



Nationaal Archief  
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en  
Wetenschap

# *Jouw depot, mijn depot?*

## **Verandering langetermijnbewaring overheidsinformatie**

Gevolgen en kansen voor overbrenging door  
uitvoeringsorganisaties

Versie: 1.0

Datum: 30-1-2019

Status: Vastgesteld

# Colofon

Projectnaam	Strategische openbaarheid / Jouw depot, mijn depot? Verkenning rolverdeling langetermijnbewaring overheidsinformatie
Projectleider	Bodien Abels
Contactpersoon	B. Abels T +31 6 46 10 01 48 bodien.abels@nationaalarchief.nl Postbus 90520 2509 LM Den Haag
Auteur	B. Abels (tekst en redactie)
Werkgroep	S. Sacher-Flaat, G. Kruithof, O. Raam, W. Westland
Versie	1.0
Bijlage(n)	3

# Samenvatting

## Achtergrond

Jouw depot, mijn depot (JDMD) gaat over de veranderende rolverdeling in langetermijnbewaring van digitale overheidsinformatie. Door digitalisering neemt de hoeveelheid data en informatie exponentieel toe. Tegelijk wordt die informatie, met name door uitvoeringsorganisaties, heel anders gebruikt dan vroeger. Daardoor neemt de (maatschappelijke) waarde van die informatie toe. Dat leidt tot andere beheer- en bewaarstrategieën dan in de papieren wereld en veroorzaakt spanning met de bestaande Archiefwet.

In juni 2018 kondigde minister Slob (MBVOM) aan de overbrengingstermijn van archieven te willen verkorten naar 10 jaar. De minister gaf daarbij echter nadrukkelijk ruimte voor onderzoek naar de mogelijkheid van bewaren bij de bron, waarbij archieven niet worden verplaatst maar in hun oorspronkelijke omgeving blijven.

## Onderzoek Nationaal Archief

Om meer inzicht in de problematiek te krijgen heeft een werkgroep van het Nationaal Archief in 2017 en 2018 onderzoek gedaan. We wilden onder andere weten bij welke organisaties problemen spelen die voortkomen uit de veranderende rolverdeling, en of deze organisaties een groter probleem krijgen bij verkorting van de overbrengingstermijn. Ook onderzochten we welk effect bewaren bij de bron zou hebben op onze archiefcollectie.

De onderzoeksresultaten zijn verwerkt in dit rapport. Verder is een aantal mogelijke oplossingsrichtingen en een aantal vervolgvragen in het rapport opgenomen.

## Wat is het probleem?

Op basis van ons onderzoek constateren we dat de veranderende rolverdeling in langetermijnbewaring van digitale overheidsinformatie leidt tot een aantal verschillende problemen:

1. informatie is langer nodig dan de huidige overbrengingstermijn;
2. er ontstaan digitale archiefcollecties buiten de wettelijke kaders van de Archiefwet kaders om;
3. er ontstaan steeds vaker verantwoordelijkheidsproblemen rond eigenaarschap, zorgdragerschap en beheer bij gezamenlijke beheersorganisaties en binnen stelsels/netwerken;
4. digitale overbrenging is technisch complex, zeker binnen digitale netwerken, en leidt snel tot informatieverlies;
5. de centrale bewaarstrategie (overbrenging van het origineel, geen digitale kopieën) laat geen ruimte voor een afwijkende omgang met uitvoeringsinformatie, onderzoeksdata of collecties. Daarbij zijn selectiebeslissingen vaak onherkenbaar in selectielijsten.

Deze knelpunten leiden uiteindelijk tot problemen met de wettelijke verplichte overbrenging van archieven, maar beginnen al veel vroeger in de keten.

## Bevindingen

1. We kunnen ongeveer twintig organisaties aanwijzen bij wie een JDMD-probleem speelt. Het gaat om uitvoerings- of onderzoeksinformatie, meestal betreft het grote gegevens- of databestanden (dus geen beleidsprocessen of losse documenten). We verwachten dat het aantal organisaties met JDMD-problematiek zal toenemen.
2. De knelpunten worden urgenter en complexer door de inrichting van digitaal langetermijnbeheer, digitalisering en vernetwerking. Dat leidt ook tot nieuwe verantwoordelijkheidsproblemen rond eigenaarschap/ zorgdragerschap en beheer.
3. We verwachten dat verkorting van de overbrengingstermijn organisaties verder onder druk zal zetten. Omgekeerd is de impact van bewaren bij de bron op archiefdiensten groot maar waarschijnlijk lange tijd onzichtbaar.
4. Het idee dat organisaties zelf archiefbewaarplaats in de zin der wet worden, lost in veel gevallen het probleem niet op. Veel organisaties beheren informatie die extreem lang veranderd moet kunnen worden. Archiefbeheerplaatsen beheren juist informatie die niet meer veranderd wordt. Bovendien maakt overdragen van dynamische informatie naar een archiefbewaarplaats, de minister van OCW (mede)verantwoordelijk voor het primaire proces.
5. Er moet dus iets gebeuren, al is overgaan op een volledig decentraal stelsel niet nodig. De knelpunten zijn binnen het huidige wettelijke kader niet op te lossen. Aanpassen van de Archiefwet, waardoor meer ruimte ontstaat voor afwijking van de standaardoverbrenging is noodzakelijk.
6. Het belang van uitvoerings- en onderzoeksinformatie neemt toe, evenals de gebruikstermijnen. We hebben een daarop aangepaste selectiestrategie nodig.
7. Selectielijsten zijn niet digitaal doorzoekbaar, en hanteren vaak een (te) hoog abstractieniveau. Het huidige Generiek Waarderingsmodel Rijksoverheid (GWR, ook wel concernlijsten genoemd) versterkt dat probleem. Bewaarbeslissingen voor de belangrijkste databestanden in Nederland zijn vrijwel onzichtbaar.

## Oplossingsrichting

Aanpassing van de Archiefwet is nodig, maar het is belangrijk aan te blijven sluiten bij de doelen en uitgangspunten van de Archiefwet. Dat betekent dat duurzaamheid, toegankelijkheid/openbaarheid en erfgoed goed moeten worden geregeld, maar dat kan ook op andere manieren dan in het huidige stelsel.

Een deel kan opgelost worden door toe te staan dat te bewaren informatie, in sommige gevallen en onder voorwaarden, bij de archiefvormer blijft. Het bewaren bij de bron moet een grondslag krijgen. De wet moet ruimte gaan bieden aan verschillende typen langetermijnbewaring (zie verder kader onder 8.3). Daaronder valt ook bewaren bij de bron, dat meer lijkt meer op (semi-permanent) uitstel van overbrenging dan op het aanwijzen van een archiefbewaarplaats. Voor alle langetermijnbewaarplaatsen moeten we basiseisen voor duurzaamheid, toegankelijkheid /openbaarheid en erfgoed gaan uitwerken. Verder hebben we een aangepaste strategie nodig waarin (gedeeltelijke bewaring) van uitvoering- en onderzoeksinformatie, open data, basisregistraties en ketens een duidelijker plaats krijgen. De ontwikkeling daarvan zal hand in hand moeten gaan met de ontwikkeling van bewaren bij de bron.

Ook de verantwoordelijkheidsproblemen rond eigenaarschap/zorgdragerschap en beheer moeten aandacht krijgen in de nieuwe Archiefwet. Gezamenlijke beheerfuncties en netwerken zijn nieuwe fenomenen in de keten die nu geen juridische plaats in het systeem hebben. Die plaats moeten ze wel krijgen, omdat het idee dat individuele zorgdragers verantwoordelijk blijven voor iets dat gezamenlijk wordt uitgevoerd, in de praktijk vaak niet blijkt te werken. Dat komt uiteindelijk de duurzaamheid van archieven niet ten goede.

# Inhoud

1. Inleiding	7
2. Digitale overheidsinformatie	9
3. Casuïstiek en verkorting overbrengingstermijn	14
4. Huidig wettelijk kader	17
5. Verkenning naar organisaties	21
6. Impact verkorting overbrenging en effect op collecties	35
7. Bevindingen	38
8. Mogelijke oplossingsrichting	43
Eindnoten	46
Literatuur	52
Bijlage 1: begrippen archiefwet	54
Bijlage 2: nieuwsbericht OCW 11/6/2018	55
Bijlage 3: voorzet kader duurzaamheidsbeleid	56



# 1. Inleiding

## 1.1 Jouw depot, mijn depot

Jouw depot, mijn depot ofwel JDMD is de ‘wandelgangen-term’ die binnen het Nationaal Archief gebruikt wordt voor een aantal vraagstukken rond de inrichting van het langetermijnbewaring van overheidsinformatie. De term verwijst naar de binaire<sup>1</sup> manier waarop de Archiefwet omgaat met overheidsinformatie. Die informatie bevindt zich of bij de zorgdrager<sup>2</sup> of bij een formele archiefbewaarplaats (in jouw depot of in het mijne) als elkaar uitsluitende categorieën.

