



> Retouradres Postbus 90520 2509 LM Den Haag

Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap
T.a.v. heer Eppo Bruins, minister
Rijnstraat 50
2515 XP Den Haag

Prins Willem-Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
T +31-70-331 5400
www.nationaalarchief.nl

Datum
15 juli 2024

Datum 15 juli 2024
Betreft Advies op Archiefbesluit en Archiefregeling onder de Archiefwet 20xx

Geachte meneer Bruins,

In uw brief van 21 december 2023 verzocht uw voorganger, staatssecretaris van Cultuur en Media, meneer Van Weyenberg mij als algemene rijksarchivaris om advies over de voorgenomen wijzigingen van het Archiefbesluit en de Archiefregeling. In 2016 heeft de Kamer gevraagd de Archiefwet- en regelgeving aan te passen aan digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie. Met deze moderniseringsopdracht in het achterhoofd ben ik tot onderhavig advies gekomen. Vanuit mijn betrokkenheid bij de uitvoering van de Archiefwet en -regelgeving, merk ik dagelijks hoe snel de ontwikkelingen in onze informatiesamenleving gaan. Ik heb daarom bekeken, in hoeverre de nieuwe regelgeving voldoende basis geeft voor de gezamenlijke opgave van overheidsorganisaties en archiefdiensten, namelijk het realiseren van duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie in de digitale tijd. Daarbij gaat mijn aandacht uit naar de mate waarin hiermee de rechten van burgers worden gewaarborgd; toegankelijkheid van overheidsinformatie dient tenslotte de burger.

De nieuwe Archiefwet zet belangrijke en noodzakelijke stappen om aan te sluiten bij onze informatiesamenleving. Een open samenleving, waarin digitale informatie onmiddellijk beschikbaar is. Door de verkorting van de overbrengingstermijn van twintig naar tien jaar worden documenten eerder overgebracht naar een archiefdienst en daarmee eerder openbaar. Ik zie dit als een belangrijke stimulans voor een transparante overheid. Snelle ontwikkelingen in vormen van communicatie en de toenemende hoeveelheid informatie die we daarmee produceren vragen om goed en helder informatiebeheer. Het waarderen en selecteren van informatie om deze op termijn verantwoord te vernietigen of blijvend te bewaren én hier uitvoering aan te geven blijft hierbij cruciaal.

Hiertoe bieden het Archiefbesluit en de Archiefregeling een goede basis. De herijking op het gebied van waardering en selectie maakt het mogelijk om beter aan te sluiten bij ontwikkelingen en nieuwe inzichten in de praktijk en maatschappij. Ook zie ik dat de regelgeving voorziet in nieuwe varianten van overbrengen, wat past bij de digitale realiteit. Voorts is er veel werk verzet in de voorliggende regelgeving, om duidelijk te maken uit welke aspecten de plicht om documenten duurzaam toegankelijk te houden bestaat. Tegelijkertijd vind ik het van belang dat de regelgeving toekomstbestendig is, omdat de toepassing in de digitale praktijk nog volop in ontwikkeling is. Daarom moet er meer aandacht zijn voor de uitwerking van de regels, voor duurzame toegankelijkheid in de praktijk.

Om samen met het archiefveld oplossingsrichtingen te kunnen bieden voor de reële uitvoeringsproblematiek bij overheden, is het nodig om in gezamenlijkheid visie op de digitale praktijk van archivering verder te ontwikkelen.

Bij de uitvoering dienen de belangen van de wet te worden geborgd. Op vele onderdelen is de rol van de archivaris hierbij cruciaal en daarom vraag ik aandacht voor de versteviging van deze rol. Het helder en goed informeren van de burger, met name in de toelichting op besluiten, verdient meer ruimte om zo in de uitvoering van wet -en regelgeving bij te dragen aan meer transparantie.

