

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dhr. A. Slob
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Postbus 1058
3860 BB NIJKERK
Vestigingsadres:
Ambachtsstraat 15
3861 RH NIJKERK
T +31 (0)33)247 3427
E info@knvi.nl
W www.knvi.nl

Datum: 22 januari 2020
Kenmerk: 504C200122ccv
Betreft: Zienswijze en aanbevelingen rond de Archiefwet 2021

Zijne excellentie,

Op 29 november jl. publiceerde het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap een concept wettekst voor de Archiefwet 2021. Bij publicatie vroeg u, middels een internetconsultatie te reageren met bevindingen.

Namens de Koninklijke Vereniging van Informatieprofessionals (KNVI), de grootste vakvereniging op het gebied van informatiedienstverlening, ontvangt u bij deze onze zienswijze en aanbevelingen rond de Archiefwet 2021. Deze brief is opgesteld in overleg met een vertegenwoordig van onze leden, die zich allen dagelijks bezighouden met het beheren en toegankelijk maken van overheidsinformatie. Bij het vormen van onze visie op de wettekst en het opstellen van onze aanbevelingen hebben wij de gevraagde structuur, zoals vermeld in de oproep, aangehouden.

Algemene beschouwing

Helaas geeft de concepttekst geen indruk van vernieuwing. Er is sprake van een kleine aanscherping op een aantal vlakken, maar ademt nog erg de sfeer van 'oud denken'; de oude wet in een nieuw dun jasje. Deze wet lijkt ook niet langdurig houdbaar. Wat ons betreft is het toewerken naar een algemene informatiewet een veel betere optie. Zo'n wet regelt dan de aspecten van de problematiek die betrekking heeft op het creëren, beheren en (her)gebruiken van (overheids-)informatie in een door de technologische ontwikkelingen snel veranderend informatielandschap in samenhang.

Het is niet duidelijk wat deze nieuwe Archiefwet nu oplevert. Wij zijn van mening dat deze nieuwe wet de informatiebeheerders bij overheidsorganisaties niet helpt bij het beter uitvoeren van hun werkzaamheden. Eigenlijk vormt de ouderwetse terminologie en insteek meer een belemmering dan een kans. De indruk is dat de wet zich wederom voornamelijk richt op cultureel erfgoed en

onvoldoende op de bedrijfsvoering. Terwijl daar nu juist behoefte aan is, omdat de snelle veranderingen als gevolg van de digitale transformatie om nieuwe handelingsperspectieven voor het informatiebeleid vragen.

Positief is wel dat de waarde en het waarom van archiveren expliciet is genoemd, maar we stellen vast dat de wet daarop niet doorkomt en te veel blijft hangen in het cultureel erfgoed in plaats van zich richt op de bedrijfsvoering.

Het is lastig om de Archiefwet als een op zichzelf staande wet te zien in de complexe wereld van de overheidsinformatie. Zowel de Algemene Verordening Gegevensbeheer (AVG, mei 2018), Wet Hergebruik Overheidsinformatie (WHO, 2015) en de Wet Open Overheid (WOO, 2021?) regelen aspecten van dezelfde problematiek rond de inrichting van de informatiehuishouding en het gebruik van informatie. Het integreren van deze wetten geeft de informatiebeheerders bij de overheid ook de aandacht van het bestuur, die nu nog vaak mist. De AVG had deze aandacht zeker en ook de WOO staat volop in de belangstelling van de besturen. De wet zoals hij nu is opgesteld is een gemiste kans om het belang van goed informatiebeheer breder uit te kunnen dragen.

Het is ook een vraag wat de vervroegde overbrenging gaat opleveren. De termijn verkorten tot 10 jaar betekent niet automatisch een betere toegankelijkheid en kwaliteit van de archieven. De overbrengingstermijn van 50 naar 20 jaar heeft de kwaliteit en toegankelijkheid van de overheidsarchieven niet aantoonbaar verbeterd. Wij menen dat de verkorting van de overbrengingstermijn geen verbetering betekent voor de verantwoordelijke overheidsorganen. De veronderstelling in de Memorie van Toelichting dat er hiermee een prikkel ontstaat om de informatiehuishouding versneld op orde te brengen, delen wij niet. Eén van de problemen daarbij is dat de archiefdiensten hun digitale infrastructuur en bijbehorende dienstverlening nog niet op orde hebben. Dat heeft een averechts effect op de bereidheid om digitale informatie over te brengen, als dat al kan. We zien steeds meer digitale informatiebronnen ontstaan die als kernregistratie fungeren en volgens common ground principes zijn opgebouwd.

