

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
T.a.v. de Staatssecretaris van Cultuur en Media
mevrouw F. Gräper-van Koolwijk
Postbus 16375
2500 BJ DEN HAAG

Naarden, 7 februari 2024
Ref.: 902-0207/es/BdV OCW
Betreft: inbreng KVAN voor consultatie Archiefbesluit en Archiefregeling

Geachte mevrouw Gräper,

Hierbij ontvangt u onze reactie op de internetconsultatie voor het Archiefbesluit en de Archiefregeling van de gemoderniseerde beter; gewijzigde Archiefwet 2021.

De Koninklijke Nederlandse Vereniging voor de Archiefsector in Nederland (KVAN) heeft u ten aanzien van het voorliggende wetsvoorstel wijziging Archiefwet diverse keren gewezen op onze belangrijkste kritiekpunten in het voornemen. Wij hebben de voorliggende conceptversies die ter consultatie aangeboden zijn gelezen vanuit het perspectief van onze eerdere bij brief van 25 september 2023 aan de Vaste Kamercommissie van OCW gemaakte opmerkingen ten aanzien van de concept Archiefwet 2021, met daarbij de vraag of de nadere uitwerking in Archiefregeling en Archiefbesluit onze eerdere kritiekpunten zouden bijstellen of wegnemen¹. In deze brief geven wij onze bevindingen, aan de hand van de eerder door ons benoemde 5 thema's. Tevens voegen wij nog wat opmerkingen toe, die meer specifiek ingaan op de concept Archiefbesluit en Archiefregeling.

Hieronder gaan wij in op onze 5 thema's:

1. Overbrenging zonder verplaatsing en openbaarheid
2. Archiefdiploma
3. Archivering en informatiebeheer: het digitale tijdperk
4. Particuliere archieven
5. Toezicht

Daarnaast hebben wij opmerkingen over:

6. Duurzame toegankelijkheid
7. Verzoek om toegang en uitlening

De KVAN constateert dat de uitwerking in de voorliggende concept Archiefregeling en Archiefbesluit niet leidt tot een herziening bij de KVAN op de eerder genoemde kritiekpunten bij het voorstel wijziging Archiefwet.

¹ Zie ook <https://www.kvan.nl/themas/informatie-archiefwet-standpunt-bestuur-kvan-archiefwet-2021/>

Ad 1. Ontheffing van overbrenging en consequenties Openbaarheid

Het is ons niet duidelijk waarom er twee figuren zijn, overbrenging zonder verplaatsing naar een archiefdienst (artikel 5.3) en ontheffing van overbrenging (artikel 5.5), die materieel op elkaar lijken. Ontheffing van overbrenging (bewaren aan de bron) is volledig overbodig vanwege de mogelijkheid van overbrenging zonder verplaatsen.

In het voorstel wordt de mogelijkheid van "ontheffing van overbrenging" geboden. Dat stelt verantwoordelijke overheidsorganen in de gelegenheid om zonder al te veel belemmeringen ervoor te kiezen om overheidsarchieven niet, en dus nooit over te brengen naar een archiefinstelling. En dat betekent dat voor die archieven het openbaarheidsregime van de Woo gehandhaafd blijft, en niet het veel ruimhartigere openbaarheidsregime van het voorstel wijziging Archiefwet in werking treedt. Een achteruitgang van de informatiepositie van de burger, die vooral gelegen is in het feit dat onder de Archiefwet informatie per definitie openbaar wordt en burgers het recht hebben die informatie kosteloos *zelf* in te zien. Veel archiefinstellingen bieden deze informatie daarom op laagdrempelige wijze aan via openbaar toegankelijke, online publicatiekanalen. Onder de Woo blijft de overheidsinstantie aan zet, zowel in de wijze van verstrekking van informatie aan de burger als de vorm waarin deze verstrekt wordt. De vereisten ten aanzien van die ontheffing (zie artikel 5.5 tweede lid Archiefbesluit en bepalingen plusdepot in Archiefregeling) zorgen dat het onduidelijk wordt wat nu qua resultaat het verschil is tussen overbrenging zonder verplaatsing en ontheffing van overbrenging.