Het Archiefbesluit en de Archiefregeling zijn belangrijk voor de toegang tot informatie voor de burger. In dit verband ben ik als algemene rijksarchivaris positief over de specifieke grondslag die het Archiefbesluit op basis van overweging 158 van de AVG¹ biedt om reproducties te (laten) vervaardigen in het belang van wetenschappelijk, historisch of statistisch onderzoek naar genocide, misdrijven tegen de menselijkheid, of oorlogsmisdrijven die gedurende de Tweede Wereldoorlog heeft of hebben plaatsgevonden. Dit sluit aan bij de praktijk en behoefte van hedendaagse onderzoekers.

Mijn advies op het Archiefbesluit en de Archiefregeling komt in de kern neer op de volgende tien aanbevelingen. In de toelichting geef ik hier nadere duiding en kleur aan.

Visieontwikkeling

1. Ontwikkel in gezamenlijkheid een langetermijnvisie op de duurzame toegankelijkheid van overheidsdocumenten.

Toekomstbestendigheid van de regelgeving

2. Gebruik de begrippen 'document', 'bestand' en 'informatie' consistent.
3. Definieer de kernbegrippen 'authenticiteit' en 'integriteit' en geef duidelijkheid over de verhouding tussen deze begrippen en de DUTO-kenmerken.
4. Voer actief beheer op de regelgeving en pas deze zo nodig aan, zodat deze blijft voorzien in de behoeften vanuit de praktijk.
5. Verruim in de geest van overweging 158 van de AVG de mogelijkheden om reproducties te (laten) vervaardigen van documenten inzake voormalige

¹Ov. 158 luidt: Wanneer persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden worden verwerkt, dient deze verordening ook voor verwerking met dit doel te gelden, met dien verstande dat deze verordening niet van toepassing mag zijn op persoonsgegevens van overleden personen. Overheidsinstanties of openbare of particuliere organen die in het bezit zijn van gegevens van algemeen belang moeten diensten zijn die, conform het Unierecht of het lidstatelijke recht, wettelijk verplicht zijn gegevens van blijvende waarde voor het algemeen belang te verwerven, te bewaren, te beoordelen, te ordenen, te beschrijven, mee te delen, onder de aandacht te brengen, te verspreiden en toegankelijk te maken. De lidstaten moeten tevens worden gemachtigd om te bepalen dat persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden verder mogen worden verwerkt, bijvoorbeeld met het oog op het verstrekken van specifieke informatie over het politiek gedrag onder voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden.

totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden.

Waardering en selectie

6. Maak het voor het verantwoordelijk overheidsorgaan verplicht om een implementatieplan op te stellen voor de organisatorische en technische uitvoering van een selectiebesluit.

Overbrenging

7. Laat in het selectiebesluit een verwijzing opnemen naar het overzicht informatiehuishouding van een overheidsorgaan.
8. Zonder de rijksoverheid uit van de mogelijkheid van overbrenging zonder fysieke verplaatsing.

De archivaris

9. Stel het in alle gevallen verplicht om een afwijking van het advies van de archivaris te motiveren en openbaar te maken.
10. Stel een positief besluit van de archivaris verplicht bij varianten van overbrenging, migratie en vervangingsbesluiten.

Goed informatiebeheer vraagt om bereidheid tot het nemen van verantwoordelijkheid voor de correcte uitvoering van de wet. Digitale mogelijkheden maken dit beheer en de informatievoorziening wel degelijk mogelijk, maar worden veelal onvoldoende ingericht op het borgen van de duurzame toegankelijkheid van documenten. De actieve inrichting van archivering bij de creatiefase van informatie staat nog steeds in de kinderschoenen. Het is van groot belang om hier werk van te blijven maken. Mijn aanbevelingen geven hier een verdergaande aanzet toe, waarbij ik de voorgenomen wijzigingen van het Archiefbesluit en de Archiefregeling van harte ondersteun.