De opname van de zin 'passende maatregelen nemen om tot een goed geordende staat te komen' is positief voor informatiebeheerders, omdat dit ruimte schept om hun werkzaamheden gericht aan te kunnen passen aan de situatie bij hun eigen organisatie en de waarde van informatie. Dat is wel een verbetering, omdat dit een stapje in de richting van de dagelijkse praktijk betekent. Maar de impact zal klein zijn, omdat deze wettekst nog te veel in de oude benadering blijft hangen.

Daarmee is deze wet een gemiste kans als het gaat om de aandacht die informatiebeheer nodig heeft om de vernietigende rapporten, die periodiek over de staat van overheidsinformatie in het nieuws verschijnen, te voorkomen. Daarvoor is een samenhangend en omvattend stelsel van kaders en regels voor het beheren, gebruiken en hergebruiken van overheidsinformatie nodig. De Archiefwet zou een voorbeeld kunnen nemen aan de ontwikkelingen rond de AVG, de rol van de Autoriteit Persoonsgegevens (AP) en de positie van de Functionaris Gegevensbescherming (FG). Dit succesvolle voorbeeld zou kunnen leiden tot het plaatsen van het gehele informatiebeheer (niet alleen het beheer van persoonsgegevens) onder een zelfde type toezicht met dezelfde type sancties zoals bij de AVG. Een slechte staat van de Informatiehuishouding van de overheid heeft direct invloed op de kwaliteit van de democratische rechtsstaat. De burger mag er vanuit gaan dat overheidsinformatie duurzaam toegankelijk is. Dat is een keihard recht of dat zou het moeten zijn!

Omdat het Archiefbesluit er nog niet is, is het lastig om bepaalde onderdelen goed te kunnen beoordelen en daar iets zinnigs op te zeggen. Nadere duiding en manieren van uitwerking ontbreken.

Aanbeveling: Het instellen van een verplichte Functionaris Overheidsinformatie per organisatie (in lijn met de Functionaris Gegevensbescherming) met de juiste bevoegdheden en sanctiemogelijkheden.

Aanbeveling: Breng de meest aan elkaar gerelateerde wetten op het gebied informatiebeheer (Archiefwet, WOO, AVG en Wet Hergebruik Overheidsinformatie) met elkaar in lijn of integreer deze op korte termijn tot een Algemene Wet Overheidsinformatie.

Algemene bepalingen

Ook bij de algemene bepalingen blijft de terminologie hangen in het analoge tijdperk. De term 'document' krijgt een uitgebreide omschrijving, maar het is beter om te kiezen voor een term die zowel aansluit bij vandaag de dag en duidelijk betekenis geeft aan degene die niet dagelijks met de Archiefwet in de hand aan het werk zijn. Over het algemeen ziet deze grote groep een document als een rechthoekig blad papier met tekst. Het woord 'informatieobject' dekt direct een brede range aan informatiedragers in zowel de analoge als digitale wereld.

Daarnaast leunt de concepttekst van dit hoofdstuk te veel op de Rijksoverheid en doet daarmee te kort aan de andere overheidslagen. Zo is er geen rekening gehouden met het dualisme dat in veel lokale overheden gangbaar is en invloed heeft om het informatiebeheer en de bijkomende verantwoordelijkheden. In het duale stelsel hebben de gemeenteraad en het college beiden hun eigen verantwoordelijkheden. Zijn de gemeenteraad en het college van B& W niet twee afzonderlijk verantwoordelijke overheidsorganen in het duale stelsel?

Aanbeveling: Vervang het begrip document door 'Informatieobject'.