Ab, Nota van toelichting, 30)

Voor documenten die niet zijn overgebracht blijven de openbaarheidsregimes van vóór overbrenging onverkort gelden. ... Het streven is dat de situatie wat betreft beschikbaarstelling bij een ontheffing materieel de situatie na overbrenging naar archiefdiensten zo dicht mogelijk benadert. De burger mag er niet op achteruitgaan in vergelijking met de situatie als de documenten wel zouden zijn overgebracht.

Dit is een contradictie, want feitelijk gaat de burger er qua informatiepositie bij ontheffing op achteruit ten opzichte van de situatie bij overbrenging.

De introductie van deze ontheffingsmogelijkheid druist tevens lijnrecht in tegen hetgeen dhr. Segers in 2016 met zijn motie beoogde, en die het startpunt vormde voor herziening van de Archiefwet. Namelijk dat de herziene wet zou moeten leiden tot méér transparantie, onder andere door middel van de verkorting van de overbrengingstermijn. Die verkorting naar 10 jaar komt er weliswaar in de nieuwe wet, maar door tegelijkertijd de vele extra beperkingsgronden én de ontheffing van overbrenging te introduceren, neemt de wetgever met de ene hand weg wat hij met de andere hand aan de burger geeft.

In de concept Archiefregeling en Archiefbesluit wordt onder 5.6 hier nader op ingegaan. Deze tekst noemt geen argumenten om op ons eerdere standpunt terug te komen: dat de ontheffingsmogelijkheid overbodig is omdat de mogelijkheid van overbrenging zonder verplaatsen bestaat. Archieven ouder dan 10 jaar horen dus onder het regime van de Archiefwet te vallen.

5.6 Adequate voorziening bij ontheffing

2. Bij ministeriële regeling kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de adequate voorziening.

Ab, Nota van toelichting, 27)

Overbrenging zonder verplaatsing naar het Nationaal Archief wordt niet uitgesloten.

Daarmee is de Ontheffing van overbrenging in feite overbodig en daarnaast ongewenst gezien de nadelen die dit met zich meebrengt voor de informatiepositie van betrokkenen.

(Ab, Nota van toelichting, 28)

Ontheffing zal naar verwachting vooral worden aangevraagd voor grootschalige databases.

In diverse specifieke wetten en regelingen zijn reeds uitzonderingsbepalingen opgenomen voor de algemene Archiefwet. Het betreft (niet uitputtend): de Kadasterwet, de Erfgoedwet, de Wet en Regeling Basisregistratie Personen (BRP), Wet Politiegegevens. In plaats van de algemene ontheffing heeft het de voorkeur in noodzakelijk gevallen uitzonderingen op te nemen in specifieke wetgeving.

(Ab, Nota van toelichting, 42)

In het tweede lid is een grondslag opgenomen om in de Archiefregeling nadere regels te kunnen stellen over de adequate voorziening.

In de concept Archiefregeling zijn geen nadere regels gesteld over de adequate voorziening met betrekking tot digitale documenten! Dit is zeer gewenst vanwege de noodzaak tot borging van duurzame toegankelijkheid van de digitale documenten waarvoor ontheffing van overbrenging is verleend. Bij achterblijven hiervan zal de burger aan het kortste eind trekken. De consequentie is namelijk een gebrekkige toegang tot informatie op een wijze die weinig transparant is.

Ad 2 Archiefdiploma

In de wijziging Archiefwet wordt de verplichting tot het hebben van een archiefdiploma voor een aanstelling tot archivaris afgeschaft. Er worden (slechts) zeer algemene eisen gesteld aan de kwalificaties voor de archivaris. In de wet is geen bepaling opgenomen dat er nadere eisen kunnen worden gesteld aan de opleiding en beroepskwalificaties van de archivaris. Vraag is wie zich dan een archivaris mag noemen, wat een gekwalificeerd archivaris is?

