

Reactie namens vertegenwoordigers van de gemeenten Assen, Emmen, Groningen, Leeuwarden, Noardeast-Fryslân, Súdwest-Fryslân en Waadhoeke en de Provincies Groningen, Fryslân en Drenthe.

Inleiding

Deze puntsgewijze reactie is samengesteld op basis van de uitkomsten van een bijeenkomst op 15 januari bij de gemeente Leeuwarden.

Algemeen

Naamgeving

De naam Archiefwet doet zeker vanwege de bij velen bestaande beelden over archieven geen recht aan het domein en reikwijdte van deze wet. Het gaat om de totale levenscyclus van overheidsinformatie, vanaf het moment van inrichting van het werkproces, het ontstaan van de informatie tot het moment van vernietiging dan wel blijvende bewaring en dit ongeacht de vorm. Ons voorstel is naar analogie van de naamswijziging van de Erfgoedinspectie in Inspectie overheidsinformatie en Erfgoed de wet te hernoemen in de Wet op de overheidsinformatie. Onder overheidsinformatie is te verstaan als informatie die de overheid zelf maakt of ontvangt bij het uitvoeren van haar taken.

Of daar het begrip erfgoed aan toe te voegen is, is de vraag. Dit heeft een wat museale klank, maar sluit het opnemen van particuliere archieven door archiefdiensten wel in. In ieder geval kan het woord archief dan uit de wet weggelaten worden.

Conceptueel

Conceptueel hebben wij moeite met de voorliggende teksten. Dit heeft te maken met het ontbreken van onderliggende (informatie)modellen, juiste gezichtspunten en abstracties die het mogelijk maken uit te kunnen gaan van het digitale paradigma waarbij tegelijkertijd de elementen van het papieren paradigma niet tekort worden gedaan. Dit ontbreken uit zich direct in de voorgestelde woorden, de bijbehorende definiëringen en de uitwerking in de voorliggende tekst.

Naar ons idee had beter eerst gekeken kunnen worden naar geschikte generieke informatiemodellen die toepasbaar zijn in de overheidscontext. Deze hadden als basis cq grondslag kunnen dienen voor deze wet. Een voorbeeld kan zijn DUTO of gelijkwaardige eisen in combinatie met de NEN-ISO 15489. Op die manier wordt beter aangesloten op de bestaande praktijk van het informatie- en archiefbeheer (*information- and records management*). Ook wel samenvattend informatiebeheer genoemd.

Evenwichtigheid

Helaas zijn de concepten voor een Archiefbesluit en Archiefregeling in deze consultatieronde niet beschikbaar. Daardoor ontbreekt bij de beoordeling inzicht in de volledige context, samenhang en evenwicht van het hele stelsel van de voorgenomen regelingen.

Naar ons idee wordt er in de tekst te veel geleund op gezichtspunten die niet altijd aansluiten op de praktijk bij de diverse overheden.

Een van deze gezichtspunten, die een grote rol in de voorliggende tekst speelt, is de manier waarop het informatiebeheer bij het Rijk is georganiseerd met autonome departementen, een minister die tot het moment van overbrenging het verantwoordelijk overheidsorgaan is. Het Nationaal Archief is voor deze departementen een externe archiefdienst terwijl de minister van OCW het verantwoordelijk overheidsorgaan na overbrenging wordt. Echter bij decentrale overheden werkt dat niet op deze manier. Al was het alleen maar dat de verantwoordelijkheid bij het verantwoordelijk overheidsorgaan blijft en, zeker bij gemeenten, een archiefdienst niet altijd een aparte organisatie is maar integraal onderdeel van het gemeentelijke apparaat.