JDMD, en ook dit rapport, gaat meestal over overbrenging in de digitale wereld. Dat komt doordat overbrenging voor archiefdiensten het traditionele aangrijpingspunt op de informatieketen is. Het is het moment waarop de archieven letterlijk en formeel naar de archiefdienst overgaan om daar duurzaam bewaard te worden (zie verder onder 2.1). Maar het is belangrijk te beseffen dat JDMD over meer gaat. Het onderwerp is in wezen de veranderende rolverdeling in langetermijnbewaring van digitale overheidsinformatie. De effecten daarvan treden al ver voor de overbrenging in de informatieketen op, bijvoorbeeld bij het opstellen van selectielijsten en de inrichting van duurzaam beheer. Dat zien we ook terug in dit rapport.

Door digitalisering neemt de hoeveelheid data en informatie exponentieel toe. Tegelijk wordt die informatie, door bijvoorbeeld uitvoeringsorganisaties, heel anders gebruikt dan vroeger. Dat leidt tot andere beheer- en bewaarstrategieën dan in de papieren wereld, en dat veroorzaakt spanning met de bestaande wetgeving. Nieuwe vormen van gezamenlijk informatiebeheer leiden tot discussies over zorgdragerschap en beheer. Grootchaliger en langduriger gebruik leiden tot het ontstaan van decentrale archieffuncties en verzoeken van organisaties om zelf archiefbewaarplaats te mogen worden. Toenemende vernetwerking van informatie maakt vernietigen en verplaatsen van informatie technisch ingewikkelder, en zet daarmee de overbrenging zelf onder druk.

In juni 2018 heeft minister Slob (MBVOM) aangekondigd de overbrengingstermijn van archieven te willen verkorten naar 10 jaar. Een belangrijke reden daarvoor is twijfel aan de kwaliteit van het informatiebeheer bij organisaties, en de negatieve gevolgen die dat heeft voor de veiligheid en transparantie van overheidsinformatie (zie onder andere de motie Segers<sup>3</sup>). In zijn brief gaf de minister echter ook ruimte voor onderzoek naar een vorm van bewaren bij de bron, waarbij archieven niet worden verplaatst maar in hun oorspronkelijke omgeving blijven<sup>4</sup>. Daarmee erkent de minister dat langetermijnbewaring van digitale overheidsinformatie misschien vraagt om andere bewaarstrategieën dan alleen de klassieke overbrenging.

## 1.2 Verkenning JDMD

Voor het Nationaal Archief is de vraag hoe we met de veranderende rolverdeling in langetermijnbewaring moeten omgaan. Uit eerder onderzoek en casuïstiek wisten we al dat overbrenging door digitalisering onder druk staat (Abels, 2017). We wisten alleen niet precies hoe groot of urgent het probleem was.

De aangekondigde wetwijziging voegde nog een dimensie toe aan het vraagstuk. Bewaren bij de bron en verkorting van de overbrengingstermijn zijn namelijk tegengestelde bewegingen. Zo'n spanningsveld vraagt om visievorming, maar ook om kennis en inzicht in de feitelijke situatie en problematiek. Om tot oplossingen te komen moet je bijvoorbeeld weten welke organisaties hun archieven niet kunnen of willen overbrengen en waarom, maar ook welke impact dat heeft op archiefdiensten.

Om meer inzicht in de problematiek te krijgen heeft een werkgroep van het Nationaal Archief in 2017 een verkenning uitgevoerd. We wilden vooral weten:

- Bij welke (soort) organisaties is dit probleem aan de orde, en om welke reden;
- Gaat het om herkenbare groepen (waarvoor je bijvoorbeeld apart beleid zou kunnen formuleren);
- Zijn het veel organisaties;
- Krijgen die organisaties een probleem bij verkorting van de overbrengingstermijn (en is er dus behoefte aan een aparte voorziening in de Archiefwet);
- Welk effect zou bewaren bij de bron hebben op onze archiefcollectie?

De verkenning en uitwerking van de resultaten vond plaats in 2017. De onderzoeksresultaten zijn verwerkt in dit rapport.

Let op: het onderzoek was is niet bedoeld als definitief of uitputtend overzicht. Er kunnen ook geen 'rechten' aan ontleend kunnen worden. Voor deze verkenning hebben we vooral gebruik gemaakt van bestaande kennis binnen onze eigen organisatie en informatie via internet. Er is geen contact opgenomen met de beschreven organisaties, en het is dus mogelijk dat zij zich niet in onze observaties herkennen.

Een belangrijke vervolgvraag op de verkenning was of we een aanzet voor een strategisch kader konden formuleren. De gedachtevorming daarover vond gedurende 2018 plaats, in samenhang met de inmiddels opgestarte projectgroep wijziging archiefwet bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). De mogelijke oplossingsrichtingen (een kader voor verschillende typen bewaarscenario's die ruimte zouden moeten krijgen in de Archiefwet, en een aantal vervolgvragen die verder uitgezocht zouden moeten worden) is toegevoegd aan dit rapport.

## 1.3 Leeswijzer

In dit rapport presenteren wij de resultaten van ons onderzoek. Om het beter te kunnen plaatsen staan we eerst uitgebreid stil bij de context. Aan de orde komen: de ontwikkelingen rond digitale overheidsinformatie in hoofdstuk 2, casuïstiek en de verkorting van de overbrengingstermijn in hoofdstuk 3, en een korte introductie op het huidige wettelijk kader in hoofdstuk 4. Daarna volgen in hoofdstuk 5 de resultaten van de verkenning naar de organisaties. In hoofdstuk 6 analyseren we het effect van verkorting van de overbrengingstermijn, en de impact van bewaren bij de bron op de collectie van het Nationaal Archief. In hoofdstuk 7 zetten we de bevindingen uit het onderzoek op een rij. Tot slot schetsen we in hoofdstuk 8 de mogelijke oplossingsrichtingen.





## 2. Digitale overheidsinformatie

### 2.1 Introductie overbrenging volgens de Archiefwet

In artikel 12 van de Archiefwet 1995 staat: 'de zorgdrager brengt de archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar over naar een archiefbewaarplaats'. Dit is de zgn. archiefwettelijke overbrenging. Uit de memorie van toelichting blijkt dat de wet met overbrenging verschillende belangen probeert te borgen, zoals bedrijfsvoering (te lang bewaren is duur) en erfgoedbehoud, maar ook de veiligheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie.

De wetgever hanteert bij overbrenging twee uitgangspunten:

1. dat de meeste informatie na twintig jaar zijn directe belang voor een organisatie heeft verloren;
2. dat de toegankelijkheid en openbaarheid van overheidsinformatie beter gewaarborgd is bij speciaal toegeruste openbare archiefbewaarplaatsen. (Memorie van toelichting op de Archiefwet 1995, 1992-1993).<sup>5</sup>

Overbrenging is een van de belangrijkste overgangen in het archiefstelsel. Voor overheidsorganisaties betekent overbrenging dat zij hun informatie moeten afstaan aan een ander.<sup>6</sup> Daarvoor moeten ze vaak nog het nodige regelen. In de papieren praktijk stellen veel overheidsorganisaties de bewerking van hun archieven uit tot vlak voor het moment van overbrenging. Voor hen betekent overbrenging dat te bewaren informatie definitief afgescheiden moet worden van te vernietigen materiaal<sup>7</sup>, en dat die informatie nu echt moet voldoen aan de normen voor goede, geordende en toegankelijke staat uit de Archiefregeling.

