering elders in de toelichting dat 'archiving by design' steeds belangrijker wordt, want daarvoor is kennis nodig bij de archiefvormers. Een bijkomend voordeel van deze invulling is dat er een duidelijkere rolafbakening is. Hier zit een te beperkte focus op de erfgoedkant.

Zie voor meer over 'archiving by design' verderop bij onze redactionele opmerkingen.

(Memorie van toelichting, pagina 40)

1.6 Belangen

De Memorie van toelichting noemt vier belangen. De hier genoemde belangen zijn specifiek belangen die gaan over bewaren en openbaarheid. We missen daar tegenover de belangen die gaan over vernietiging en afscherming, zoals privacybescherming, beveiliging (Baseline Informatiebeveiliging Overheid), kostenbeheersing, (groene) duurzaamheid en efficiënte bedrijfsvoering. Deze worden deels wel genoemd als aanpalende belangen vanuit andere wetten, maar dat is wat karig. Archiveren gaat deels ook over het vinden van de balans tussen verschillende belangen. Het zou dan ook sterk zijn als de nieuwe wet een breed perspectief hanteert.

Dit brede perspectief zal dan ook terug moeten komen bij de maatregelen. Bijvoorbeeld de procedure voor selectielijsten. De Memorie van toelichting kondigt een wijziging aan in het Archiefbesluit. In het Archiefbesluit is niet specifiek benoemd welke belangen vertegenwoordigd moeten zijn, dus deze maatregel biedt ruimte voor willekeur. We zien in de praktijk dat selectielijsten worden opgesteld door archiefinspecteurs in afstemming met het Nationaal Archief, waardoor het erfgoedperspectief is oververtegenwoordigd. De beleving bij de privacy-deskundigen is (terecht) dat selectielijsten onvoldoende aansluiten op de AVG. De beleving bij dataspecialisten is (terecht) dat selectielijsten onvoldoende aansluiten op de principes van gegevensmanagement. Dat zijn aspecten die beter geborgd kunnen worden door meer expliciet te maken welke belangen er gediend moeten worden en het bedenken wie er allemaal betrokken moeten zijn niet alleen maar aan de archiefsector over te laten. Door dit te beschrijven wordt het bovendien meetbaar en kan vanuit centraal gezag ook meer op proces gestuurd worden.

(Memorie van toelichting, pagina 30)

2 Onderscheid papier en digitaal

De gemeente Amsterdam ervaart dat het beheer van papieren informatie enerzijds en het beheer van digitale informatie anderzijds in de praktijk grote verschillen met zich meebrengt. In de conceptwet komt dit onderscheid niet goed naar voren: er wordt veelal geprobeerd om dusdanige formuleringen te kiezen, dat een passage op zowel papier als digitaal van toepassing is. Dit komt op diverse plekken in de wet gekunsteld over en doet geen recht aan de complexiteit en verschillen die in de praktijk bestaan. Ons voorstel is dan ook om meer onderscheid te maken tussen beide verschijningsvormen en waar nodig verschillende terminologie en maatregelen naast elkaar te laten bestaan, in plaats van deze te integreren in alles dekkende definities en maatregelen.

In de volgende paragrafen gaan wij in op passages waarin dit verschijnsel zich manifesteert, welke risico's wij daarbij voorzien en welke suggesties wij hebben ter verbetering.

2.1 Depot

De term 'depot' wordt gebruikt om zowel een fysieke ruimte (papier) aan te duiden als een geheel van applicatieve voorzieningen, hardware en organisatie (digitaal). Uiteraard zijn er overeenkomsten in de zin dat beide voorzieningen een bijdrage leveren aan het langdurig bewaren van informatie, maar het is wat kort door de bocht om ze met één en dezelfde term te willen aanduiden.

Uit de definitie in de wettekst blijkt dat ook de digitale voorziening waarin over te brengen digitale documenten en gegevens worden opgeslagen onder het begrip 'depot' valt. Een serverpark met data is dus ook een depot in de zin van de wet. Maar de voorziening waar niet over te brengen digitale informatie in berust is naar de letter van de wet geen 'depot'. Dit is verwarrend. De één-op-één-relatie tussen de wettelijke term en de feitelijke omgeving gaat op in de papieren wereld, maar is in de digitale wereld enigszins willekeurig. In theorie zou, als het principe van bewaring in de bron wordt toegepast, dezelfde technische voorziening tegelijkertijd zowel wel als geen depot kunnen zijn omdat er zowel te bewaren als te vernietigen informatie in wordt beheerd.