Beheer

Wat geldt voor het begrip 'document' geldt ook voor de term 'goede geordende staat'. Naast het moeilijk te definiëren begrip 'goed' zegt ook 'geordende staat' in een digitale omgeving eigenlijk niet zoveel. Het geeft in ieder geval niet de toegevoegde waarde van informatiebeheer en archiveren aan. En als de toegevoegde waarde van een activiteit niet direct duidelijk is, zijn mensen over het algemeen niet genegen om daar heel hard aan te werken. Dit zien we in de praktijk dan ook gebeuren met de bekende gevolgen. De term 'Duurzame toegankelijkheid' geeft in ieder geval veel beter een reden en een voordeel van archiveren weer. De term is in de praktijk goed te begrijpen en door deze term te hanteren kan de wet bijdragen aan de bewustwording van het belang van archiveren voor de organisatie bij bestuur (en niet-informatiebeheerders).

Duurzaam toegankelijk refereert daarbij niet alleen aan toegankelijke overheidsinformatie die gedurende de wettelijk toegestane of vereiste termijn beschikbaar moet zijn, maar ook een 'groene'

duurzaamheid. Het is inmiddels duidelijk dat de opslag van data een enorme CO2 footprint achterlaat door het zeer hoge energieverbruik.

In een digitale omgeving zijn de oude waarden rond het vervangen en vernietigen niet meer geldig. De focus bij de informatieobjecten zou veel meer moeten liggen op authenticiteit en betrouwbaarheid (= een goede waarheidsgetrouwe weergave). Het origineel is niet meer van belang. In een digitale wereld is vervanging gelijk aan conversie en daar past de term origineel niet langer bij. Een origineel zou je mogen vernietigen, maar de verplichting moet vervallen. Een organisatie kan dit regelen in haar eigen beheersregels, bijvoorbeeld met het oog op wens of noodzaak om overheidsinformatie te kunnen hergebruiken. Daarvoor moet de betreffende data wel eenvoudig beschikbaar zijn.

Aanbeveling: Vervang de term 'goed geordende staat' door 'duurzaam toegankelijk'

Aanbeveling: Het hoofdstuk beheer herschrijven met de focus op een digitale informatiehuishouding.

Selectie, vernietiging en overbrenging

Een van de doelstellingen van de Archiefwet is bijdragen aan de kwaliteit van de informatiehuishouding. Maar ook het borgen van transparantie en consistentie van het overheidshandelen. In deze wettekst is nog steeds sprake van ministeriële goedkeuring van een selectielijst. Deze situatie levert geen bijdrage aan de eerder genoemde doelstellingen. Integendeel, het zorgt er voor dat veranderingen in een selectielijst traag verlopen en organisaties dus niet adequaat kunnen inspelen op veranderingen in hun eigen omgeving, die om aanpassingen aan een selectielijst vragen. Door deze verantwoordelijkheid bij de betreffende overheidsorganen zelf te leggen, kunnen zij sneller handelen. Dit komt zowel de kwaliteit als de transparantie van overheidshandelen ten goede. Bovendien draagt dit bij aan de deregulering van taken, die nieuwe wetgeving doorgaans nastreeft.

De manier waarop de wet omgaat met overbrenging is opnieuw een teken van ouderwets denken. In een digitale wereld kun je vraagtekens plaatsen bij de toegevoegde waarde van overbrenging. Het hoofdstuk houdt eigenlijk geen rekening met de eigenschappen van een digitale Informatiehuishouding.

De wettekst biedt de mogelijkheid om overbrenging van archief op te schorten. Er is zelfs een mogelijkheid om ontheffing te krijgen van de overbrengingsplicht. In artikel 4.5.2 zijn de voorwaarden beschreven. Deze voorwaarden gaan echter uit van het doorbreken van de 'samenhang van een omvangrijke collectie', als overbrenging van informatie daaruit zou plaatsvinden. Deze terminologie staat echter ver van de digitale praktijk. Wij zouden niet willen spreken van 'collectievorming'. Het etiket 'collectie', ook een typisch archivistisch begrip, past niet bij een database met kerngegevens, die is ingericht als onderdeel van de data laag bij een overheidsorganisatie en ook niet bij de ongestructureerde informatie objecten die buiten de database met kerngegevens in de organisatie zijn opgeslagen.