Een cruciaal principe bij overbrenging is dat informatie daarna niet meer gewijzigd wordt. Het is definitief statische informatie geworden, als tegengesteld aan informatie in de dynamische en semi-statische fase van voor de overbrenging.<sup>8</sup>

Maar overbrenging naar een archiefdienst leidt ook tot veranderingen in het openbaarheidsregime rond de informatie. Onder de Archiefwet is informatie in principe openbaar en kosteloos te raadplegen. Alleen bij zwaarwegende gronden, zoals bijvoorbeeld privacy of staatsbelang, kunnen nog (tijdelijk) beperkingen aan de openbaarheid worden gesteld. De informatie is dan meestal toch onder voorwaarden in te zien.<sup>9</sup>

Overbrenging heeft verder wijziging in de verantwoordelijkheid voor de informatie en de financiering tot gevolg. Bij het Rijk gaat de bestuurlijke verantwoordelijkheid voor beheer en openbaarmaking over van de oorspronkelijke eigenaar of zorgdrager (of vakminister) naar de minister van Cultuur (nu minister van OCW) gedelegeerd aan de algemeen rijksarchivaris/het Nationaal Archief en de Regionale Historische Centra. Met andere woorden: op rijksniveau gaan archieven na twintig jaar over naar het domein van het erfgoed en wordt het beheer vanaf dat moment betaald uit de cultuurbegroting. Bij de decentrale overheid werkt dat anders: daar blijft de bestuurlijke verantwoordelijkheid bij het college van burgemeester en wethouders (B&W), Gedeputeerde Staten of het bestuur van het waterschap, maar is de uitvoering wel gedelegeerd aan de archivaris/archiefdienst.

Ook digitale archieven moeten worden overgebracht. Om dat mogelijk te maken is een digitale infrastructuur ingericht op basis van het e-depot van het Nationaal Archief. Momenteel worden de overheidsorganisaties van het Rijk op die infrastructuur aangesloten.

## 2.2 Impact digitalisering op overheidsinformatie

Digitalisering verandert onze omgang met informatie. De hoeveelheid informatie neemt explosief toe, terwijl ons gebruik ervan sterk verandert. Anders dan bij papier komt digitale informatie steeds meer los te staan van fysieke dragers, specifieke plaatsen en organisatiegrenzen. (Castells, 1996). In eerder onderzoek van het Nationaal Archief is het effect daarvan op de organisatie van overheidsinformatie onderzocht (Abels, 2017). Een samenvatting van de belangrijkste ontwikkelingen:

### 1. De aard van informatie verandert

Het klassieke 'document' verdwijnt, veel informatie komt uit databases. Van de meeste gegevens bestaan meerdere versies, digitale kopieën, mirrors en backups. Authenticiteit is een kwestie van checksums en afspraken binnen een infrastructuur.<sup>10</sup> We zien steeds meer samengestelde informatieobjecten ook wel compound information documents genoemd. Dit zijn datacombinaties van verschillende organisaties die samen een document of gegeven vormen, bijvoorbeeld het energielabel.

### 2. Meer en ander gebruik van informatie

Steeds meer organisaties maken en ontvangen enorme hoeveelheden informatie, en moeten of willen die informatie lang bewaren. We zien steeds meer continu en meervoudig (her)gebruik van informatie. Daardoor ontstaan decentrale archief functies en worden informatietaken herschikt. Er ontstaat, buiten het archiefwezen om, een groep grote databeheerders binnen de overheid die ook langetermijnbeheer van informatie inrichten.

### 3. Informatie van verschillende organisaties raakt steeds meer verknoopt

Dat gebeurt door de inrichting van digitale ketens- en netwerken, zoals het Stelsel Basisregistraties en het Digitaal Stelsel Omgevingswet.<sup>11</sup> Daarnaast zien we de opkomst van gedistribueerde informatieverwerking zoals blockchain (zie verder onder 2.6).

### 4. Open overheid

Overheidsorganen maken online steeds meer en eerder informatie beschikbaar voor burgers en bedrijven. Daarbij ontstaat soms het misverstand dat 'eens openbaar, altijd openbaar' is. Overbrenging lijkt niet meer nodig om de openbaarheid van overheidsinformatie te regelen.<sup>12</sup> Over het algemeen treffen overheden toch onvoldoende maatregelen om informatie en open data die zij delen op websites en sociale media, duurzaam te ontsluiten.<sup>13</sup>

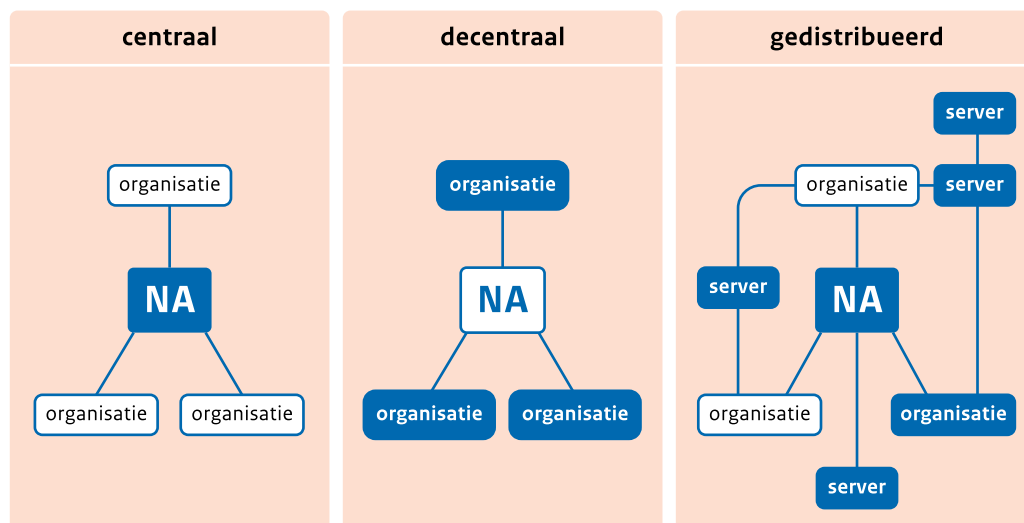
Een belangrijk gegeven is dat de bestuurlijke context waarin dit gebeurt grotendeels hetzelfde blijft: alle organisaties, bestuurslagen en beleidskolommen hebben hun eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden. (Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid, 2017). Dat levert vaak spanning op, bijvoorbeeld omdat de optimale inrichting van een digitaal netwerk tot hele andere eisen leidt dan de bestuurlijke verantwoordelijkheid van organisaties.

Samenvattend, er ontstaat steeds meer informatie en het gebruik daarvan verandert. Informatiebeheer wordt intensiever. Daarbij ontstaan andere werkverdelingen. We zien een (deels nieuwe) groep van grote databeheerders ontstaan. Daarbij wordt informatie steeds meer gedeeld en eerder openbaar gemaakt. Tegelijk houdt de formele werkelijkheid nog weinig rekening met de effecten van deze digitale ontwikkelingen.

## 2.3 Centraal, decentraal en gedistribueerd

De termen centraal, decentraal en gedistribueerd worden veel gebruikt in netwerkarchitectuur. Bijvoorbeeld: bij centrale opslag wordt informatie centraal (op 1 locatie of bij een organisatie) bewaard, terwijl bij decentrale opslag de informatie zich op meerdere locaties bevindt, maar via een netwerk bereikt kan worden. Bij gedistribueerde opslag (of gedistribueerd beheer, zie verder onder 2.5) wordt informatie op verschillende plekken opgeslagen, meestal buiten de eigen organisatie (op servers van derden). In de praktijk zien we vaak dat binnen digitale netwerken de verschillende strategieën gecombineerd worden. Gedistribueerde informatieverwerking, zoals blockchain, gaat nog veel verder. Hier worden alle functies over verschillende gegevensverwerkende systemen verspreid, en worden ze onderling via een datacommunicatienetwerk met elkaar verbonden (wat-betekent-gedistribueerde-gegevensverwerking, 2018). Dat betekent bijvoorbeeld dat delen van het proces (berekening, opslag) simultaan op verschillende plekken tegelijk plaatsvinden.

De netwerkterminologie wordt ook toegepast op organisaties. Zo wordt overheidsinformatie op veel verschillende plekken, dus decentraal gevormd. Maar het langetermijnbeheer van overheidsinformatie is centraal geregeld: door overbrenging komt alle te bewaren overheidsinformatie uiteindelijk samen in een beperkt aantal openbare archiefbewaarplassen. Anders gezegd, de Archiefwet gaat uit van een centrale bewaarstrategie en centrale bewaarfunctie voor de lange termijn. Dat is niet uniek voor de Nederlandse wetgeving. Alle formele archiefstelsels gaan uit van een centrale bewaarstrategie vanwege de voordelen op het gebied van schaalgrootte, efficiëntie en dienstverlening.