Met vriendelijke groet,

Afelonne Doek,
Algemene Rijksarchivaris

Toelichting op de aanbevelingen

Visieontwikkeling

Ik heb met interesse kennisgenomen van de voorliggende regelgeving. Ik ben van mening dat deze ons, vanwege diverse herijkingen, de goede basis geeft. Niet alles kan echter in wet- en regelgeving worden gevat. Om in een snel veranderende omgeving invulling te kunnen blijven geven aan de uitvoering, is een sterk archiefveld nodig met een gezamenlijke richting en visie op de digitale praktijk. Een traject dat kan leiden tot vernieuwde langetermijnvisie op de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie, zoals destijds met de Archiefvisie 2011², kan voorkomen dat we te lang doorgaan met het toepassen van de analoge aanpak op digitale complexiteit. Ik raad u aan om dit in gezamenlijkheid met MBZK op te pakken en draag hier graag aan bij. Actieve betrokkenheid en uitwisseling met de bredere sector, zoals de koepelverenigingen van de decentrale overheden en de Koninklijke Vereniging Archiefsector Nederland is hierbij onontbeerlijk.

Advies (1): ontwikkel een langetermijnvisie op de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie.

Toekomstbestendigheid van de regelgeving

De eisen voor fysiek archiefbeheer zijn in de voorgestelde regelingen uitvoerig beschreven. Voor intellectueel beheer constateer ik dat de uitwerking beperkt is, met name als het gaat over de digitale praktijk. Dat is begrijpelijk omdat digitaal beheer om andere – veelal procesmatige – toepassingen vraagt bij het ontwerpen van systemen. Het is niet te vergelijken met analogoos beheer, waarbij de benodigde eisen minder snel veranderen. In het digitale domein is het belangrijk om ruimte te houden voor nieuwe technieken en wat deze betekenen voor de uitvoering van voorliggende regelgeving. Denk aan het beheer van gegevens in databases, AI, samenwerkingsruimtes en datalakes. Dergelijke systeemtechnologieën vergroten de fluiditeit van informatie en vragen om nieuwe archiveringsstrategieën. De eenheid van het 'document' wordt als het ware steeds kleiner en de samenstelling steeds variabel. Daarom is er behoefte aan een zo ruim mogelijke definitie van waar documenten uit bestaan en over welke metadata ze beschikken, om het documentbegrip niet onnodig te beperken. Het is verstandig om het Archiefbesluit en de Archiefregeling hier nog eens grondig op na te lopen. Hetzelfde geldt voor de begrippen 'bestand' en 'informatie'. In de Archiefregeling blijkt in de artikelen 2.3, 2.4, 2.5, maar met name in artikel 2.6, dat er nog geformuleerd wordt op basis van het traditionele denken over het ordenen van archief.

Advies (2): gebruik de begrippen 'document', 'bestand' en 'informatie' consistent.

² [Archiefvisie 2011](#)

De Archiefregeling definieert de diverse kenmerken van duurzame toegankelijkheid van overheidsdocumenten (de DUTO-kenmerken). Goede definities komen de uitvoerbaarheid ten goede, omdat daarmee helder is waar een organisatie aan dient te voldoen. In enkele gevallen zijn bepaalde kernbegrippen echter niet gedefinieerd, zoals 'authenticiteit' en 'integriteit', en is de relatie tussen de kenmerken niet voldoende helder.

Advies (3): definieer de kernbegrippen 'authenticiteit' en 'integriteit' en geef duidelijkheid over de verhouding tussen deze begrippen en de DUTO-kenmerken.

Om beheer van overheidsdocumenten volgens de laatste inzichten mogelijk te maken, is het van belang om blijvend aandacht te besteden aan de uitvoerbaarheid van de regelgeving. Dit kan tijdens evaluatiemomenten en door te bekijken welke nadere regels en normen nodig zijn om de uitvoering te sturen en te ondersteunen. Hier draag ik graag aan bij, en ik zal u hierover blijven adviseren. Om invulling en sturing te geven aan duurzame toegankelijkheid ontwikkel ik daarom ook kennis, die uitmondt in handreikingen en normen. In samenwerking met onder meer CIO Rijk en de Inspectie Overheidsinformatie en Erfgoed wil ik hier nog steviger invulling aan geven. De tweede nota van wijziging Archiefwet 2021³ kondigt een versteviging van mijn bevoegdheid als rijksarchivaris aan om normen te stellen voor de rijksoverheid. Deze bevoegdheid past bij de groeiende behoefte aan en noodzaak tot intensivering van de regie op de informatiehuishouding van de rijksoverheid.