Ook is er vanuit het perspectief van de archiefdienst geschreven en onvoldoende vanuit het perspectief van de informatie verwerkende en archiefvormende instelling. Zo wordt, overigens terecht, wel aandacht besteed aan de rol en verantwoordelijkheid van de archivaris als beheerder na overbrenging

en als intern toezichthouder. Alleen is er geen aandacht voor de ambtelijke verantwoordelijke voordat de overbrenging heeft plaatsgevonden. In geval van gemeenten kan dan gedacht worden aan de gemeentesecretaris of degene die deze functionaris vervangt zoals een CIO. Het wel opnemen van deze functionaris kan ook een formele basis bieden voor de afstemming tussen vormer en latere beheerder. Daarbij is er wel een duidelijker scheiding te leggen tussen de bestuurlijke en ambtelijke verantwoordelijkheden voor en na overbrenging.

Misschien was het een idee geweest de voorliggende tekst nog iets anders in te delen waardoor een nadrukkelijker onderscheid wordt gemaakt tussen (1) de stelsel- en beleidsverantwoordelijkheid van de Minister van OCW, (2) de uitvoeringsverantwoordelijkheid van alle verantwoordelijke overheidsorganen, de vereiste kwaliteiten en specifieke verwerkingen (waaronder vernietigen, vervreemden en vervangen) tijdens de levenscyclus van de informatie en (3) het toezicht daarop. Een dergelijke indeling zou de transparantie van deze wet kunnen vergroten, tegelijkertijd biedt dat de mogelijkheid de manier van inrichting van het totale bestel te uniformeren en harmoniseren.

Taal en terminologie

Dat de tekst van de wet juridisch gezien helder en duidelijk moet zijn hoeft geen discussie. Gehanteerde woorden zijn indien nodig goed te definiëren en vervolgens consequent in de teksten te gebruiken. Een toelichting op de tekst zou voor de lezer, of het nou gaat om een jurist, een vakmatig deskundige of een geïnteresseerde leek begrijpelijk en leesbaar moeten zijn. Voorkomen moet worden dat er verwarring kan ontstaan door het gebruik van woorden die niet voor iedereen direct duidelijk zijn of van synoniemen van wel nader uitgelegde woorden. In de tekst van de toelichting komen ook nog woorden voor als archiefbewaarcentrum, archiveren, bescheiden, datacollectie, databestanden, DMS en informatiebeheerplan. Bij de eindredactie is het aan te raden deze woorden uit te leggen of te vervangen door in de wet gehanteerde begrippen. Dat er in de tekst van de toelichting veel wordt verwezen naar andere onderdelen maakt het geheel ook niet leesbaarder.

Met de gedachte dat voor de leesbaarheid en begrijpelijkheid behoefte is aan minder jargon en archaisch taalgebruik is niets mis. Echter wanneer dat tot gevolg heeft dat terminologie die zich over zeer lange tijd heeft gevormd en bewezen wordt vervangen door woorden die weer verwarring wekken of net niet de gewenste lading dekken is dit een ontwikkeling waar de nodige vraagtekens bij te stellen zijn. Het gaat dan om als archaisch beschouwde woorden als archiefbescheiden, archiefbewaarploaats, archiefruimte en zorgdrager.

Aansluiten op ontwikkelingen

Ketens

Naar onze mening sluit het voorliggende ontwerp niet voldoende aan bij een aantal onomkeerbare ontwikkelingen die wel invloed hebben op het informatiebeheer van de overheid. Te denken valt aan het werken in netwerken en ketens, in de vorm van processen zoals dat door de Omgevingswet wordt beschreven of in de vorm van delen van informatie om specifieke maatschappelijke problemen in gezamenlijkheid aan te kunnen pakken (keteninformatisering).

Cloud

Wat ook ontbreekt, is een nadere beschrijving van het toepassen van cloudoplossingen waarbij (overheids)informatie al dan niet in combinatie met applicaties (functionaliteiten) op basis van overeenkomsten in beheer zijn bij externe private partijen. Dit is in feite één van de vormen van uitplaatsing. Ook in de Archiefwet is hieraan aandacht te besteden op een manier dat voor het verantwoordelijke overheidsorgaan helder is onder welke voorwaarden zijn informatie ook daar ondergebracht kan en mag worden, naast de aspecten van informatiebeveiliging en privacy.