KVAN heeft het initiatief genomen om vanuit de beroeps- en branchevereniging deze eisen expliciet te maken. KVAN denkt ook dat dit nodig is omdat er anders een vergelijkbare situatie ontstaat als bij de functionarissen gegevensbescherming (FG's), waar de minister van Justitie nu juist een oplossing voor wil creëren. Ook daar speelt de vraag: wat is een functionaris gegevensbescherming, waar moet die aan voldoen? Daar is de volgende oplossing gevonden: *"...Met de inwerkingtreding van de AVG is een nieuwe beroepsgroep ontstaan die toezicht moet houden op de verwerking van persoonsgegevens. In de praktijk blijkt het inhoudelijk niveau en de positionering van de ruim 10.000 functionarissen gegevensbescherming in Nederland nogal uiteen te lopen.*

Om de positie van de FG's en daarmee het toezicht op de verwerking van persoonsgegevens te versterken wil de minister van Rechtsbescherming toewerken naar een landelijk register (beoogd 2024)...”².

Voor de archivaris speelt exact hetzelfde probleem, de wijziging Archiefwet, en ook de concept Archiefregeling en Archiefbesluit bieden geen oplossing. En dat terwijl de archivaris een strategische functie heeft, voortkomend uit wetgeving en normenkaders, net als de FG (vanuit de AVG) en CISO (BIO).

In paragraaf 4.11 MvT wijziging Archiefwet is uiteengezet waarom er geen bepaling is opgenomen in de wet dat er *“nadere eisen kunnen worden gesteld”* aan de kwalificaties van de archivaris. Dit betekent dat dus dat er geen mogelijkheid is om die eisen in Archiefbesluit of een separaat besluit op te nemen, als de wetgever dit alsnog wil doen: dan moet eerst de wet weer gewijzigd worden. Maak het dus in de wet op voorhand mogelijk om bij besluit in eisen te voorzien.

Ad 3. Archivering en informatiebeheer: het digitale tijdperk

De wijziging Archiefwet en de voorliggende concepten Archiefregeling en Archiefbesluit gaan erg uit van fysieke archivering. KVAN heeft aangegeven dat hiermee een kans wordt gemist, en dat deze wijziging hiermee weinig toekomstbestendig is. Er moet veel meer nadruk worden gelegd op de digitale werkelijkheid. In de *Nota naar aanleiding van het verslag (Kamerstuk 35968, nr. 7, 7 juli 2023)* wordt een aantal keren gesteld dat in digitale informatieprocessen eerder sprake is van te veel dan van te weinig vastgelegde informatie en dat dit een belangrijk argument is om de informatiehuishouding op orde te brengen. Dit onderschrijven we.

Echter, in de voornemens om de informatiehuishouding op orde te brengen zou, in de visie van KVAN, de kwaliteit van de vastgelegde gegevens *opdat* verantwoording kan worden afgelegd, een veel prominentere plaats moeten innemen. Als voorbeeld kan dienen de opmerking in *Nota* dat op grond van artikel 4.1 van het wetsvoorstel ook vastgelegde informatie over algoritmen (inclusief de code) duurzaam toegankelijk gemaakt dient te worden. Om transparant te kunnen zijn over de werking van een algoritme en verantwoording af te kunnen leggen over de toepassing ervan in processen is veel meer nodig dan dit. Indien gegevens over keuzes die gemaakt zijn, trainingsdata die gebruikt zijn etc. niet vastgelegd of beschikbaar zijn, kan onmogelijk verantwoording worden afgelegd over de werking en gebruik.

