

Adviezen, commentaar, onderbouwing (van de adviezen) plus aandachtspunten op detailniveau bij het conceptwetsvoorstel voor de nieuwe Archiefwet 2021

Geordend naar drie thema's: document, overbrenging en openbaarheid.

Datum: 23 januari 2020

Het thema document

Advies

Vervang het begrip en de term 'document' door 'informatieobject'.

Kijk alsnog naar het onderscheid tussen informatie met statische en dynamische inhoud en benoem op z'n minst dat onderscheid.

Commentaar, onderbouwing en aandachtspunten op detailniveau

Het is jammer dat niet is gekozen voor het vervangen van het begrip en de term 'archiefbescheiden' door het begrip en de term 'informatieobject'.

De keuze om wel te veranderen maar te kiezen voor vervanging van 'archiefbescheiden' door 'document' wordt als volgt uitgelegd:

'Hoewel de term archiefbescheiden voor in de Archiefwet opgeleide specialisten wellicht duidelijk is, lijkt deze term in de huidige tijd te weinig herkenning meer op te roepen om functioneel te zijn. Het begrip 'informatieobject' is als alternatief overwogen, maar dit begrip is buiten kringen van ICT-informatieprofessionals minder bekend. In het onderhavige wetsvoorstel is daarom in plaats daarvan zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het documentbegrip dat is opgenomen in de novelle bij de nog in behandeling zijnde Wet open overheid (Woo).'

Toch zijn er goede argumenten om wél te kiezen voor 'informatieobject':

- *het woord Informatieobject.*
informatieobject is een Nederlands woord dat ook door mensen die niet werkzaam zijn in de ICT en archivering makkelijk en goed kan worden begrepen;
- *verbinding met de rest van ICT.*
De wereld van archivering en van informatie duurzaam toegankelijk bewaren staat niet los van de rest van de ICT-wereld. Het moet daarin juist zijn plek vinden. In die wereld is men, zoals de toelichting ook zegt, bekend met het begrip 'informatieobject'. Dat begrip wordt daar gezien als voldoende generiek en goed bruikbaar, terwijl het begrip 'document' ook daar wordt opgevat als staand voor informatie met een 'documentachtige' structuur'. Dat is slechts een deel van waar de nieuwe Archiefwet zich op zal richten. Gebruik van het begrip informatieobject kan zorgen voor een betere aansluiting van de archiefwereld bij de rest van de ICT-wereld en ook een betere positie van archivering in die wereld. Dat past goed bij de integratie van de aandachtsgebieden archivering en duurzaam toegankelijk bewaren van informatie binnen het bredere aandachtsgebied van de algehele informatievoorziening van overheden;
- *associaties bij het woord 'document'.*
Juist de bestaande bekendheid met de term 'document' en alle daarbij horende beelden zullen zorgen voor associaties die haaks staan op wat de nieuwe Archiefwet ongetwijfeld duidelijk wil maken. Dat is dat het bij archivering en het duurzaam toegankelijk bewaren van informatie gaat om informatie ongeacht de vorm en structuur van die informatie. Daarom zal het gebruik van de term 'document' waarschijnlijk averechts gaan werken. Binnen de Nederlandse taal staat het woord 'document' voor

informatie met een documentachtige vorm en structuur. Zowel de gemiddelde ambtenaar als de gemiddelde burger denkt bij een zogenoemde flag (ja of nee) in de vorm van één bit aan een 'document' en dat geldt ook voor een database, voor (database-)records in zo'n database en voor bijvoorbeeld een audio-of video-opname van een hoorzitting. De term 'informatieobject' is generieker en zal ook door niet-vakmensen makkelijker geassocieerd worden met elke vorm van informatie;

- *internationale aansluiting.*

De term en het begrip 'information object' wordt al gebruikt in de internationale OAI-standaard voor een 'Open Archival Information System'. De inhoud van deze standaard is vastgelegd in de ISO-norm 14721.