Relatie andere wetten

Naar onze mening is een duidelijker afbakening gewenst met andere wetgeving die te maken heeft met het informatiebeheer. En dan niet alleen met de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) en zijn beoogde opvolger de Wet open overheid (WOO) en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG), maar ook met de Wet hergebruik van overheidsinformatie (WHO), de Wet digitale overheid, de Wet

elektronische publicaties (WEP) en de Auteurswet. Dit gaat dan om de verschillen, eventuele overlap en de begripsbepalingen.

Ook is aan te raden hoewel ook die wet nog niet is aangenomen alleen te refereren aan de WOO en de WOB niet meer te noemen. In de toelichting kan wel worden opgenomen welke rol de WOB speelt of heeft gespeeld.

Informatiebeheer

(art. 1)

Naar onze mening zou ook het woord beheer of misschien nog beter het woord informatiebeheer in de zin van informatie- en archiefmanagement moeten worden opgenomen en gedefinieerd. Binnen dit begrip kunnen alle activiteiten vallen zoals ontstaan, opnemen, classificatie (ordening) en registratie (metadatering), toegankelijkheid, opslag, bewaring en preservatie, vervanging, migratie en conversie, vernietiging en overbrenging. In feite de maatregelen die tot doel hebben gedurende de hele levenscyclus van de informatie de gewenste kwaliteiten te bereiken die te maken hebben met de goede, geordende en toegankelijk staat. Met andere woorden het nemen en uitvoeren van maatregelen waardoor zowel de integriteit, context en kwaliteit van gegevens met functionaliteiten behouden blijven en het voortbestaan van die gegevens en functionaliteiten wordt gegarandeerd als het gecontroleerd vernietigen van gegevens mogelijk is.

Document

(art. 1)

De kern van de wet draait om de naamgeving en definiëring van het object van zorg. Beiden zouden zodanig moeten zijn dat geen discussie kan ontstaan welk geheel van gegevens en dus ook de vormen van beheer daar nu wel of niet onder vallen. Tegelijkertijd moet helder zijn dat het object van zorg niet alleen datgene is wat als presentatie wordt getoond op papier of op scherm. Het gaat ook om datgene wat als nullen en enen op een digitaal medium aan te treffen is en om datgene wat er functioneel voor zorgt dat de verwerking, presentatie (statisch of dynamisch) de opslag en bewaring mogelijk is. Het gaat dan om elementen als inhoud, structuur, context, gedrag en techniek. Zowel het woord document als de omschrijving van het document geven dit onvoldoende weer en laten ruimte voor discussie. Het idee om aan te sluiten bij de documentomschrijving van het ontwerp Wet open overheid (WOO) lijkt goed. Waar aan voorbij wordt gegaan is dat de intentie van WOO een andere is dan die van de Archiefwet. Zoals ook in de toelichting wordt gemeld gaat de WOO uit van een informatiestelsel en de Archiefwet van een documentenstelsel. De een gaat uit van informatieverstrekking op basis van documenten. De ander van beheer en beschikbaarstelling van bestanddelen inclusief de bijbehorende context. Dit zijn naar onze mening twee geheel verschillende stelsels zeker wanneer het gaat om het informatiebeheer. Naar onze mening had aansluiting gezocht moeten worden met de documentomschrijving uit de Europese richtlijn over het hergebruik van overheidsinformatie. Daar wordt in artikel 2 lid 3 gesproken over *eender welke inhoud, ongeacht het medium*. Om ook verwarring met het dagelijkse gebruik en interpretatie van het woord document te voorkomen kan ook beter in plaats daarvan toch het woord informatieobject worden geïntroduceerd. Dit woord is zowel in de NEN 2082 als de NEN 2084 omschreven als *een geheel van gegevens met een eigen identiteit*.