- (Ar, Hoofdstuk 5 en 6).
Ab en Ar zijn nog steeds met name gericht op de bewaring van fysieke documenten. Er worden uitgebreide eisen gesteld aan gebouwen en bewaaromstandigheden voor de bewaring van fysieke documenten maar geen enkele voor de bewaring van digitale documenten (e-depot)! Digitale bewaaromgevingen zijn per definitie kwetsbaar, wat noodzaakt tot een heldere set aan minimale eisen.
Hoe valt dit te verklaren en te rijmen met het uitgangspunt dat de Aw 2021 juist ook bedoeld is voor het digitale tijdperk?
- (AR, Toelichting, 32)
*Van de in de artikelen opgenomen NEN(-**) of NPR wordt in Bijlage 1 de norm, titel en datum van uitgifte vermeld.*

² Bron: <https://ibestuur.nl/artikel/nationaal-register-functionarissen-gegevensbescherming-in-de-maak/> en <https://www.digitaleoverheid.nl/nieuws/voortgang-register-voor-fgs>

- a. Er zijn in de Archiefregeling en bijlage géén NEN(-**) normen en/of standaarden opgenomen voor informatie- en archiefmanagement, behalve de verwijzing naar NEN-ISO 23081-1:2017 nl (artikel 2.6). Zie IG info- en archiefmanagement (nen.nl)
 - b. Waarom zijn deze normen wél in Bijlage 1 opgenomen, maar niet opgenomen in de Archiefregeling en bijlage?
- Waarom is er geen samenhang met andere wetgeving in het informatiedomein? Zie bijgaand rapport: Analyse samenhang wetgeving in het informatiedomein - aan minister van BZK | VNG

Ad 4. Toezicht

De KVAN heeft eerder aangegeven dat een versnipperd, ineffectief en zwak toezichts- en handavingsregime één van de verklarende factoren is waarom het informatie- en archiefbeheer bij de overheid niet op orde is. De Archiefwet 202x zou deze lacune moeten dichten, maar doet dat niet. Sterker nog, de introductie van mogelijkheden als de ontheffing van overbrenging en de vaag geformuleerde eisen die gesteld zijn om daarvoor in aanmerking te komen, dragen bij aan een verslechterende positie van toezichthouders op archiefvormers.

De voorliggende concepten van Archiefregeling en Archiefbesluit geven geen nadere bepalingen over een sterker toezicht.

Ad 5. Particuliere archieven

Het mogelijk maken van onderzoek en het behoud van cultureel erfgoed werden eerder genoemd als twee van de vijf taakgebieden die door archivering mogelijk zouden moeten worden gemaakt. Deze taakgebieden worden door de Archiefwet 202x niet gefaciliteerd.

De wet richt zich op overheidsdocumenten, maar de bescherming van het erfgoed van particulieren wordt niet geregeld. De Minister van OCW heeft expliciet aangegeven wel het belang te zien van ruimte in archiefdiensten voor particuliere archieven, maar er zijn geen regelingen hiervoor in de wijziging Archiefwet, en ook niet in het Archiefbesluit of de Archiefregeling. Hoe kan dat gerijmd worden met de verplichtingen van FARO? Zie: Home - Archieven - Platform Faro (cultureelerfgoed.nl).

Bovendien is de praktijk dat alle archiefinstellingen in Nederland particuliere archieven verwerven en beheren opdat een reconstructie van de geschiedenis van Nederland mogelijk is, en niet alleen vanuit de optiek van de overheid. Deze uitvoeringspraktijk dient in de wetgeving te worden opgenomen om dit waardevolle erfgoedbezit te beschermen.

Ad 6. Duurzame toegankelijkheid (2.1. Ar)

Dit besluit verplicht verantwoordelijke overheidsorganen om passende maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat conversie van documenten geschiedt met juiste en volledige weergave van de inhoud van de documenten en metadata.