Advies (4): voer actief beheer op de regelgeving en pas deze zo nodig aan, zodat deze blijft voorzien in de behoeften vanuit de praktijk.

Het uitzonderen van het kopieerverbod op beperkt openbare oorlogsarchieven sluit aan bij de praktijk en behoefte van hedendaagse onderzoekers. Deze regelgeving doet recht aan het oordeelsvermogen van de archivaris en de verantwoordelijkheid van onderzoekers. Op grond hiervan adviseer ik om de mogelijkheden voor het maken van reproducties verder te verruimen conform overweging 158 uit de AVG.

Advies (5): verruim in de geest van overweging 158 uit de AVG de mogelijkheden om reproducties te (laten) vervaardigen van documenten inzake voormalige totalitaire regimes, over genocide, misdaden tegen de menselijkheid, genocide, misdaden tegen de menselijkheid, met name de Holocaust, of over oorlogsmisdaden.

Waardering en selectie

In een open samenleving spreekt het voor zich dat overheidsorganisaties transparant zijn over de keuzes die ze maken, in de waardering en selectie van hun informatie. In een selectiebesluit verantwoordt een overheidsorganisatie hoe lang informatie bewaard moet blijven en wanneer deze vernietigd moet worden,

³ [Tweede nota van wijziging Archiefwet 2021](#), onderdeel C.

en vooral ook waarom. Ik zal vanuit mijn rol als hoeder van de eenheid in het selectiebeleid binnen de rijksoverheid de openbaarheid van die keuzes blijven benadrukken. Tegelijkertijd merk ik dat de daadwerkelijke implementatie van selectiebesluiten en het verantwoord vernietigen van documenten die hiervoor in aanmerking komen nog te vaak achterwege blijft, met als gevolg een almaar toenemend volume van informatie. Hierdoor groeit de behoefte van overheidsorganisaties aan ondersteuning bij de uitvoering. Ik volg de discussies die hier in de samenleving en politiek over worden gevoerd dan ook met aandacht.

Om een selectiebesluit goed uit te kunnen voeren, is een werkende technische voorziening voor de implementatie van het selectiebeleid noodzakelijk. Voor de archivering van e-mail en chatberichten is dit bij de rijksoverheid verplicht gesteld alvorens ik het modelselectiebesluit vaststel. Daarin heb ik namelijk kaders opgenomen waaraan de techniek moet voldoen om de duurzame toegankelijkheid van dit type documenten te garanderen. Op basis van deze ervaringen onderstreep ik de noodzaak om bij het ontwerp van toekomstige selectiebesluiten kaders op te nemen voor de implementatie.

Advies (5): maak het voor het verantwoordelijk overheidsorgaan verplicht om een implementatieplan op te stellen voor de organisatorische en technische uitvoering van een selectiebesluit.

Ik wil benadrukken hoe belangrijk ik het vind dat burgers kunnen meedenken bij de totstandkoming van een selectiebesluit. Het is voor de relatie tussen overheid en burgers essentieel, om meerdere perspectieven en belangen te erkennen en mee te wegen. Tijdens de ontwerpfase van een selectiebesluit hecht ik daarom veel belang aan de inzet van een externe deskundige als vertegenwoordiging van het maatschappelijk belang/belang van burgers, vanwege de gebleken meerwaarde van de adviezen. Om het vervolgens voor burgers makkelijker te maken om mee te denken door middel van een zienswijze, is het belangrijk dat de teksten van selectiebesluiten beschikbaar, vindbaar en begrijpelijk zijn en dat het proces en de overwegingen worden toegelicht. Daarnaast adviseer ik om de relatie tussen het selectiebesluit en het overzicht informatiehuishouding beter inzichtelijk te maken, zoals staat beschreven in de toelichting van de artikelen 2.3 en 2.4 van de Archiefregeling. Dit kan burgers helpen om selectiebesluiten goed te interpreteren.