Verantwoordelijk overheidsorgaan inclusief samenwerking

(art. 2.3, 2.4 en 2.5)

De artikelen zijn naar onze mening niet duidelijk en dekken niet alle moderne mogelijkheden en rechtsvormen tot samenwerking tussen overheden onderling en ook de samenwerking met private partijen. In alle gevallen zal duidelijk moeten zijn wie het verantwoordelijk overheidsorgaan is. Dit valt in de meeste gevallen wel te herleiden uit de wettelijke grondslag van de uit te voeren taken. Dit kan zijn wettelijk opgelegde taken maar ook het in mandaat uitvoeren van de taken van deelnemers. Een gezamenlijke verantwoordelijkheid zoals omschreven in art.2.3 lid3 is ongewenst en leidt alleen tot verwarring en onduidelijkheid.

Op grond van de Archiefwet 1995 en volgens het voorliggende voorstel is delegatie van de zorg niet mogelijk. Bij het instellen van een samenwerking zijn voorzieningen te treffen, deze omvatten de verantwoordelijkheid voor de zorg, het beheer, het aanwijzen van een archiefbewaarplaats en het regelen van het toezicht op het beheer (archiefinspectie). Het ontwerpen en laten vaststellen van een selectielijst valt hier buiten en is daarom als onderdeel van de zorg niet te delegeren. Voorkomen moet worden dat vanwege de huidige strekking van de voorliggende teksten nog meer organisaties verplicht worden tot het opstellen van een eigen selectielijst. In veel gevallen kan volstaan worden met de bestaande selectielijsten van de samenwerkende partijen.

Alleen wanneer er sprake is van een zelfstandige rechtspersoon, al dan niet ontstaan vanuit een intentie tot samenwerking, is het betrokken verantwoordelijk overheidsorgaan gehouden, in ieder geval voor de informatie die betrekking heeft op de organisatie zelf en haar bedrijfsvoering en afhankelijk van de grondslagen ook voor (delen van) haar taken, zelf een selectielijst op te (laten) stellen. In de andere gevallen kan de geldende selectielijst van een van de deelnemers van kracht zijn.

In dit kader is het samenwerken in ketens een geval apart. In het geval van procesketen, zoals dat straks ook gaat plaatsvinden op grond van de Omgevingswet, kan het nodig zijn vooraf duidelijk te hebben welke partij het verantwoordelijk overheidsorgaan wordt van de over te brengen informatie. In het geval van keteninformatisering, veelal een lossere vorm van samenwerking en informatiedeling, zal ook bepaald moeten worden wie in dat kader het verantwoordelijk overheidsorgaan van de over te brengen informatie wordt.

Kwaliteit

(art. 3.1)

Goede, geordende en toegankelijke staat zijn nog steeds de begrippen die de basis zijn voor de kwaliteit van de overheidsinformatie ongeacht haar vorm en locatie. Dat een verantwoordelijk overheidsorgaan daar de nodige maatregelen voor moet nemen is evident. De vraag is of het verstandig is in die context het woord passend te gebruiken. Dit zou een verantwoordelijk overheidsorgaan een te ruime interpretatievrijheid kunnen geven. Naar onze mening moet het woord passend uit de tekst worden geschrapt. Dat de maatregelen passend of afgewogen mogen zijn is contextafhankelijk en zal gebaseerd moeten zijn op een risicoafweging. Zoiets zal bij veel organisaties al een impliciete of expliciete praktijk zijn. In de toelichting zou eventueel nog opgenomen kunnen worden dat het dan gaat om het nemen en uitvoeren van maatregelen waardoor zowel de integriteit, context en kwaliteit van gegevens met functionaliteiten behouden blijven en het voortbestaan van die gegevens en functionaliteiten wordt gegarandeerd als het gecontroleerd vernietigen van gegevens mogelijk is. Dit artikel behoeft daarnaast een aanvulling dat de maatregelen moeten passen binnen de bandbreedte van toetsbare normen en standaarden.