Bijkomende aandachtspunten in dit verband zijn:

- *het woord 'opgemaakt'.*

In de voorgestelde definitie van het begrip 'document' wordt nog steeds de term 'opgemaakt' gebruikt. In de praktijk leidt dat tot onduidelijkheid omdat de term lastig te interpreteren is. De term stamt uit de tijd waarin de overheid nog met typekamers werkte. Stukken waarvan de inhoud een definitief karakter kreeg, werden daar getypt en opgemaakt;

- *informatie met statische en dynamische inhoud.*

In de praktijk is het om praktische redenen nodig onderscheid te maken tussen documenten en/of informatieobjecten met gefixeerde (statische) inhoud en documenten/informatieobjecten met inhoud die elk moment (nog) kan veranderen (dynamische inhoud). Informatie die wordt bewaard om de werkprocessen en besluitvorming van overheden te kunnen reconstrueren en die wordt bewaard als bewijs of om verantwoording te kunnen afleggen, is per definitie informatie met gefixeerde inhoud (het verleden verandert niet meer). Dit betreft informatie die jarenlang is aangeduid met de term 'archiefbescheiden'. Een niet onbelangrijk deel van alle overheidsinformatie betreft echter informatie waarvan de inhoud niet of nog niet is gefixeerd. Voorbeelden daarvan zijn databases met actueel te houden inhoud en tekstbestanden die (nog) in bewerking zijn. Een in bewerking zijnd concepttekstdocument dat wordt opgeslagen om er de volgende dag aan verder te werken is geen traditioneel archiefstuk, maar het moet wel goed oftewel duurzaam toegankelijk, waaronder vind- en leesbaar, worden bewaard. In de praktijk valt dergelijke informatie onder een ander beheerregime dan wat we in het verleden archief noemden. Wat betreft databases stipt de toelichting dit aandachtspunt wel aan door iets te zeggen over '(basis-)gegevens, afkomstig uit databestanden die continu worden bijgewerkt'. Maar een uitwerking daarvan lijkt te ontbreken in het conceptwetsvoorstel.

Ook over tekstdocumenten zegt de toelichting bij het conceptwetsvoorstel het een en ander.

Opgemerkt wordt dat de Archiefwet 1995 onder andere niet meer voldoet omdat die gericht was op 'klassieke vormen van documenten zoals nota's, brieven, besluiten, regelingen en rapporten. Het gaat dan steeds om stukken waarvan authentieke eindversies bestaan'. Die opmerking is juist. Ook tussenversies van dergelijke documenten kunnen in aanmerking komen voor bewaring (volgens de regels van de geldende selectielijst) om later werkproces en besluitvorming te kunnen reconstrueren. Anderzijds gaat het in de praktijk te ver om elke tussenversie zo te behandelen. Het conceptwetsvoorstel biedt geen handreiking voor hoe hiermee om te gaan. Wel zou zo'n handreiking te zijner tijd het resultaat kunnen zijn van verdere uitwerking van een nieuwe Archiefwet. Daarvoor geldt dan wel dat het begrip informatieobject generieker is dan het begrip document en meer ruimte biedt om binnen het algemene, maar goed definieerbare begrip informatieobject, te gaan nuanceren.

Het onderscheid tussen informatie met wel- en met niet-gefixeerde inhoud wordt al wel gemaakt in de DIS-(Draft International Standard)-versie van de nieuwe ISO-norm 16175-1 met als titel 'Information and documentation - Processes and functional requirements for software for managing records - Part 1: Functional requirements and associated guidance for any applications that manage digital records'.

Meer informatie daarover is beschikbaar bij de NEN-commissie Informatie- en archiefmanagement (<https://www.nen.nl/Normontwikkeling/Informatiearchiefmanagement.htm>);

- *statische inhoud en openbaarheid.*

Bij het onderscheid tussen informatie met wel- en met niet-gefixeerde (statische) inhoud ligt nog een relatie met de openbaarheid van overheidsinformatie. Informatie die elk moment nog kan veranderen, kan de overheid in de praktijk niet openbaar maken, want dan zou onduidelijk zijn wat men openbaar maakt. In de praktijk volgt het openbaar maken van overheidsinformatie (óf de mogelijkheid om openbaar te maken) na het fixeren van de inhoud van informatie (plus het vaststellen en toevoegen van meta-informatie zoals een creatiedatum, versienummer etc.);

- *het woord 'bescheiden'.*

De term 'bescheiden' als afkorting van 'archiefbescheiden' komt nog steeds voor in het conceptwetsvoorstel en wel in artikel 8.4.

Het thema overbrenging

Advies

Heroverweeg het handhaven van het huidige concept van overbrenging.

Toets daarbij bij deskundigen op de werkvloer wat ze verwachten van betere dossiers en betere openbaarheid door het vervroegen van overbrengingstermijn van maximaal 20 jaar naar maximaal 10 jaar.

Zoek afhankelijk van de uitkomst van het voorgaande naar betere mogelijkheden om dossiers op orde te brengen en de openbaarheid van overheidsinformatie te vergroten.