In artikel 3.5. wordt de verwarring expliciet. Wat moeten wij ons voorstellen bij "de bouw, of verbouwing" van een digitaal depot? Dit artikel komt duidelijk uit een analoge wereld en is kunstmatig, en daarmee verwarrend, op de digitale wereld geplot.

(Wettekst, artikelen 1.1, 3.5b)

2.2 Goede, geordende en toegankelijke staat

Uit de papieren wereld kennen we het begrip 'goede, geordende en toegankelijke staat'. In de praktijk van de digitale wereld wordt hiervoor het equivalent 'duurzame toegankelijkheid' gehanteerd. Wij vinden het een omissie dat deze term in de moderniseringslag van de Archiefwet

niet is omarmd. Ons voorstel is om 'goede, geordende en toegankelijke staat' specifiek van toepassing te verklaren op papieren informatie en daarnaast 'duurzame toegankelijkheid' voor digitale informatie te introduceren. In de Archiefregeling dienen beide concepten nader te worden uitgewerkt naar concrete maatregelen. Als toch gekozen wordt voor één begrip, dan denken wij dat 'duurzame toegankelijkheid' ook past op onze papieren archieven. Deze term zou daarom de voorkeur hebben. In het Archiefbesluit kan dit naar 'soort' informatie nader worden uitgewerkt.

Wij zouden 'duurzame toegankelijkheid' definiëren als:

Informatie is vanaf het moment van ontstaan beschikbaar en toegankelijk voor gebruik en hergebruik zolang dat wettelijk vereist of toegestaan is, zodat de overheid zich kan blijven verantwoorden voor haar handelen, de burger toegang heeft tot de informatie die voor hem van belang is en de informatie beschikbaar blijft voor onderzoek. Niet alleen nu, maar ook in de nabije toekomst en in voorkomende gevallen ook in de verre toekomst.

Een voorbeeld betreft de verschillen qua ordening. Papieren informatie kent een statische ordening. Digitale informatie kan op elk gewenst moment in de op dat moment gewenste ordening worden getoond. Het perspectief verschuift dan van feitelijke ordening naar toepassing van (meta)datamodellen waarmee virtuele ordening mogelijk wordt gemaakt.

Tenslotte refereert duurzaam ook aan de milieubelasting: Daarmee raak je ook actuele vraagstukken aan als: hoe lang bewaren we onze informatie, en wat is de ecologische footprint van al die maatregelen die je zou moeten nemen. Het blijkt immers dat een groot deel van het mondiale energieverbruik te maken heeft met dataopslag.

Een toekomstbestendige, moderne wet vraagt om moderne termen.

(Wetstekst, artikel 1.1., 3.1., 3.1.1.)

2.3 Vervanging

De reikwijdte van de begrippen vervanging/reproductie is lastig. Wanneer spreken we van een reproductie? Bij een migratie van digitale informatie zal in de praktijk ook een kopie gemaakt worden waarbij de oude database vervolgens wordt vernietigd. Dat zou dan ook een vorm van vervanging zijn. Zo gaan we er nu niet mee om: we doen eigenlijk net alsof er originelen worden verplaatst en doen het dan af met een 'verklaring' dat er geen informatieverlies heeft plaatsgevonden. Bovendien: het gebruik van het woord 'teneinde' suggereert dat vernietiging van de vervangen documenten het doel is. Dat was wellicht in de papieren wereld het belangrijkste motief, maar dat is nu niet meer zo.

Wat ons betreft mag expliciet worden gemaakt dat het artikel over vervanging enkel betrekking heeft op het scannen van papieren documenten en niet van toepassing is op digitale informatie die geconverteerd en/of gemigreerd wordt. Waarbij we wel vinden dat ook bij conversie/migratie maatregelen getroffen moeten worden zodat het mogelijke informatieverlies de integriteit en authenticiteit van het object niet aantast, maar de procedure van vervanging lijkt daarvoor niet de ideale oplossing. Dit kan nader worden uitgewerkt in de Archiefregeling.

(Wetstekst, artikel 3.2)

2.4 Overbrenging

De conceptwet stelt dat als informatie door een overheidsorgaan nog veelvuldig wordt geraadpleegd, dat dit een reden kan zijn om overbrenging uit te stellen. Deze maatregel gaat er vanuit dat wanneer informatie is overgebracht, die informatie kennelijk niet meer toegankelijk is voor gebruik/raadpleging. Dat is logisch in geval van papier, maar voor digitale informatie is dit zeer ongewenst. Het staat haaks op het hele doel van archiveren.