Advies (6): zorg dat selectiebesluiten, zowel inhoud als proces, begrijpelijk zijn voor burgers en laat in het selectiebesluit een verwijzing opnemen naar het overzicht informatiehuishouding van een overheidsorgaan.

Ik heb ook kennisgenomen van het voornemen om het mogelijk te maken om documenten over te brengen zonder deze fysiek te verplaatsen. Vanuit het principe van *common ground*, waarbij decentrale overheden collectief afspraken maakten om de informatievoorziening gezamenlijk te moderniseren, zie ik dit als een veelbelovende ontwikkeling. De kern van deze informatiekundige visie is immers het scheiden van de presentatie van de gegevens die binnen processen

worden gebruikt. Daarmee stellen overheden gegevens zo breed als mogelijk beschikbaar en kunnen ze voor verschillende doelen worden gebruikt. Daarbij maken ze maximaal gebruik van gegevens uit bronregistraties.⁴ Ik constateer dat dit een gunstige ontwikkeling is, waarbij *archiving by design* wordt ingezet. Vanwege het verbrokkelde informatielandschap bij de rijksoverheid zie ik echter vooralsnog niet dezelfde mogelijkheden als bij decentrale overheden. Voor de rijksoverheid zou overbrengen zonder fysieke verplaatsing namelijk betekenen dat documenten in de oorspronkelijke systemen van het verantwoordelijke overheidsorgaan achterblijven, maar dat de wettelijke archiefzorg wél overgaat op de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Dat is onuitvoerbaar. Wel kunnen we de implicaties van een mogelijke infrastructurele ontwikkeling voor de rijksoverheid meenemen in de eerdergenoemde visieontwikkeling samen met de minister van Binnenlandse Zaken.

Advies (8): zonder de rijksoverheid uit van de mogelijkheid van overbrenging zonder fysieke verplaatsing.

De archivaris

Het is goed dat het advies van de archivaris bij verschillende bepalingen wordt voorgeschreven. Wat ontbreekt is wat een verantwoordelijk overheidsorgaan met het advies behoort te doen. Door dit helder te maken, krijgt het advies meer gewicht en kan de archivaris beter sturen op de borging van de belangen van de wet op de diverse onderdelen. Zo ben ik van mening dat het advies van de archivaris bij een Besluit beperking openbaarheid⁵ zeer zwaar dient te wegen. Alleen de archivaris ziet immers toe op de eenduidige toepassing van de beperkingsgronden bij inzage.

Advies (9): stel het in alle gevallen verplicht om een afwijking van het advies van de archivaris te motiveren en openbaar te maken.

Positief advies archivaris

Op specifieke onderdelen is het nodig om een positief advies van de archivaris vereist te maken vanwege de impact op de belangen van de burger. Dit geldt voor de toepassing van de varianten van overbrenging en voor migratie en vervanging van documenten, vanwege de onomkeerbaarheid van het proces.

Het moet worden voorkomen dat het opschorten van overbrenging kan uitmonden in een verkapte ontheffing van overbrenging. Het besluit op een (herhaald) verzoek tot opschorting dient niet licht genomen te worden. Daarom vind ik het van belang dat de voorwaarden waaraan overheden moeten voldoen helder zijn en het advies van de archivaris een bindend karakter krijgt.

Advies (10): stel een positief besluit van de archivaris verplicht bij varianten van overbrenging en vervangingsbesluiten.

⁴ https://www.gemmaonline.nl/index.php/Common_Ground

⁵ Voorstel van wet, artikel 7.3, lid 2.