Commentaar en onderbouwing

Het handhaven van het concept 'overbrenging' roept vraagtekens op.

Overbrenging werd en wordt ook nu weer verbonden met drie belangrijke doelen bij het werken met overheidsinformatie:

- a. het duurzaam toegankelijk beheren van blijvend te bewaren overheidsinformatie;
- b. het openbaar maken van overheidsinformatie (inclusief het eerder openbaar maken van die informatie dan zonder overbrenging het geval zou zijn);
- c. het tijdig op orde brengen van overheidsinformatie (inclusief het eerder op orde brengen van die informatie dan zonder overbrenging het geval zou zijn).

De genoemde drie doelen zijn tevens argumenten voor het handhaven van het concept overbrenging en voor het terugbrengen van de maximale termijn voor overbrenging van 20 naar 10 jaar. Daar passen de volgende kanttekeningen bij.

Ad a. Het duurzaam toegankelijk beheren van blijvend te bewaren overheidsinformatie.

Het conceptwetsvoorstel noemt de organisatie waarnaar overbrenging moet plaatsvinden een archiefdienst. Die moet voor het opslaan en beheren van blijvend te bewaren informatie de beschikking hebben over een depot. Onder het begrip depot vallen ook e-depots, bedoeld voor het beheren van digitale bestanden.

Het voornemen bestaat om de Archiefregeling uit te breiden met nadere regels voor e-depots voor overgebracht blijvend te bewaren archief. Concrete eisen voor dergelijke depots volgen dus nog. Die eisen zullen toegespitst zijn op wat nodig is om blijvend te bewaren digitale informatie duurzaam toegankelijk te bewaren. De eis om informatie duurzaam toegankelijk te kunnen bewaren geldt echter ook voor nog niet overgebrachte overheidsinformatie.

Verwacht kan worden dat de specifieke aan e-depots van archiefdiensten te stellen eisen zullen gaan over het beschikbaar hebben van functionaliteit voor het converteren van digitale bestandsformaten die in onbruik dreigen te raken. Met die functionaliteit kunnen dan oude bestandsformaten, als de programmatuur om ze te lezen verdwijnt, worden geconverteerd naar nieuwere en weer wel leesbare bestandsformaten.

Echter, het moment waarop dergelijke formaatconversies nodig zijn is niet eenduidig te koppelen aan een bepaalde termijn. Bij documenten met teksten die in het formaat PDF worden bewaard is formaatconversie waarschijnlijk zelfs niet nodig na een veel langere periode dan de voorgestelde maximale termijn voor overbrenging van 10 jaar. Terwijl bij meer 'exotische' bestandsformaten en in vakgebieden waar programmatuur, opslagtechnieken en bestandsformaten nog sterk in ontwikkeling zijn, problemen met bestandsformaten en het lezen ervan zich al na enkele jaren kunnen voordoen. De keuze voor een maximale termijn voor overbrenging van 10 jaar is daarmee nogal arbitrair, want lijkt gebaseerd op de veronderstelling dat de problematiek van het leesbaar houden van bestandsformaten zich niet voordoet in de eerste 10 jaar van de levensduur van (digitale) informatie en wel in de periode daarna, hetgeen in de praktijk niet het geval zal zijn.

De te verwachten en op te lossen technische problemen bij het bewaren van digitale informatie maken daarom niet duidelijk waarom op die gronden onderscheid moet worden gemaakt tussen de functionaliteit van voorzieningen voor het bewaren en beheren van digitale informatie in de eerste (maximaal) 10 jaar van de levensduur van die informatie en het bewaren en beheren van die informatie daarna.

Bij dit alles hoort ook nog het aandachtspunt wat te doen met informatie met een eindige bewaartermijn langer dan 10 jaar. Als die informatie niet wordt overgebracht dan ligt het nog minder voor de hand om een verschil te maken tussen de eisen voor een e-depot van een overheidsorganisatie en de eisen voor een e-depot van een archiefdienst.

De vraagtekens worden nog groter als wordt stilgestaan bij het gegeven dat er overheidsorganisaties zijn met nu een eigen archiefbewaarplaats en met, als er verder niets verandert, na invoering van de nieuwe wet ook een eigen archiefdienst. Moeten er dan ook twee e-depots beschikbaar zijn, een voor de organisatie en een voor de eigen archiefdienst? En met verschillende specificaties, maar met twee keer de functionaliteit om digitale informatie duurzaam toegankelijk te bewaren en te beheren?