Elders in de conceptwet (7.5.1) staat dat toegang wordt geregeld via uitlening. Ook dat begrijpen we in de context van papier, maar niet in de context van digitaal.

Bij digitale informatie zouden we verwachten dat wettelijk wordt bepaald dat de archiefdienst zich verplicht om overgebrachte informatie voor gebruik en raadpleging beschikbaar te stellen aan het belanghebbende overheidsorgaan. Dat zien wij als een randvoorwaarde om verkorting van de overbrengingstermijn te kunnen operationaliseren. Onze suggestie is om de huidige formuleringen expliciet van toepassing te verklaren op papier en daar nieuwe maatregelen voor digitaal naast te zetten.

(Wetstekst, artikelen 4.4.1, 4.4.2, 7.5.1)

2.5 Tijdelijke invordering

Tijdens onze review is gebleken dat niet voor iedereen evident was of en hoe deze maatregel in een digitale wereld geïnterpreteerd kan worden. Omdat deze maatregel naar wij verwachten ook voor digitale informatie bedoeld is, alsook voor documenten die bestemd zijn te berusten onder het verantwoordelijke overheidsorgaan, moet dit worden verduidelijkt in wetstekst of Memorie van toelichting.

(Wetstekst, artikel 3.4)

2.6 Organisatorische wijzigingen

Artikel 2.8.3b is wel erg 'papier-gericht' en stamt qua strekking uit de tijd dat dossiers tijdelijk werden uitgeleend. Dat wordt in elk geval gesuggereerd met de formulering dat de documenten gedurende een vastgestelde periode beschikbaar worden gesteld. Dat kan natuurlijk nog steeds, maar de praktijk is vaak dat digitale informatie wordt gekopieerd en 'meegegeven'. Een ander patroon is dat verschillende organisaties dezelfde digitale informatie vanuit een gemeenschappelijke bron kunnen benaderen. De nogal formele bepalingen hier voorzien nauwelijks in acceptabele en goed toepasbare werkwijzen ten aanzien van (bijvoorbeeld) overbrenging en eventuele 'teruggave' van informatie bij nieuwe organisatieveranderingen. Een helder onderscheid tussen uitlenen van papier versus beschikbaar stellen van digitale informatie, zal in de praktijk helpen bij een goede uitvoering van de wet.

Wat ons ook opvalt is dat hier wel wordt verwezen naar het artikel 4.3 over overbrenging, maar niet 4.2 over vernietiging.

(Wetstekst, artikel 2.8.3, sub b)

3 Openbaarheid

De modernisering van de archiefwet is mede ingegeven door de wens om transparantie en openbaarheid een impuls te geven. In dit hoofdstuk gaan we in op aspecten die aan openbaarheid zijn verbonden.

3.1 Samenhang met WOO

Ergens in het hoofdstuk over openbaarheid moet expliciet worden vermeld dat informatie die op basis van de WOO openbaar gemaakt is, niet in openbaarheid kan worden beperkt bij overbrenging.

(Wettekst, hoofdstuk 6)

3.2 Beperkingsgronden

De beperkingsgronden bedoeld in artikel 6.2, eerste lid onder c, en tweede lid onder b t/m d en f t/m g zijn niet van toepassing op overgebrachte documenten die ouder dan 20 jaar zijn. Het is de vraag of er binnen deze beperkingsgronden geen documenten zijn te bedenken die standaard een langere termijn nodig hebben. Bouwtekeningen van bijzondere panden bijvoorbeeld (denk aan politiebureaus, gevangenissen, consulaten maar ook diamantairs, juweliërs en casino's). Het is zeer de vraag of deze allemaal onder de beperkingsgrond "nationale veiligheid" vallen. Zo ja, dan mogen ze tot 75 jaar in openbaarheid beperkt worden, maar het is lastig betogen dat diamantairs, juweliërs en casino's daar ook onder behoren. Dan blijft een maximale beperking van 20 jaar over en dat is over het algemeen te kort.