Figuur 1: langetermijnbewaring centraal, decentraal, en gedistribueerd

## 2.4 Post custodial theory: casus Australië

Binnen de archivalische wetenschap kennen we decentrale of gedistribueerde archief functies. Dit idee speelt een centrale rol in de post custodial theory of archives. Deze theorie (in de jaren negentig van de vorige eeuw ontwikkeld in Amerika, Australië en Canada) gaat er vanuit dat de rol van archivariissen in een digitale wereld fundamenteel verandert: 'from a custodian of inactive records in a centralized repository to the role of a manager of records that are distributed in the offices where the records are created and used'. (Society of American Archivists )

In een post-custodial systeem blijven zowel informatie als de verantwoordelijkheid bij de oorspronkelijke organisatie. In plaats van een centrale bewaarstrategie komt er dus een decentraal systeem, waarin alle informatie in principe bij de bron blijft. In deze theorie krijgen centrale archiefbewaarplassen een volledig andere rol, nl. die van last resort. Ze dienen als laatste opvang, bijvoorbeeld wanneer een systeem uitgefaseerd wordt, of wanneer de organisatie ontbonden wordt en het archief nergens anders meer heen kan.<sup>14</sup>

Australië is waarschijnlijk het enige land waar gedurende korte tijd, formeel een gedistribueerd stelsel heeft bestaan. Achteraf lijkt een belangrijke reden de aanname te zijn geweest, dat archiefdiensten het digitaal beheer niet aankonden. Het ontbrak hen aan de benodigde kennis en middelen. Het leek daarom logisch dat archiefvormers het beheer zelf zouden blijven doen. (Boadle, 2004). Inmiddels is die situatie drastisch veranderd. De meeste nationale archiefdiensten hebben een eigen e-depot, en zijn vaak beter in langetermijnbewaring van digitale informatie dan de archiefvormende organisaties. Ook de Australian National Archives hebben een eigen e-depot, en zijn daarmee weer terug op het pad van het centraal beheer.

#### **De Australische casus is leerzaam om drie redenen:**

1. Financiële argumenten en onbekendheid met nieuwe techniek speelden een grote rol in het debat rond non-custodial beheer. In de loop van de tijd bleken die argumenten echter minder relevant dan gedacht. Archiefdiensten pasten zich aan, aan de digitale ontwikkelingen;
2. Er zijn 3 soorten gebruik van informatie: primair (business), secundair (verantwoording/Wob/burgers) en tertiair (wetenschappelijk onderzoek/ erfgoed). De Australische casus leert dat de meeste organisaties het moeilijk vinden om goed voor het secundair en tertiair gebruik te zorgen. Het is niet hun primaire belang, en zonder externe druk verwaarlozen ze deze onderdelen;
3. Daarom is het belangrijk dat een andere instantie die secundaire en tertiaire belangen kan verdedigen. Hetzij door de informatie (onder dwang) over te nemen, hetzij door toezicht te houden op het beheer.

Voor effectieve langetermijnbewaring is dus een combinatie nodig van e-depots, toezicht, handhaving en advisering vooraan in de keten (Boadle, 2004).

## 2.5 Gedistribueerd beheer

Een ontwikkeling waarmee de post-custodial theory nog geen rekening hield, is dat digitale informatie vaak beheerd wordt door organisaties die geen eigenaar van die informatie zijn. Dit noemen we gedistribueerd archiefbeheer; wat dus iets anders is als gedistribueerde informatieverwerking of gedistribueerde archief functies.

Maar deze ontwikkeling speelt toch een enorme rol in iedere discussie over rolverdeling bij duurzame langetermijnbewaring. In de praktijk blijkt grootschalig digitaal beheer namelijk dermate complex, dat de meeste overheidsorganisaties het liever niet zelf doen. Informatie staat niet in de eigen kelder, maar op servers van derde partijen. Deze beheeromgevingen zijn vaak getrapd. Data staat bijvoorbeeld op commerciële servers, of op servers aangeboden via shared services en gezamenlijke beheerorganisaties.<sup>15</sup>

Ook archiefdiensten doen mee aan deze ontwikkeling. Bij het uitplaatsen bieden archiefdiensten hun eigen e-depot aan voor het beheer van niet-overgedragen archieven. Daarmee nemen ze digitale beheerstaken van andere overheidsorganisaties over. Anders dan bij overbrenging, beheert het Nationaal Archief of een RHC als dienstverlener het archief - inclusief later te vernietigen bestanden - en blijft de archiefvormer/zorgdrager verantwoordelijk.<sup>16</sup>

## 2.6 Centrale bewaarfunctie staat onder druk

In Nederland bestaat geen decentraal archiefstelsel. Het wettelijk stelsel gaat uit van centrale bewaring voor de lange termijn. Toch zien we steeds meer decentrale archieffuncties ontstaan, al hebben die geen formele status onder de Archiefwet. Soms ontstaan die decentrale archieffuncties (zoals de post custodial theory voorspelt) doordat organisaties hun eigen langetermijn beheer inrichten rond hun eigen gegevensverzameling. Soms ontstaan ze doordat opslagfaciliteiten van derde partijen zich doorontwikkelen in de richting van volwaardige e-depots of datawarehouses, expliciet bedoeld voor langetermijnbeheer.

Het is te verwachten dat deze trend doorzet. De ontwikkeling van decentrale archieffuncties wordt sterk gestimuleerd, bijvoorbeeld door de verwachting dat de kosten van digitale opslag zullen blijven dalen. Ook het toenemend hergebruik van informatie speelt een rol. Organisaties willen steeds meer informatie langer bewaren omdat ze er steeds meer en vooral andere toepassingen voor bedenken. Tenslotte doet ook het archiefwezen zelf een duiding in het zakje, door het belang van duurzaam beheer voortdurend bij organisaties onder de aandacht te brengen. Maar de opkomst van decentrale archieffuncties zet de centrale bewaarstrategie van de Archiefwet onder druk. Het leidt tot discussie over de rolverdeling. Want hoe duurzamer decentrale archieffuncties worden ingevuld, hoe kleiner de noodzaak voor overbrenging wordt. In twee belangrijke doelen van overbrenging, namelijk de veiligheid van informatie en het behoud van erfgoed, wordt dan op een andere manier voorzien.<sup>17</sup>

Ook de toenemende verknoping en/of gedistribueerde verwerking van informatie zet de centrale bewaarstrategie onder druk. Overbrenging veronderstelt eigenlijk een duidelijke levenscyclus van informatie binnen een organisatie: van voorbereiding en concept tot de definitieve producten die eventueel gepubliceerd worden. In zo'n systeem kan afgesloten informatie makkelijk overgedragen worden. Bij digitale informatie is die cyclus veel minder duidelijk. Sommige databestanden, zoals de basisregistraties, zijn continu in bewerking.

Daarbij werken organisaties vaak samen in digitale ketens of -netwerken. Ze linken naar elkaars data of zetten gezamenlijke compound information documents in. Of ze maken, al dan niet verplicht, gebruik van informatie van andere organisaties, zoals bijvoorbeeld binnen het Stelsel Basisregistraties en het DSO gebeurt.<sup>18</sup> Dat maakt organisaties sterk afhankelijk van het informatiebeheer bij andere organisaties. Wil je dat goed doen, dan zijn aanmerkelijke investeringen en zorgvuldige inrichting van infrastructuur en processen noodzakelijk. Zo'n grote investering laat je niet zomaar los. Maar in de praktijk lijken veel netwerken voorlopig meer op een berg spaghetti van oude en nieuwe systemen die met veel work-arounds in de lucht worden gehouden (de zgn. ICT-legacy). Ook daar blijf je liever vanaf. De grote vraag is dus of het ontvlechten van sterk verknoopte informatie binnen een vertakt netwerk wel wenselijk of technisch haalbaar is.

Dat probleem wordt nog veel groter bij de gedistribueerde verwerking van gegevens, zoals bij block chain. Daarbij draait dezelfde informatie parallel bij verschillende verwerkers en is niemand de centrale spin in het web. Hoe je binnen zo'n systeem het historisch belang moet borgen, is een open vraag.

## 3. Casuïstiek en verkorting overbrengingstermijn

### 3.1 Casuïstiek bij verschillende organisaties

Voor het Nationaal Archief bleek de afgelopen jaren uit casuïstiek rond een aantal organisaties dat digitalisering de klassieke rolverdeling onder druk zet. Het gaat daarbij om organisaties zoals CBS, DANS, het Handelsregister, Kadaster, KOOB, NIBG, P-Direkt, Rijksoverheid.nl en de Tweede Kamer. Ook het Nationaal Archief zelf staat op het lijstje, want ook onze rol verandert.