Archiefdienst en depot

(art. 5 in samenhang met art. 1)

Vanuit het perspectief van het papieren paradigma is het een vrij normale gedachtegang een archiefdienst met haar fysieke en digitale depots te beschouwen als een aparte organisatie. Behalve dat de realiteit bij de decentrale overheden anders kan zijn past deze onvoldoende in de digitale werkelijkheid. Feitelijk beheer inclusief beschikbaar stellen enerzijds en de verantwoordelijkheid over dit beheer anderzijds hoeven niet per se op één plaats te zijn. De mogelijkheden zijn legio, bijvoorbeeld wel overbrengen, maar data in beheer laten bij vormer, of het beheer en beschikbaarstellen uitbesteden, gebruik maken van cloudvoorzieningen etc.

In plaats van het begrip archiefdienst kan daarom beter een begrip als decentraal archief gebruikt worden, dus zonder de toevoeging *dienst*. Aan een decentraal archief zijn door een verantwoordelijk overheidsorgaan ook dezelfde type functionaliteiten toe te kennen die het Nationaal Archief heeft. Op deze manier klinken de oude termen "gemeentearchief", "streekarchief" en "waterschapsarchief" ook nog door. Ons voorstel is de zin in artikel 5.2 te wijzigen in "...voorziet in een decentraal archief voor het beheer van overgebrachte informatieobjecten ...". In de toelichting is op nemen dat dit "archief" ook een samengestelde opzet kan hebben die de mogelijkheid in zich heeft dat een verantwoordelijk overheidsorgaan over meer dan één (e)depot kan beschikken op verschillende locaties. Van belang is

natuurlijk wel dat alle instellingen waar archieven ondergebracht kunnen worden aantoonbaar aan de eisen van de wet voldoen.

Archivaris

(art. 5.3)

Het idee om organisaties te verplichten een archivaris aan te stellen ondersteunen wij van harte. Ook gezien de ervaringen van de afgelopen periode is duidelijk geworden dat voor de uitvoering van het werk van deze functionaris niet per se de in de huidige wet genoemde diploma's een voorwaarde hoeft te zijn. De vraag is wel op welke manier het verantwoordelijke overheidsorgaan gehoor gaat geven aan de door de wet voorgeschreven kwaliteiten en vaardigheden. Hoewel het verantwoordelijk overheidsorgaan natuurlijk zelf moet zorgen dat de archivaris over de gewenste kwaliteiten en vaardigheden beschikt zal een bepaalde systematiek om het gewenste kennisniveau te garanderen geen overbodige luxe zijn.

Naar onze mening is het niet per se nodig een archivaris direct aan een archiefdienst te koppelen. In de praktijk van gemeenten en provincies komt het, in tegenstelling tot het Rijk, voor dat een archivaris niet bij een archiefbewaarplaats is gepositioneerd maar bij de archiefvormer zelf.

Uit de tekst valt op te maken dat de rol van de archivaris vooral ligt op het terrein van informatiebeheer met aspecten als toezicht houden, preservering, toegankelijk maken en toegang geven ook in de context van openbaarheidsbeperkingen. Dit vereist een brede diverse kennis op al deze terreinen wat de nodige impact zal hebben op de bestaande beroepsgroep.

Zoals al eerder gezegd ontbreekt het noemen van de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de informatie vóór de overbrenging. Tegenover de archivaris als toekomstig beheerder hoort een ambtelijke evenknie.

Overbrenging

(art. 4.3 – 4.5)

In de teksten rond overbrenging en de opschorting van de overbrenging worden nog steeds teveel vanuit een papieren denkraam de mogelijkheden geboden. Wat ons betreft is overbrenging de rechtshandeling waarbij de beheersverantwoordelijkheid van de (nu) nog niet in de wet genoemde ambtenaar die verantwoordelijk is voor de archiefvorming wordt overgedragen aan de archivaris. Informatie wordt op dat moment openbaar tenzij. Wanneer het bronsysteem, de beheersomgeving van de gegevens, zelf aan de eisen van de goede geordende en toegankelijke staat voldoet en het beschikbaarstellen door de archivaris ook mogelijk is, is een fysieke overdracht naar de archiefdienst niet nodig. De aanwezigheid van overgebrachte informatie in de bronsystemen voorkomt ook dat er teveel gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid tot opschorting.