Wat wij niet goed begrijpen, is het beschrevene op pagina 61 van de Memorie van toelichting. Het toetsen van een verzoek tot inzage in beperkt openbare informatie kan volgens de toelichting aan alle beperkingsgronden worden getoetst en dus niet alleen aan de beperkingsgrond die van toepassing was bij de overbrenging. Dat lijkt een ongewenste uitbreiding van de beperkingsgronden die de informatie bij overbrenging heeft gekregen.

(Wettekst, artikel 6.5.3, Memorie van toelichting pagina 61)

3.3 Inzage in delen van document

Onder de Wob is het mogelijk dat inzage wordt gegeven in delen van een document. Het is ons inziens onjuist te betogen dat dit onder de huidige Archiefwet niet zou kunnen. Dat is een verkeerde uitleg van de uitspraak van de RvS waarnaar verwezen wordt. In die uitspraak is gesteld dat het door het Nationaal Archief gehanteerde beleid verdedigbaar was; er is niet gesteld dat

ander beleid daarmee wordt uitgesloten. Stadsarchief Amsterdam geeft in sommige gevallen wel degelijk inzage in delen van een document.

De wet moet het uitgangspunt nastreven dat de mate van openbaarheid na overbrenging nooit minder mag zijn dan het geval is onder de Wob.

(Memorie van toelichting, pagina 43)

3.4 Openbaarheid in relatie tot de AVG

Wij sluiten ons volledig aan bij de opmerkingen die prof. dr. F.C.J. Ketelaar maakt over artikel 1.2 in relatie tot het bestaande artikel 2a.

3.5 Verkorten overbrengingstermijn als prikkel

Het idee van het verkorten van de overbrengingstermijn is om de openbaarheid te bevorderen. Volgens de Memorie van toelichting kan het verkorten van de overbrengingstermijn dienen als prikkel om de informatiehuishouding op orde te brengen. Hier wordt de verantwoordelijkheid volledig naar de archiefvormer toegeschreven, terwijl er ook nog wel wat aan te merken is op de wijze waarop archiefdiensten informatie toegankelijk maken. Dat aspect zou wat nadrukkelijker genoemd mogen worden, want vervroegd overbrengen betekent ook dat archiefdiensten iets moeten doen. Dat geldt niet alleen voor het toegankelijk maken van overgebrachte informatie, maar ook voor de procedures en applicatieve ondersteuning voor het overbrengingsproces. Dat overbrenging nu vaak complex is, ligt deels aan de kwaliteit van de informatie zoals de archiefvormer die wil overbrengen, maar het ligt deels ook aan de gebrekkige voorzieningen om informatie vanuit een bron naar een bewaarplaats over te kunnen zetten.

Overigens geloven wij niet in de prikkel die uit zou gaan van de verkorting van de overbrengingstermijn. Je informatie in duurzaam toegankelijke staat brengen betekent dat je van meet af aan de juiste set maatregelen treft om dat voor elkaar te krijgen. Niet pas na 20 jaar of straks na 10 jaar.

Ook de opmerking 'overbrenging naar het openbaar archief vormt een scharnierpunt en in zekere zin een aanjager in het informatiebeheer' is in onze ogen onjuist. Er komt immers maar een beperkt deel van alle gemeentelijke informatie voor overbrenging in aanmerking. Zeker als dit bekeken wordt vanuit dataperspectief en je alle doublures en back-ups hierin meeneemt. Ook op deze gegevens vindt in de praktijk immers beheer plaats en dat is niet minder belangrijk, maar wordt niet geraakt door verkorting van de overbrengingstermijn. Het beweerde is dus een beetje *wishful thinking*.

(Memorie van toelichting, pagina 34)

4 (Stelsel)Verantwoordelijkheid en Toezicht

Het laatste thema waar we aandacht aan besteden, betreft de (stelsel)verantwoordelijkheid en het toezicht.

4.1 Verantwoordelijkheid

De verantwoordelijke overheidsorganen (voorheen zorgdragers) worden in Hoofdstuk 2 aangewezen. Dit zijn de bestuurslagen zoals we die kennen uit de huidige Archiefwet. Wij zien daar drie omissies:

1. Er wordt op geen enkele wijze gerefereerd aan de verantwoordelijkheid voor overheidsinformatie in ketensamenwerkingsprocessen die 'over' bestuurslagen heen gaan en waar geen specifieke publiekrechtelijke of privaatrechtelijke organen voor zijn ingesteld. Enkele vakwetten benoemen dit punt wel en stellen veelal dat de betrokken organisaties verantwoordelijk zijn voor hun *eigen* informatie maar in de praktijk levert dit nog voldoende ruis op. Deze wet moet daar richtinggevend in zijn;
2. In art. 2.3 is geen melding meer van het "vangnet", voor het geval in een gemeenschappelijke regeling geen *verantwoordelijk overheidsorgaan* wordt aangewezen;
3. In het wetsvoorstel is in art 1.1 de definitie *Overheidsorgaan* gelijk gebleven, toegevoegd is *Verantwoordelijk overheidsorgaan*. In de Memorie van toelichting lezen wij dat dit in de plaats komt van het oude begrip Zorgdrager en geen verandering van betekenis inhoudt. In deze definities komt te weinig tot uitdrukking dat dit onderscheid noodzakelijke duiding nodig heeft voor het toezicht. En de opstellers van de wettekst vinden dat ook. Zij geven in de Memorie van toelichting op pagina 42 onder *Bruikbare normen en interbestuurlijk toezicht* het begrip *bestuurlijke verantwoordelijkheid*. Een variant die niet in de definities voorkomt, maar wel nodig is om te duiden dat het niet de bedoeling is dat het generieke, interbestuurlijke toezicht dat wordt uitgeoefend door de provincies de rol invult of overneemt van het lokale archieftoezicht.

(Wettekst, artikelen 1.1, 2.3, Memorie van toelichting pagina 42)

4.2 Baas in eigen beheer (autonomie op lokaal niveau en deregulering)

In Hoofdstuk 3 *Beheer* en Hoofdstuk 4 *Selectie, vernietiging en overbrenging* worden de voorwaarden voor goed beheer genoemd. Hoofdstuk 5 omschrijft de verantwoordelijkheden van *Archiefdiensten* en de aanstelling van archivariissen.

Naar ons inzicht moet Hoofdstuk 3 beginnen met Artikel 2.6 *Beheersregels*, maar dat is een gemakkelijk op te lossen aanbeveling.

Veel fundamenteeler is onze kritiek op de verantwoordelijkheden die de verschillende bestuurslagen krijgen in het huidige voorstel:

1. Het verantwoordelijk overheidsorgaan op lokaal niveau moet een archivaris aanstellen, conform art. 5.2.2. Deze archivaris is verantwoordelijk voor het beheer van de documenten die blijvend door de dienst worden bewaard en houdt toezicht. De argumentatie om een archivaris aan te stellen in plaats van het aanwijzen van een ambtenaar ter secretarie is ingegeven door de wens om toezicht op beheer bij lokale overheden te regelen en om de 'rol' van archivaris te benadrukken. Nu de opleidingseis vervalt, kunnen de 'ambtenaren ter secretarie' benoemd worden als archivaris. Dit is een semantische oplossing voor het geformuleerde probleem van lokaal toezicht en rol archivaris. Een deel van de oplossing zit in het beter organiseren van toezicht, zie aldaar;
2. Voor de zes operationele handelingen van het Informatie- en Archiefbeheer die genoemd worden: vervreemding, vervanging, vernietiging, overbrenging, openbaarheid en het opstellen van Selectielijsten worden verticale verantwoordingslijnen genoemd:
 - Voor twee daarvan, te weten *Vaststellen Selectielijst* en *Vervreemding* moet het lokale bestuur naar de minister;
 - Voor de *Afwijking Overbrengingstermijn*, *Ontheffing Overbrengingstermijn* en *Openbaarheid* moet het lokale bestuur naar Gedeputeerde Staten;
 - Voor *Vernietiging* en *Vervanging* kan, met in acht neming van landelijke regelgeving, op lokaal niveau worden besloten.

Wij maken bezwaar tegen de rol van de Minister en Gedeputeerde Staten bij de uitvoering van operationele handelingen. De gemeentelijke autonomie en de ingezette weg naar deregulering rechtvaardigen de stap dat er op landelijk niveau kwaliteitsvoorwaarden worden gesteld, gekoppeld aan doelstellingen van de Archiefwet zonder dat voor uitvoerende werkzaamheden een machtiging of goedkeuring moet worden gehaald. Dit geldt voor art 3.3 *Vervreemding*, art. 4.4 *Afwijking Overbrengingstermijn* en 4.5 *Ontheffing overbrengingstermijn*.