Het begrip 'overbrengen' is niet werkbaar op zo'n database, basis- of kernregistratie of andere vormen van dataverzamelingen omdat services en applicaties deze voortdurend aanspreken in de dagelijkse werkprocessen. Uiteraard moeten deze in een beheerste duurzaam toegankelijke staat verkeren, en benaderbaar voor daartoe gerechtigde belanghebbenden en –stellenden.

Aanbeveling: Leg de verantwoordelijkheid om een selectielijst vast te stellen op niet langer bij de Minister, maar bij het verantwoordelijke overheidsorgaan.

Aanbeveling: Wees ruimhartig in het verlenen van ontheffingen om niet over te hoeven dragen als het gaat om lokale digitale archieven (informatiebestanden) en moderniseer de terminologie, die teveel refereert aan papieren archiefbestanden. Denk voorts na over de condities waaronder decentrale informatiebestanden langdurig beheerd kunnen worden en werk deze uit in het Archiefbesluit. Voorts adviseren wij, bij voorkeur in het kader van een te ontwerpen Algemene Wet Overheidsinformatie meer fundamenteel na te denken over de beschikbaarheid van informatie naar elke gewenste vorm van gebruik in eco-landschappen van duurzaam toegankelijke verzamelingen data/informatie.

Toegang tot overgebracht archief

In dit hoofdstuk heeft archivering / informatiebeheer in het kader van de bedrijfsvoering een onderbelichte rol. Toegang tot overgebrachte archieven moet ook goed geregeld zijn voor de ambtenaren van de archiefvormende organisaties. Zeker door de verkorting van de overbrengingstermijn zal het in de praktijk veel vaker gaan voorkomen dat ambtenaren toegang nodig hebben tot al overgebrachte informatie.

In de huidige digitale informatiemaatschappij is het niet uit te leggen aan deze ambtenaren dat zij niet direct over deze informatie kunnen beschikken. Bij digitale archieven (bijna alles wat de laatste 10 jaar is gevormd) is er eigenlijk ook geen reden waarom dit niet zou kunnen.

Aanbeveling: Stel de wet zodanig op dat er niks in de weg staat om ambtenaren direct en 24/7 toegang tot informatie te verlenen als het gaat om digitale (overgebrachte) archieven (en de juiste autorisaties zijn geborgd).

Conclusie:

De wettekst die nu ter consultatie voor ons ligt houdt onvoldoende rekening met de digitale huishouding bij de overheid nu en in de nabije toekomst. De wet blijft leunen op stokoude archivalistische principes zoals verplichte vernietiging van informatie en overbrenging naar een archiefdienst. Het gevolg is dat de wet niet of in zeer beperkte mate bijdraagt aan de zo gewenste kwaliteitsverbetering van het informatiebeheer van de overheid. Dit haat wordt versterkt doordat deze wet zich nog steeds te veel focust op cultureel erfgoed in plaats van bedrijfsvoering.

De KNVI adviseert dan ook om de Archiefwet veel meer te richten op de digitale informatiehuishouding en bedrijfsvoering en volledig in lijn te brengen met sterk gerelateerde andere wetten om bij voorkeur direct, maar toch zeker op korte termijn te komen tot een Algemene Informatiewet.

De KNVI is graag bereid om, in samenwerking met haar zustervereniging KVAN/BRAIN, vanuit al haar kennisdisciplines een bijdrage te leveren in het ontwerpproces van zo'n Algemene Informatiewet.

Wij vertrouwen er op middels deze brief een waardevolle bijdrage te hebben geleverd aan de totstandkoming van een nieuwe passende Archiefwet.

Hoogachtend,

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'P. Baak', with a long horizontal stroke extending to the right.

Paul Baak

Duo-Voorzitter KNVI

A handwritten signature in blue ink, appearing to be 'Eric Kokke', with a long horizontal stroke extending to the right.

Eric Kokke

KNVI | SOD