Ad b. Het openbaar maken van overheidsinformatie (inclusief het eerder openbaar maken van die informatie dan zonder overbrenging het geval zou zijn).

De behoefte van de burger aan openbare overheidsinformatie en de daarbij horende uitdaging is vooral groot in de eerste jaren nadat die informatie gecreëerd is. Dan is de informatie actueel en speelt die een belangrijke rol in de interactie tussen overheid en burger. Tien jaar later is veel van diezelfde informatie niet meer actueel. Daarom zal het terugbrengen van de maximale termijn voor overbrenging van 20 naar 10 jaar niet veel veranderen aan de actuele behoefte van burgers aan (openbare) overheidsinformatie. Dat die verwachting tot nu toe wel wordt gewekt, verandert daar weinig aan. Om teleurstellingen in de toekomst te voorkomen, is het nodig de verwachtingen op dit punt bij te stellen en te stoppen met openbaarheid te gebruiken als argument voor het terugbrengen van de maximale termijn voor overbrenging.

Ad c. Het tijdig op orde brengen van overheidsinformatie (inclusief het eerder op orde brengen van die informatie dan zonder overbrenging het geval zou zijn).

Als argument voor vervroegde overbrenging overtuigt ook dit argument niet. Uit onderzoek is gebleken dat een van de grootste problemen bij archivering door overheden bestaat uit dossiers waarvan de inhoud onvolledig blijkt als die inhoud later nodig is. In de praktijk is dat probleem lastig op te lossen als daarmee wordt gewacht tot er bijna 10 jaar zijn verstreken na het creëren van dergelijke dossiers. Want na zoveel jaren zal van de ontbrekende informatie veel niet alsnog worden gevonden, juist omdat die bij het vullen van dossiers niet geordend oftewel in dossiers is bewaard. Net als 20 jaar na het creëren van een dossier is ook 10 jaar een te lange periode om veel te verwachten van het dan alsnog compleet maken van tot dan toe onvolledige dossiers.

Het thema openbaarheid

Advies

Concentreer alle wetgeving voor de openbaarheid van overheidsinformatie in de in ontwikkeling zijnde nieuwe Wet open overheid.

Commentaar en onderbouwing

Hoewel wordt gekozen voor enige synchronisatie met bestaande en toekomstige wetgeving voor de openbaarheid van overheidsinformatie, blijft het voorliggende conceptwetsvoorstel 'eigen' bepalingen over openbaarheid bevatten.

De toelichting zegt:

'Na de overbrenging van documenten naar een archiefdienst is daarop het openbaarheidsregime van de Archiefwet van toepassing.'

Dit klinkt alsof het een vanzelfsprekendheid is dat dit zo blijft. Terwijl er goede redenen om deze situatie te veranderen. Alle wet- en regelgeving voor openbaarheid te concentreren in en onder één wet, zal op termijn overzichtelijker zijn en minder complex dan wanneer die wet- en regelgeving verdeeld blijft over twee wetten. De situatie om alles in een wet te concentreren is bovendien gunstig. Want parallel aan de ontwikkeling van een nieuwe Archiefwet wordt er gewerkt aan een nieuwe wet voor de openbaarheid van overheidsinformatie, de Wet open overheid.

Het moment van overbrenging is een vreemde knip in het regime voor de openbaarheid van overheidsinformatie.

Stoppen met regels voor openbaarheid in de nieuwe Archiefwet biedt ook de mogelijkheid om los te komen van de vreemde knip in de tijd die nu in die wet- en regelgeving voor openbaarheid zit. Die knip is het moment van overbrenging. Zoals ook al bij het thema 'overbrenging' is betoogd, heeft die knip en het moment waarop die plaatsvindt, weinig te maken met de behoefte aan openbare overheidsinformatie. Die is het grootst in de periode na het beschikbaar komen van die informatie en niet na 20 en ook niet na 10 jaar. De actuele uitdaging waar de overheid voor staat op het gebied van openbaarheid betreft het actief openbaar maken van actuele overheidsinformatie, dus na het creëren en vaststellen van overheidsinformatie, dit tenzij er duidelijke en benoembare redenen zijn om dit niet te doen. Daar ligt de belangrijkste slag die de overheid in deze moet gaan maken.

Dat die openbaarheid na overbrenging niet ineens minder moet worden, maar bij voorkeur zelfs meer, moet in principe ook geregeld kunnen worden in de wet die nu wordt voorbereid en helemaal gericht gaat worden op het thema openbaarheid.