Organisatie	Casus
Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)	Overbrenging stuit op conflict tussen CBS-wet en Archiefwet. CBS wil bepaalde archieven niet overbrengen. Procedure voor vaststelling van de selectielijst is gestopt door CBS vanwege de overbrengingsplicht die een lijst impliceert voor te bewaren materiaal.
Data Archiving and Networked Services (DANS)	Heeft geïnformeerd naar de mogelijkheid om archiefbewaarplaats te worden voor certificering en het wettelijk verplichte beheer van overheidsmateriaal (AVODI en Erfgoedwet).
Handelsregister	Betwijfelt noodzaak van overbrenging. Waarom investeren in aansluiting op digitale infrastructuur voor archieven als ze een basisregistratie zijn? Ook verdienmodel zit in de weg.
Kadaster	Overbrenging stuit op conflict tussen Kadasterwet en Archiefwet. Looptijd basisregistraties bij Kadaster is langer dan twintig jaar. Heeft geïnformeerd naar mogelijkheid archiefbewaarplaats te worden.
Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOB)	Conflicterende wetgeving. Bekendmakingswet verplicht blijvende beschikbaarheid van aantal publicaties. KOOB heeft daarmee archiveringsopdracht die concurreert met Archiefwet En heeft geïnformeerd of bewaren bij de bron een optie is.
Nationaal Archief	1) biedt uitplaatsen als vorm van dienstverlening aan. Mag dat? 2) opslag bij ODC: is externe opslag van data voor archiefbeheerplaats toegestaan?
Nederlands Instituut Beeld en Geluid (NIBG)	Heeft geïnformeerd naar mogelijkheid archiefbewaarplaats te worden voor semi-permanente bewaarfunctie AV-materiaal Tweede Kamer.
P-Direkt	Beheerder/uitvoerder voor P&O werkprocessen van alle ministeries, maar geen eigenaar van de informatie. Vaststellen van de gezamenlijke selectielijst werd langdurig proces door gebrek aan overeenstemming onder eigenaren. Discussie rond eigenaarschap hindert adequaat beheer, met als risico dat informatie langer bewaard wordt dan nodig.
Rijksoverheid.nl	Enorme, deels historische, gegevensverzameling. Eerste herkenningspunt voor burgers, maar informatie is van verschillende zorgdragers. Nationaal Archief en DPC verkennen vervroegde overbrenging voor de hele collectie.
Tweede Kamer	Overbrenging momenteel technisch onmogelijk, leidt tot verlies van informatie.

Op de casussen komen we verderop nog terug (zie hoofdstuk 5). Voor nu is van belang wat ze gemeen hebben. Deze organisaties zijn allemaal bezig met het inrichten van langetermijnbeheer van digitale overheidsinformatie, en daarbij ontstaan vragen over de rolverdeling die de Archiefwet voorschrijft. Bijvoorbeeld vragen over de verantwoordelijkheid voor informatie bij nieuwe vormen van gezamenlijk beheer: wie stelt vast, wie brengt over? Of vragen over de noodzaak van overbrenging: organisaties blijken hun informatie langer nodig te hebben, en dat leidt tot verzoeken om zelf archiefbewaarplaats te worden (overigens is geen van die verzoeken gehonoreerd, zie verder onder 7.2). In een enkel geval gebeurde juist het omgekeerde: daar was de vraag of de overbrenging niet veel eerder kon plaatsvinden, zodat de organisaties niet zelf het duurzaam beheer hoefden te regelen.

Dergelijke voorbeelden geven aan dat de standaardoptie uit de wet niet goed toegesneden is op de digitale praktijk, en dat organisaties op zoek gaan naar alternatieven.

### 3.2 Verkorting van de overbrengingstermijn

Naast de casuïstiek, zet ook de politiek vraagtekens bij de traditionele rolverdeling in de archiefketen. De (politieke) wens om de overbrengingstermijn voor digitaal archief aanzienlijk te verkorten is niet nieuw. Het idee komt al voor in de Archiefvisie uit 2011 (OCW en BZK, 2011). Daarin werd al gepleit voor eerder overbrengen op basis van vrijwilligheid. De reden is dat twintig jaar in de digitale wereld extreem lang is. De levenscyclus van digitale informatie is veel korter. Als er niet op tijd maatregelen worden genomen gaat informatie voorgoed verloren. Binnen Europa heeft een aantal Scandinavische landen al kortere overbrengingstermijnen voor digitale informatie: Estland (10 jaar), Finland (10 jaar) Noorwegen (wisselende termijnen) en IJsland (5 jaar).

In 2016 was verkorting van de overbrengingstermijn een belangrijk onderdeel van de motie Segers. Daarin werd de regering verzocht de Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie. De directe aanleiding voor deze motie was de 'Bonnetjesaffaire van Teeven', waarbij opnieuw bleek dat het met de naleving van de Archiefwet 1995 niet goed gesteld was.

In het rapport 'Impact verkorting overbrengingstermijn' (Stroeker N., 2017)<sup>19</sup> werd de achterliggende redenering van de motie geanalyseerd:

'In het licht van deze bevindingen kan de motie van Segers c.s. worden gezien als een wens om van de overbrengingstermijn een effectievere stok achter de deur te maken. Door de overbrenging in de tijd naar voren te halen, worden overheden eerder gedwongen hun archiefbescheiden op orde te brengen. Stukken kunnen niet meer twintig jaar blijven liggen met het risico dat zij verloren gaan in een ondoorgrondelijke, niet te overziene informatieberg of helemaal niet meer leesbaar zijn vanwege de vergankelijkheid van digitale informatiedragers en bestandsformaten. Met een kortere termijn moeten stukken die in de toekomst mogelijk relevant kunnen zijn eerder uit de informatieberg worden gefilterd zodat zij kunnen worden geordend en veiliggesteld.' (Stroeker N., 2017)

Kortom, de Tweede Kamer twijfelt aan de kwaliteit van het informatiebeheer van archiefvormende organisaties. Uit de impactanalyse bleek dat de meeste respondenten deze analyse onderschrijven. Dat heeft gevolgen voor de manier waarop men naar de overbrengingstermijn kijkt. Het rapport concludeert:

- De twintig jaar termijn roept vragen op vanwege de hoge snelheid waarmee informatieopslag en -verwerking zich ontwikkeld;
- Binnen de archiefwereld (archiefvormers en archiefinstellingen) bestaat 'een breed gedragen overtuiging dat de termijn van twintig jaar niet meer van deze tijd is', een deel van de archiefwereld vindt dat niet de termijn maar de inhoud van het begrip 'overbrengen' aan herziening toe is;
- Dat verkorting een positief effect zal hebben op de duurzaamheid en kwaliteit van het beheer van archiefbescheiden.<sup>20</sup> (Stroeker N., 2017).

Het rapport werd in 2017 aan de Kamer aangeboden.<sup>21</sup> In juni 2018 kondigde MBVOM zijn voornemen tot wijziging van de Archiefwet aan, waarbij de huidige overbrengingstermijn verkort zal worden naar tien jaar. (Ministerie van OCW , 2018). Het ligt voor de hand dat deze verkorting bij verschillende organisaties (zie de lijst met casuïstiek) tot vragen zal leiden. De huidige overbrengingstermijn van twintig jaar leidt bij hen immers al tot problemen.





## 4. Huidig wettelijk kader

Overbrenging naar een archiefbewaarplaats brengt veranderingen in de status van archiefstukken met zich mee. In de wetstekst is die verandering soms gekoppeld aan de overbrenging zelf, soms aan de archiefbewaarplaats, en soms aan de persoon van beheerder van de archiefbewaarplaats. Een en ander staat nogal verspreid door de Archiefwet, dus wat overbrenging precies betekent en wat een archiefbewaarplaats precies is, is nog niet zo makkelijk te achterhalen.

Opvallend is dat het onderliggende idee, namelijk dat archiefbescheiden bij archiefdiensten statisch zijn (er wordt in principe niets meer veranderd) niet in de wet is vastgelegd. Maar dit idee is van groot belang voor het systeem van overbrenging.

### 4.1 Betekenis van een archiefbewaarplaats

De afgelopen jaren zijn door het Nationaal Archief analyses uitgevoerd naar de juridische betekenis van archiefbewaarplaatsen in een digitale omgeving (Nationaal Archief, 2016) (Nationaal Archief, 2017) (Nationaal Archief, 2017). Voor dit rapport zijn daaruit de volgende punten van belang:

- Overbrenging van blijvend te bewaren archieven naar een archiefbewaarplaats is verplicht;
- Alle archiefbewaarplaatsen worden door de wet aangewezen;
- De wet wijst ook de beheerder van een archiefbewaarplaats aan en die is het verantwoordelijk bestuursorgaan voor bepaalde handelingen;
- Beheer omvat de feitelijke werkzaamheden om de overgebrachte archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren;
- Er worden eisen gesteld aan bouw en inrichting, maar die zijn voornamelijk gericht op papier.