De verkorting van de overbrengingstermijn legt een grotere druk op het verantwoordelijk overheidsorgaan om de nodige maatregelen te nemen die de kwaliteit borgen. Alleen de toekomstige beheerder moet wel de wettelijke mogelijkheid houden om vanwege geconstateerde gebreken of aanwezige achterstanden de overbrenging te weigeren. Dat zou ook een vorm van opschorting zijn.

Openbaarheid

(Hoofdstuk 6)

Onze indruk is dat het terugbrengen van de overbrengingstermijn naar 10 jaar en tegelijkertijd het introduceren van de systematiek van de WOB en de WOO niet dat effect op grotere openbaarheid zal hebben waar op wordt gehoopt. De kans dat er bij overbrenging veel niet openbaar zal zijn is groot. Dit legt vervolgens een grote druk op de beheerders die behalve de inhoudelijk vakmatige kennis nu ook meer dan voorheen een grote kennis moeten hebben over openbaarheid en het toepassing van criteria om deze tijdelijk te mogen opheffen. Wij vroegen ons in ieder geval af of door het op bijna op een lijn brengen van de criteria ook direct de bestaande jurisprudentie over de WOB op de overgebrachte archieven van toepassing is.

Zoals nu uit de teksten valt op te maken blijft het mogelijk voor onderzoek beperkingen op de openbaarheid tijdelijk op te heffen. Merkwaardig is wel dat ook al zijn er bij de overbrenging een beperkt aantal criteria toegepast, bij de opheffing alle criteria alsnog onderdeel van de beoordeling moeten zijn.

Vervreemden

(art. 3.3)

Naar onze mening zou vervreemding van informatie bij decentrale overheden ook wel mogelijk kunnen zijn na machtiging van het naast hogere overheidsorgaan.

Vervreemden wordt in de toelichting omschreven als een eigendomsoverdracht. In het privaatrecht is nog steeds de aanname dat informatie geen goed is en daarom de regels van het privaatrechtelijke eigendom niet van toepassing zijn. In het geval van vervreemding in de context van deze wet kan daarom beter gesproken worden van overdracht van de verantwoordelijkheid van het overheidsorgaan aan een derde.

Vervreemding na overbrenging

Art. 8.1

De tekst van dit artikel lijkt zo geformuleerd dat vervreemding na overbrenging alleen op rijksniveau kan plaatsvinden en niet bij de decentrale overheden. Ons advies is deze vorm van vervreemding wel toe te staan na machtiging van het naast hogere overheidsorgaan.

Vernietiging na overbrenging

(art. 8.2)

De tekst van artikel lijkt zo geformuleerd dat vernietiging na overbrenging alleen op rijksniveau kan plaatsvinden en niet bij de decentrale overheden. Ons advies is deze vernietiging wel toe te staan na machtiging van het naast hogere overheidsorgaan.

Opnemen particuliere archieven

(art. 8.4)

Zoals het nu in de wet is geformuleerd kan alleen op rijksniveau particulier archief worden opgenomen. Verwijzingen naar de andere (decentrale) overheden ontbreken. Wij vermoeden dat dit een omissie is.

Toezicht

(hoofdstuk 9)

Binnen het Rijk staat het toezicht buiten de kolom van de archiefvormers en archiefdienst. Als gevolg daarvan is die toezichthouder te beschouwen als een onafhankelijke externe partij. Hierdoor is het toezicht op de overgebrachte archieven bij het Rijk geen probleem. Bij de decentrale overheden is dit toezicht intern en wordt ook nog eens uitgevoerd door de beheerder van het overgebrachte archief. Een constructie waarbij alleen de slager zijn eigen vlees keurt is niet wenselijk. Het moet tenminste mogelijk zijn dat ook toezicht door een onafhankelijke derde kan worden uitgeoefend. Dit kan eenvoudig door in de tekst alleen op te nemen dat in het toezicht moet worden voorzien, zodat het verantwoordelijk overheidsorgaan daar een eigen keuze in kan maken.

Rienk Jonker

Leeuwarden 23 januari 2020