(Wettekst, artikelen 2.6, 3.3, 4.5 en 5.2.2)

4.3 Toezicht

In het wetsvoorstel is in art 1.1 de definitie *Overheidsorgaan* gelijk gebleven, toegevoegd is *Verantwoordelijk overheidsorgaan*. In de Memorie van toelichting lezen wij dat dit in de plaats komt van het oude begrip Zorgdrager en geen verandering van betekenis inhoudt. In deze definities komt te weinig tot uitdrukking dat dit onderscheid noodzakelijke duiding nodig heeft voor het toezicht. En de opstellers van de wettekst vinden dat ook. Zij geven in de Memorie van toelichting op pagina 42 onder *Bruikbare normen en interbestuurlijk toezicht* het begrip *bestuurlijke verantwoordelijkheid*. Een variant die niet in de definities voorkomt maar wel nodig is om te duiden dat het niet de bedoeling is dat het generieke, interbestuurlijke toezicht dat wordt uitgeoefend door de provincies de rol invult of overneemt van het lokale archieftoezicht. Het interbestuurlijk toezicht toetst primair en aanvullend of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt, zonder dat toezicht over te nemen. Het is aan de provincies om hierover met de decentrale besturen afspraken te maken. Dit is ook in overeenstemming met de nieuwe *Agenda voor Toekomst van het Toezicht* (ATT)². Met andere woorden, ook in de wettekst moet geduid worden welke toezichthouder over wat gaat.

² De ATT bevat 7 hoofdprincipes: Horizontaal voorop en versterkt; Uniformiteit en maatwerk; Risicogericht toezicht; Proportioneel aan de hand van een interventieladder; Transparant; Verbinden van inzichten; effectief en efficiënt. Voor de realisatie zijn 5 actielijnen benoemd: Versterken en verbinden horizontale controle en verticaal toezicht; Beter voeren dialoog; Beter leren via toezicht; Uniformeren uitvoering toezicht; Toezichthouder richt zich op gedeelde risico's.

In dit wetsvoorstel ontbreekt het toezicht op de bestuurlijk verantwoordelijke in de provincie en het informatiebeheer dat daarbij hoort, inclusief het toetsen van de ontheffingen van Gedeputeerde Staten. Ook hier kan het vervallen begrip 'zorg' uitkomst bieden. De provincie toetst 'primair en aanvullend of de lokale overheid haar bestuurlijke verantwoordelijkheid neemt'. Wij verwachten van de rijksoverheid niets minder dan dat.

Aansluitend daarop merken wij op dat via deze nieuwe wettekst het specifiek toezicht weer wordt geïntroduceerd. We hebben in 2008 de commissie Oosting gehad die het specifieke archieftoezicht bij de provincie heeft 'opgeheven'. Dat is in 2013 opgevangen met de *Wet Revitalisering Generiek Toezicht*. Daarin krijgt de provincie, conform de Gemeentewet, bevoegdheden bij 'taakverwaarlozing'. Wij zien ontheffingen in art. 4.4. en 4.5 opdoemen waarvoor een lokale overheid naar de provincie moet. Indirect is specifiek toezicht weer ingericht en doemt de vraag op 'Waar is de autonome bevoegdheid van de gemeentearchivaris?' Ook hier wordt niet de link gelegd met de nieuwe *Agenda voor Toekomst van het Toezicht (ATT)*.

De toezichthoudende rol van de gemeente heeft zich in het bijzonder meer en meer als interne audit ontwikkeld. Toezicht *vooraf*, geeft goede kaders mee bij inrichting van informatieketens/processen. Toezicht beperken tot achteraf constateren wat er niet klopt, is niet altijd effectief en/of efficiënt. Dat vraagt om een goede positionering en actuele kennis van de gemeentearchivaris als toezichthouder. In navolging daarvan pleiten wij, in aansluiting op de ATT, voor een nieuw voorstel voor de organisatie van het toezicht in het land. Er kan vanuit kaderstelling meer gericht worden op de uniformiteit van handelen, instrumentarium, kennis, gezag en onafhankelijkheid. Daar zijn verschillende vormen voor te bedenken, bijvoorbeeld door het toezicht te organiseren als gemeenschappelijke regeling waar taken gebundeld worden, of als landelijke 'Autoriteit' (zoals de Autoriteit persoonsgegevens). Er staat immers nogal wat op het spel: een goed functionerende informatiehuishouding met duurzaam toegankelijk informatiebeheer is in een democratische rechtsstaat van groot belang voor werkelijk alle betrokkenen.