Bij conversie gaat per definitie informatie verloren. Waarom zijn er in Ar geen nadere regels gesteld omtrent de duurzame toegankelijkheid van documenten ten aanzien van conversie?

In het Ab dient gesteld te worden dat conversie alleen voor raadplegingskopieën of wanneer het originele bestandsformaat niet meer wordt ondersteund toegestaan is en dan met zo min mogelijk verlies aan informatie. Waarbij opgemerkt moet worden dat conversie per definitie grillig is en de concrete mate van informatieverlies voorafgaand aan conversie onmogelijk te voorspellen is. Anders is er toch sprake van substitutie?

Zie ook (Ar, Toelichting, 52)

*Uitgangspunt zou moeten zijn dat een document **altijd in het originele formaat** (waar mogelijk een duurzaam bestandsformaat) bewaard wordt en daarnaast eventueel een kopie voor raadpleging of langdurige archivering. Een gebruiker kan het oorspronkelijke formaat bijvoorbeeld met emulatie software blijven raadplegen.*

Ad 7. Verzoek om toegang of uitlening

(Hoofdstuk 6 Toegang tot beperkt openbaar archief)

6.1 Verzoek toegang beperkt openbare documenten met bijzondere persoonsgegevens, strafrechtelijke persoonsgegevens of identificatienummers

6.2 Verstrekken kopieën van documenten die persoonsgegevens bevatten.

Het kopieerverbod voor bezoekers in beperkt openbaar archief is een voor hen zeer frustrerende maatregel die menig historisch onderzoek ernstig belemmert. Er wordt een uitzondering gemaakt voor archieven m.b.t. genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, of oorlogsmisdrijven in WO2.

Allereerst is er dan de vraag om helder te maken wat precies de definitie is van WO2.

Het beperken tot de periode 40-45 leidt ertoe dat de periode 45-49 in Nederlands-Indië niet wordt meegenomen, hetgeen gezien de maatschappelijke belangstelling volgens de KVAN niet correct zou zijn. De KVAN wil daarnaast nog wel een signaal meegeven. Het is een duidelijk door Overweging 158 van de AVG ingestoken beperking, maar waarom beperken tot WO2? Er komen meer misdaden tegen de menselijkheid voor in de Nederlandse archieven, denk aan de politionele acties in voormalig Nederlands-Indië en de oorlog in Joegoslavië. Ook ander historisch onderzoek dan dat naar WO2 of oorlogsmisdaden etc. wordt belemmerd door een kopieerverbod. Overweging 158 en de rest van de tekst van de AVG kent geen beperkingen tot WO2 en schrijven ook nergens een kopieerverbod voor. Dat is ook niet nodig want:

1e. er worden genoeg mogelijkheden geboden in artikel 6.1 van het wetsvoorstel om de privacy te waarborgen bij onderzoek in beperkt openbare archieven. Dit blijkt ook al decennia in de praktijk via onderzoekersverklaring etc. goed te werken

2e. de archiefbezoeker heeft ook een eigen verantwoordelijkheid, waarop je haar/hem natuurlijk moet wijzen, maar die je niet kunt overnemen. De bezoeker is zelf verantwoordelijk voor verdere verwerkingen van persoonsgegevens en eventueel misbruik dat hij daarvan maakt.

3e. een kopieerverbod is in dit digitale tijdperk gemakkelijk te omzeilen, zeker wanneer je bedenkt dat steeds vaker beperkt openbare archieven digitaal zullen worden aangeboden, bijvoorbeeld via een link in een mail.

Wij hopen met deze notitie duidelijk gemaakt te hebben waarom met de wijzigingen in de Archiefregeling en het Archiefbesluit niet of niet voldoende tegemoet gekomen wordt aan onze kritiekpunten op de voorgenomen wijzigingen van de Archiefwet. Indien nodig zijn wij graag bereid onze reactie nader toe te lichten.

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Bert de Vries', written over a faint horizontal line.

Bert de Vries
voorzitter