Een andere belangrijke conclusie was dat de wet de mogelijkheid om 'andere archiefbewaarplaats' aan te wijzen wel noemt, maar dat criteria daarvoor ontbreken.

### 4.2 Rechtsgevolgen voor overbrenging

Belangrijk is dat door de overbrenging naar een archiefbewaarplaats ook een juridische wijziging van de status van archiefbescheiden plaatsvindt. Ook daaraan zijn rechtsgevolgen verbonden:

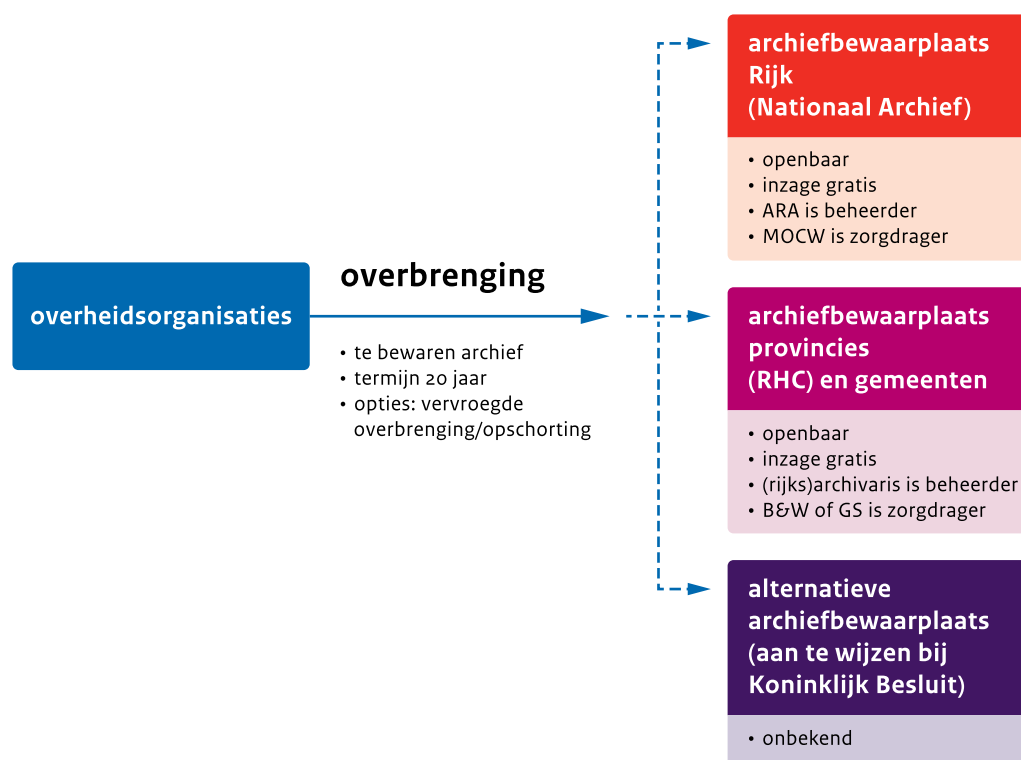
- Vernietiging mag alleen nog met machtiging van de overbrengende zorgdrager;
- Vervreemding (verplaatsen van informatie) mag alleen nog met machtiging overbrengende zorgdrager;
- De archieven zijn voor iedereen kosteloos raadpleegbaar, behoudens de drie uitzonderingen die de Archiefwet noemt;
- De beheerder van het archief krijgt bepaalde bevoegdheden: hij beslist over het ter beschikking stellen, weigeren van raadpleging, weigeren van uitlening, en het afgeven van afschriften.

Overbrenging heeft verder belangrijke gevolgen voor financiering en toezicht. Zo betaalt OCW bijvoorbeeld de archiefbewaarplaatsen voor de rijkscollectie (Nationaal Archief en RHC's).<sup>22</sup> Voor beheer bij archiefvormers of alternatieve bewaarplaatsen bestaan geen financieringsmodellen. Tegelijk heeft het toezicht door Erfgoedinspectie (EGI) en archivariissen van andere bestuurslagen juist betrekking op archieven en archiefruimtes voor de overbrenging. Alleen Gedeputeerde Staten kunnen op basis van provinciaal interbestuurlijk generiek toezicht ingrijpen bij een gemeentelijke archiefbewaarplaats.

### 4.3 Taak van de archiefvormer

Voor overheidsorganisaties betekent overbrenging concreet drie dingen:

- Ze moeten te bewaren informatie definitief selecteren, ofwel scheiden van te vernietigen informatie<sup>23</sup>;
- De informatie moet definitief voldoen aan de normen voor goede, geordende en toegankelijke staat uit de Archiefregeling;
- De archiefvormer moet besluiten over eventuele beperking van de openbaarheid, op basis van uitzonderingsgronden van de Archiefwet. De algemeen rijksarchivaris heeft daarbij een adviserende taak.



Figuur 2: archiefbewaarplaatsen en bevoegdheden

## 4.4 Beperkte ruimte voor alternatieven

De kern van de huidige overbrenging is fysieke verplaatsing naar een archiefbewaarplaats met daaraan gekoppeld een verandering van juridisch status.<sup>24</sup> Maar de Archiefwet staat wel afwijkingen van de standaard overbrenging toe, namelijk:

- eerder overbrengen;
- later overbrengen;
- aanwijzen alternatieve archiefbewaarplaats;
- dienstverlening.

### 4.4.1 Termijn van overbrenging

Er kan in beperkte mate geschoven worden met de termijn van overbrenging. Zo kan de zorgdrager archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar toch naar een archiefbewaarplaats overbrengen. Dit kan alleen wanneer als de beheerder van de archiefbewaarplaats vindt dat er voldoende aanleiding is om hiervoor ruimte beschikbaar te stellen. Bij deze vervroegde overbrenging gaat het alleen om te bewaren materiaal. Vanaf de overbrenging geldt openbaarheid conform de Archiefwet.

Vervroegde overbrenging komt in de praktijk weinig voor. Wel zien we dat de belangstelling ervoor toeneemt in de digitale omgeving. Recente voorbeelden zijn de Dienst Publiek en Communicatie (DPC) (zie verder onder 5.6) en de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). De belangrijkste reden is ontzorgen, of de wens vrij te zijn van het moeten regelen van duurzaam beheer.

Het omgekeerde is ook mogelijk: wanneer archieven nog veel gebruikt worden, kan de algemene rijksarchivaris /archivaris een machtiging voor opschorting van de overbrenging afgeven. Aan die machtiging worden soms voorwaarden verbonden. De machtiging wordt verleend voor een periode van maximaal tien jaar. Daarna is verlenging mogelijk. Opschorting komt sporadisch voor. Omdat er niet wordt overgebracht blijft de openbaarheid zoals hij was. In de meeste gevallen blijft dus de Wob gelden.

Voor permanent bewaren bij de bron bestaat geen grondslag in de Archiefwet. Toch komt dit wel voor, met name bij de basisregistraties en het Kadaster (zie verder onder 5.4.1).

### 4.4.2 Aanwijzing archiefbewaarplaatsen

Artikel 26 lid 3 biedt de minister van OCW de mogelijkheid om bij Koninklijk Besluit een andere archiefbewaarplaats aan te wijzen dan het Nationaal Archief en RHC. Dit is in de praktijk een dode letter, de bepaling werd nog nooit toegepast. Een belangrijke reden lijkt te zijn dat de randvoorwaarden voor overbrenging zo geformuleerd zijn dat ze vrijwel automatisch leiden naar de bestaande archiefbewaarplaatsen. De wet geeft verder geen enkel kader mee voor die alternatieve archiefbewaarplaatsen. Hoe moeten alternatieve bewaarplaatsen duurzaam beheer inrichten? Wie betaalt dat? Mogen alternatieve archiefbewaarplaatsen informatie nog wijzigen, of moet bij hen de informatie ook statisch zijn? Wat betekent dat dan voor de toegang tot databases die dagelijks gebruikt worden? En hoe zit het met openbaarheid? Moeten ze een studiezaal inrichten? Geldt de Wob of moeten deze alternatieve archiefbewaarplaatsen het openbaarheidsregime van de Archiefwet op hun hele collectie toepassen?