(Wettekst, artikelen 1.1, 4.4 en 4.5, Memorie van toelichting, pagina 42)

5 Redactionele opmerkingen

Naast de voorgaande paragrafen, hebben we nog enkele suggesties die gaan over de structuur van de tekst of de gehanteerde formuleringen.

5.1 Nieuwe opzet

In de Memorie van toelichting wordt vermeld dat gekozen is voor een geheel nieuw wetsvoorstel en niet voor een wijziging van de bestaande Archiefwet 1995, omdat dit de mogelijkheid biedt te kiezen voor een geheel nieuwe opzet, een modernere terminologie en een bijbehorende uitgebreide en integrale memorie van toelichting.

Wat gepresenteerd wordt is echter een variant op de bestaande Archiefwet 1995, met enkele cosmetische aanpassingen. Er is in onvoldoende sprake van een geheel nieuwe opzet en van modernere terminologie. De onderliggende oude principes uit de archivistiek liggen nog steeds ten grondslag aan de inhoud van het wetsvoorstel, terwijl die niet meer op de volledige scope van de Archiefwet van toepassing zijn en herzien of uitgebreid moeten worden. Het opnieuw indelen van de wetsartikelen maakt de wet niet per se beter leesbaar: het is maar net met welke bril op je naar de wet kijkt en vanuit welke positie je een artikel zoekt. De oude indeling was minstens zo bruikbaar. Verder zien we vooral synchronisatie met andere wetgeving. Dat is goed, maar dat maakt het nog geen moderne wet.

Deze wet is op onderdelen misschien nog wel minder toepasbaar dan de vorige, omdat deze wet expliciet bepaalde vormen van gegevensbeheer buiten scope stelt daar waar je in de vorige wet nog kon redeneren dat gegevens ook archiefbescheiden zijn. Ook is er onvoldoende aandacht voor de technologische ontwikkelingen en de beheervraagstukken die daarmee gepaard gaan. Het lijkt wel of er bij de totstandkoming van deze wettekst heel eenzijdig input is opgehaald vanuit de archief-/erfgoedsector en nauwelijks is gekeken naar bijvoorbeeld de datawereld aan de andere kant van de keten.

(Memorie van toelichting, pagina 17)

5.2 Archiving by Design

In de Memorie van toelichting wordt een verkeerde voorstelling gegeven van wat 'archiving by design' is. Dit principe gaat niet uit van pas aandacht besteden aan archivering 'vanaf het moment dat informatie wordt gevormd', maar juist al in een eerder stadium als processen en systemen worden ontworpen. Het vormen van informatie gebeurt pas nadat zo'n ontwerp heeft geleid tot een ingericht en in gebruik genomen systeem.

De meest gangbare definitie van 'archiving by design' is: 'Bij het (her)ontwerpen van processen en daarbij gebruikte informatiesystemen worden ook de maatregelen bepaald én geïmplementeerd

waardoor de binnen processen ontvangen en gemaakte informatie duurzaam toegankelijk is en blijft, voor zo lang als wettelijk mogelijk en toegestaan.'

Elders wordt gesteld: 'Een vergelijkbaar regime schept bovendien de mogelijkheid om al bij creatie van informatie indicaties voor openbaarheid te verwerken in informatiesystemen (ook wel aangeduid als 'by design')

Ook hier wordt 'archiving by design' verkeerd weergegeven. By design wil zeggen dat je dit aspect nog eerder regelt, dus nog voordat er daadwerkelijk informatie gecreëerd wordt, als onderdeel van het inrichten van een proces of systeem. Zoals het hier geformuleerd staat, kan dit wel een effect zijn van 'by design', maar dat hoeft niet.

Het principe van Archiving by Design komt nogal uit de lucht vallen, want in de wettekst is niets opgenomen dat bijdraagt uit de uitvoering van dit principe (zoals samenhang met AVG, inrichtingsprincipes gegevenslandschap Common Ground of organisatorische aspecten zoals het borgen van kennis bij archiefvormers in plaats van slechts borgen van kennis bij een archivaris). Een voorbeeld hiervan is wat beweerd wordt op pagina 35 van de Memorie van toelichting, waarin wordt aangegeven dat in het SIO wordt gesproken over de wijze van overbrenging. Het lijkt ons passender om dat te regelen als onderdeel van de 'by design'-aanpak, want dan kun je meteen de requirements richting de informatiesystemen meenemen. Het maakt voor de inrichting van je systeem immers nogal uit of je dossiers direct na afsluiten geautomatiseerd via een API-service gaat overbrengen, of dat je de boel opspaart in blokken en dan later een handmatig overbrengingsproces in gaat. Het SIO is niet per se het meest geschikte gremium om dergelijke afstemming te faciliteren, dergelijke keuzes kunnen beter binnen het projectmechanisme worden uitgedacht.