Kortom, welke eisen gesteld moeten worden aan duurzaamheid en openbaarheid bij alternatieve archiefbewaarplaatsen is een groot grijs gebied. Net als de financiering van dit soort constructies. Toch zien we in de praktijk wel voorbeelden die dicht in de buurt komen van het idee van alternatieve archiefbewaarplaats, bijvoorbeeld in het geval van onderzoeksdata van overheden die bij DANS bewaard worden (zie verder bij 5.7).

#### 4.4.3 Dienstverlening

De Archiefwet laat dienstverleningsconstructies toe. Daardoor kunnen archiefbewaarplaatsen zelf het duurzaam beheer van te bewaren archief (opslag, preservering, toegang) aan private partijen uitbesteden zolang een aantal taken onder de beheerder blijven vallen. Dat betekent dat een archiefbewaarplaats dus niet strikt beperkt is tot een aangewezen locatie. In theorie betekent het dat overheidsorganisaties hun archieven formeel kunnen overbrengen, maar ze vervolgens 'bij zich houden' door op te treden als een soort dienstverlener voor de archiefbewaarplaats. Dit idee noemen we overbrenging als juridische constructie.

De vraag is alleen of dat aantrekkelijk genoeg is voor archiefvormers. In deze constructie is de archiefvormer na overbrenging geen zorgdrager meer over de informatie. Het komt er op neer dat iemand informatie wel mag houden, maar dat het tegelijk onduidelijk is of en hoe hij die informatie nog mag gebruiken. Daarmee biedt zo'n dienstverleningsconstructie geen reële oplossing voor situaties waarin informatie langdurig gewijzigd moet worden (zoals bij Kadaster en CBS, zie verder onder 5.4.1 en 5.5.1).



## 5. Verkenning naar organisaties

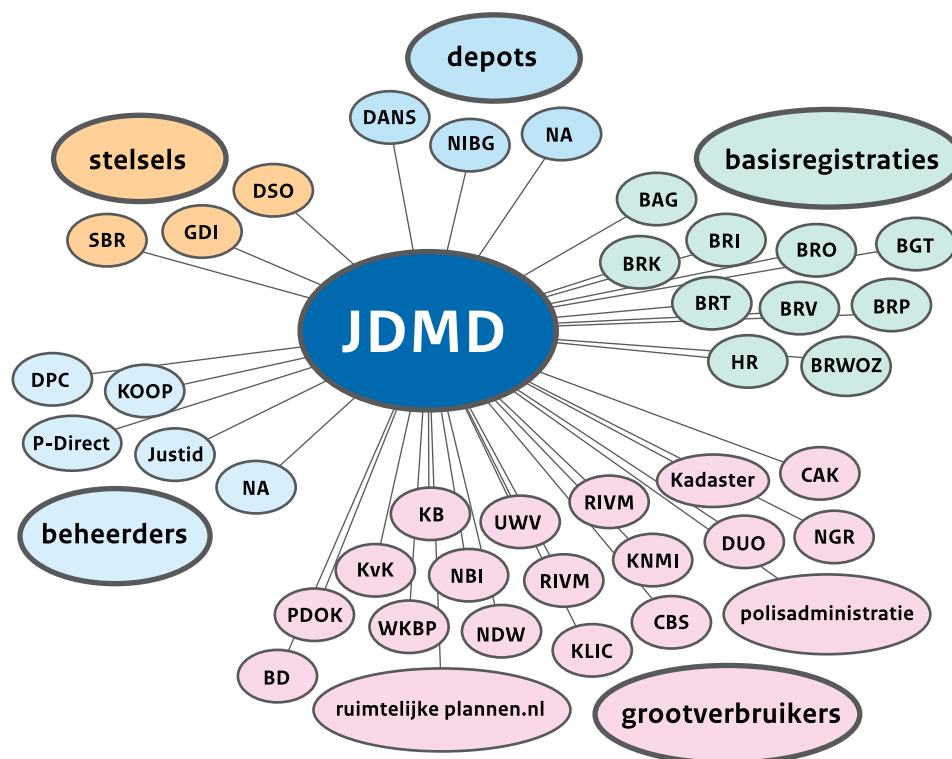
### 5.1 Aanpak inventarisatie van organisaties

Voornaamste doel van onze verkenning was het in kaart brengen bij welke (soort) organisaties rolverdelingsvraagstukken in verband met langetermijnbewaring aan de orde zijn, en om welke reden.

**We wilden weten:**

- bij welke (soort) organisaties is JDMD aan de orde, en om welke reden;
- gaat het om herkenbare groepen (waarvoor je bijvoorbeeld apart beleid zou kunnen formuleren);
- zijn het veel organisaties;
- krijgen die organisaties een probleem bij verkorting van de overbrengingstermijn (en is er dus behoefte aan een aparte voorziening in de Archiefwet);
- welk effect kan bewaren bij de bron hebben op onze archiefcollectie?

Daarvoor keken we naar vragen die organisaties zelf aan het Nationaal Archief gesteld hebben. Naar wettelijke regimes die mogelijk invloed konden hebben, de staat van het informatiebeheer en de aanwezigheid van selectielijsten. Maar ook zaken als openbaarheid en privacy, en of de organisaties archief overbrengen, en zo ja, of die oudere bestanden in de collectie van het Nationaal Archief veel geraadpleegd worden. Voor het onderzoek hebben we gebruik gemaakt van kennis van organisaties die we al in huis hebben. Voornamelijk via onze contacten met diverse organisaties en de DUTO-scans. Daarnaast hebben we bronnen gebruikt zoals selectielijsten, publicaties via internet, en nota's van OCW. Over sommige organisaties bleken we beduidend meer te weten dan over anderen.<sup>25</sup>



Figuur 3: verkenning organisaties binnen de overheid

## 5.2 Onderzochte organisaties

Tijdens het onderzoek hebben we 42 entiteiten in kaart gebracht. Die 42 entiteiten zijn te herleiden tot ongeveer 20 aparte organisaties. Daarvan hebben 9 al bij het Nationaal Archief aangegeven dat zij problemen hebben die voortkomen uit de rolveranderingen rond langetermijnbewaring. Al die organisaties staan op de lijst. Organisaties die sterk vergelijkbaar zijn, of juist typisch voor andere groepen, zijn aan de lijst toegevoegd. Hoewel het precieze aantal JDMD-organisaties niet duidelijk is, kunnen we op grond van deze lijst wel kwalitatieve uitspraken doen.

**Het gaat om de volgende entiteiten:**

- 1 Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)
- 2 Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT)
- 3 Basisregistratie Inkomen (BRI)
- 4 Basisregistratie Kadaster (BRK)
- 5 Basisregistratie Ondergrond (BRO)
- 6 Basisregistratie Personen (BRP)
- 7 Basisregistratie Topografie (BRT)
- 8 Basisregistratie Voertuigen (BRV)
- 9 Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (BR WOZ)
- 10 Gemeentelijke Basis Administratie (GBA)
- 11 Handelsregister (HR)
- 12 Data Archiving and Networked Services (DANS)
- 13 Nationaal Archief (archiefbewaarpplaats)
- 14 Nederlands Instituut Beeld en Geluid (NIBG)
- 15 Justitiële Informatiedienst (Justid)

- 16 Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP)
- 17 Nationaal Archief (uitplaatsen)
- 18 P-Direkt
- 19 [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl) (DPC)
- 20 Belastingdienst (BD)
- 21 CAK (voorheen Centraal Administratie Kantoor)
- 22 Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
- 23 Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)
- 24 Kadaster
- 25 Kamer van Koophandel (KvK)
- 26 KB, universiteiten, Scheepvaartmuseum
- 27 Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)
- 28 Polisadministratie (UWV)
- 29 Rijksdienst voor identiteitsgegevens (RvIG)
- 30 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
- 31 Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV)
- 32 KLIC (Kadaster)
- 33 PDOK (Kadaster)
- 34 Rijksdienst voor ondernemend Nederland (RVO)
- 35 Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken (WKPB /Kadaster)
- 36 [www.Ruimtelijkeplannen.nl](http://www.Ruimtelijkeplannen.nl) (Kadaster)
- 37 Nationaal Georegister (NGR)
- 38 Nationale Databank Wegverkeersgegevens (NDW)
- 39 Netherlands Biodiversity Information Facility (NBI)
- 40 Digitaal stelsel omgevingswet (DSO)
- 41 Generiek digitale infrastructuur (GDI)
- 42 Stelsel basisregistraties (SBR)

Deze lijst is niet uitputtend. Om een volledige lijst op te stellen zou buitengewoon veel onderzoek nodig zijn omdat de Nederlandse overheid meer dan 1.600 organisaties en instanties telt ([overheid.nl](http://overheid.nl)).