(Memorie van toelichting, pagina's 16 en 35)

5.3 Logische opbouw

Wij zouden de volgorde van art. 1.2 en 1.3 omdraaien. De beschreven waarden zijn van hogere orde dan de toegestane verwerking van gegevens conform de AVG. Een misschien nog betere optie is ook om deze waarden op te nemen in de considerans van de wet; de 'waarden' zijn alle motief, argument of beweegreden om de wet vast te stellen en daar dient een considerans voor.

(Wetstekst, artikelen 1.2. en 1.3)

5.4 Ten onrechte berusten bij een ander orgaan

Subartikel 3.1.2. heeft geen duidelijke relatie tot het hoofdartikel waar het onder is geplaatst. Wij vinden dit een eigen artikel waard.

(Wetstekst, artikel 3.1.2.)

5.5 Openbaarheidsbeperking

In drie artikelen ontbreekt het woordje "tijdelijk". Het gaat om een tijdelijke openbaarheidsbeperking.

(Wettekst, artikelen 6.2.1, 6.2.2., 6.2.3)

5.6 Andere vorm

Het verstrekken van informatie uit documenten "in andere vorm" mag wat duidelijker omschreven worden.

(Wettekst, artikel 7.3.1)

5.7 Documenten die door een ander orgaan zijn opgesteld

In de Memorie van toelichting staat de volgende passage:

'Andersom kunnen documenten die door een overheidsorgaan zijn opgesteld om aan een ander te doen toekomen (zoals brieven of beschikkingen) niet als documenten van het overheidsorgaan worden aangemerkt.'

Wij stellen voor deze tekst te schrappen. Het is a) niet relevant en b) klopt het ook niet. Sterker nog: het is niet alleen theoretisch maar ook gewoon onjuist. Natuurlijk zijn een uitgaande brief of beschikking ook bestemd om daar te bewaren: anders ken je je eigen informatiepositie niet en bijvoorbeeld ook niet de voorwaarden die je derden hebt gesteld in een beschikking.

5.8 Bescheiden

Het woord "bescheiden" in artikel 8.4.1 moet vervangen worden door "documenten" (of herziene definitie). En de verwijzing naar artikel 2.3 in de eerste zin moet m.i. artikel 2.2 zijn.

(Wettekst, artikel 8.4.1)

5.9 Beheersregels

Wij zouden artikel 2.6 verplaatsen naar Hoofdstuk 3 'Beheer'. In hoofdstuk 2 worden verantwoordelijke overheidsorganen aangewezen, niet wat hun taken zijn. Het vaststellen van een beheerregeling is één van die taken, die uitstekend past in hoofdstuk 3 en de daar genoemde bepalingen.

(Wettekst, artikel 2.6)

5.10 Procedure selectielijsten

De Memorie van toelichting stelt: 'Het voorschrift van goede, geordende en toegankelijke staat is een voorwaarde om een selectielijst te kunnen toepassen.'

Het is andersom (althans, zo wordt het gezien de tekst bedoeld): het toepassen van een selectielijst is een voorwaarde om tot een goede, geordende en toegankelijke staat te komen. Dat is immers het doel, niet het toepassen van een selectielijst, dat is een middel.

(Memorie van toelichting pagina 31)

5.11 Nadere regels overbrenging

In de Memorie van toelichting staat: 'In het tweede lid is de mogelijkheid vervallen om krachtens algemene maatregel van bestuur bij ministeriële regeling nadere regels te stellen over de overbrenging, nu daarvan geen gebruik wordt gemaakt.'

Dit zou vervallen zijn, maar staat nog wel in de wettekst.

5.12 Hotspots

In de Memorie van toelichting (pagina 55) staat dat artikel 4.1.2 de mogelijkheid expliciteert om in de Selectielijst criteria op te nemen op grond waarvan documenten van vernietiging uitgezonderd kunnen worden. Dat is onjuist; het artikel verplicht, terecht, de opname van die criteria. En dat zijn niet alleen "de zogeheten 'hotspots', zoals nu in de Memorie staat.

(Memorie van toelichting, pagina 55)