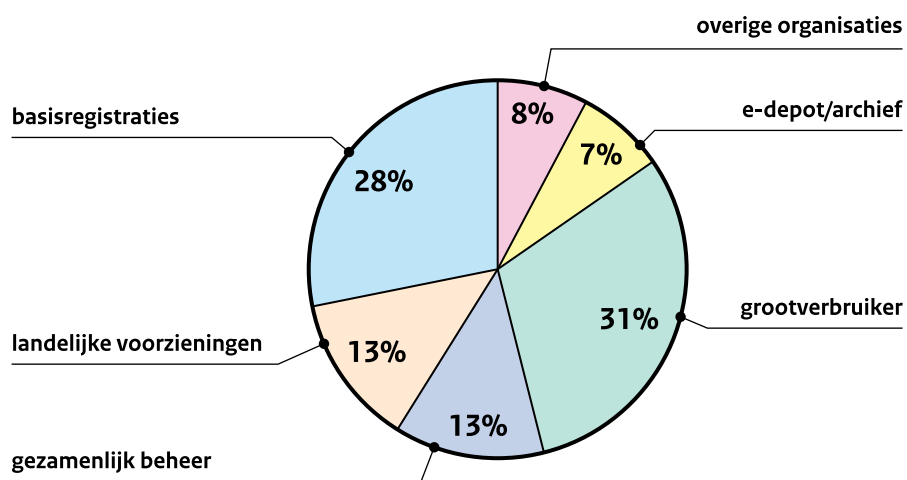
#### **Drie dingen vallen op:**

1. Het gaat om uitvoerings- of onderzoeksinformatie, en dus niet om de beleidsprocessen bij de beleidskernen.<sup>26</sup> Verder betreft het meestal grote gegevens- of databestanden, in plaats van losse documenten;
2. Digitale overheidstaken worden vaak uitgevoerd binnen netwerken. Organisatie en informatievoorziening (of -functie) lopen niet altijd een op een. Onder de stelsels vallen bijvoorbeeld alle gemeenten en provincies. Dat vertekent het beeld ook: het gaat steeds om een gedeelte van de informatie van de betrokken organisaties;
3. Sommige organisaties komen meerdere keren in de lijst voor (Nationaal Archief, Kadaster en UWV). Deze organisaties voeren heel verschillende rollen of taken tegelijk uit. Een aparte positie heeft het Kadaster, dat in SBR en DSO een grote rol speelt, en daarnaast optreedt als facilitator voor specialistische digitale voorzieningen (Kadaster). Dat maakt het Kadaster echt uitzonderlijk; er lijken geen andere organisaties te zijn die zoveel verschillende taken/rollen tegelijk hebben.

## 5.3 Groepen binnen JDMD

Binnen de lijst onderscheiden we een aantal duidelijke groepen:

- de basisregistraties en landelijke voorzieningen;
- de grootverbruikers/eigenaren;
- de gezamenlijke beheerders;
- de e-depots/archieffuncties;
- de stelsels.



Figuur 4: verdeling groepen binnen JDMD

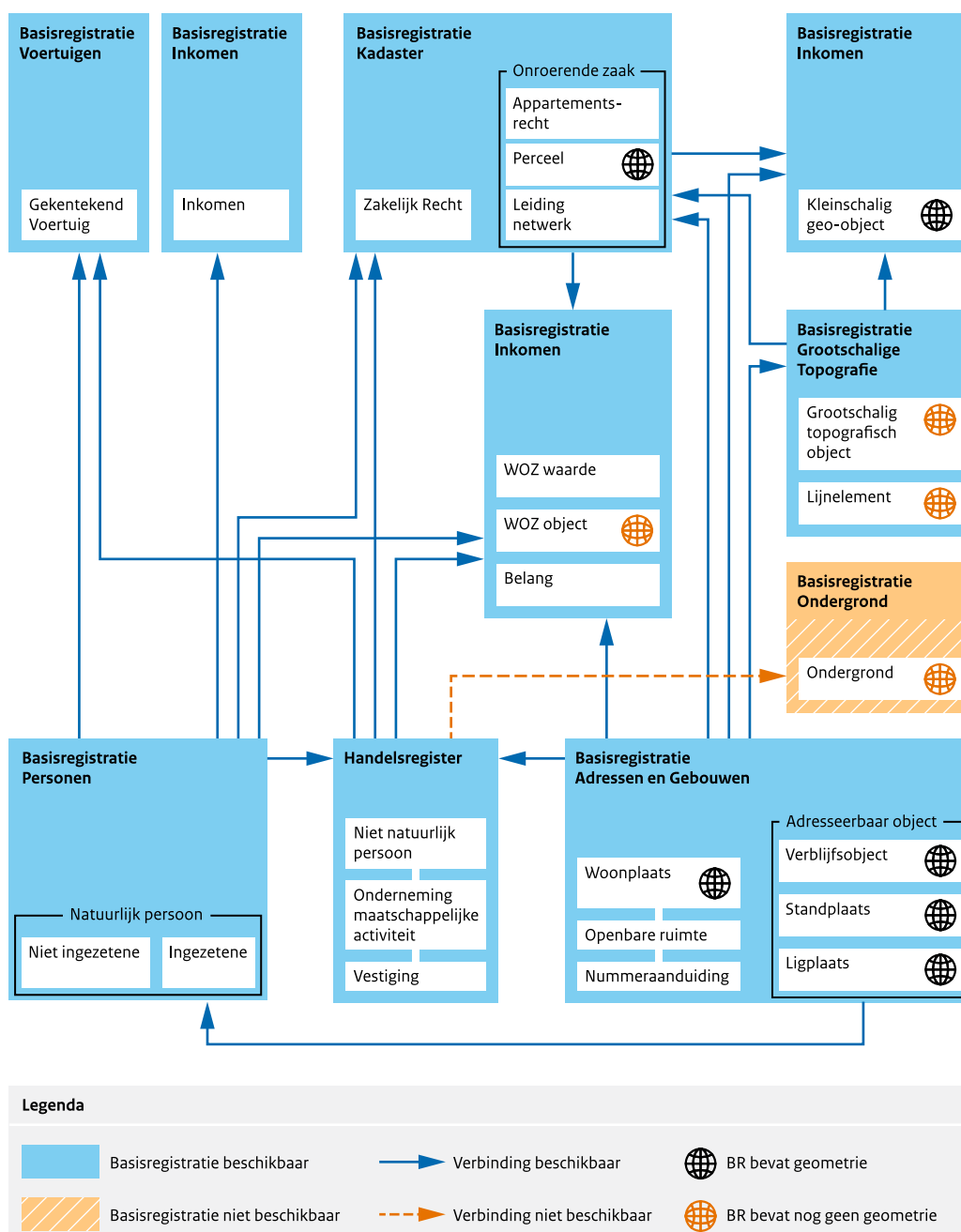
In de afbeelding hierboven worden de onderlinge verhoudingen globaal weergegeven (de stelsels zijn niet meegeteld). Zoals te zien vormen de basisregistraties (11) en landelijke voorzieningen (5) de grootse groep. Daarna volgen de grootverbruikers (12). Gezamenlijke beheerders (5) en e-depots/archieffuncties (3) vormen relatief kleine groepen. Dan is er nog een kleine restcategorie van organisaties of functies die niet goed in te delen valt (3). Een aantal organisaties valt in meerdere categorieën.

De categorieën lichten we hieronder verder toe. Binnen iedere categorie beschrijven we een aantal organisaties, waarmee bepaalde onderdelen van JDMD verduidelijkt worden.



## 5.4 De basisregistraties

Registraties zijn belangrijke informatiebronnen binnen de overheid. Veel organisaties beheren een of meer registraties. Van die registraties zijn bijna altijd meerdere organisaties afhankelijk. Het stelsel van de basisregistraties vormt een heel bijzondere subgroep. Een basisregistratie is: 'een door de overheid officieel aangewezen registratie met gegevens die door alle overheidsinstellingen verplicht worden gebruikt bij de uitvoering van publiekrechtelijke taken' (Digitale Overheid). Daarmee wil de overheid terugkerende vragen en decentraal opslaan voorkomen. En zeker weten dat gegevens continu en actueel beschikbaar zijn. De basisregistraties worden gefinancierd via de vergoeding die de afnemers moeten betalen voor het (verplichte) gebruik.



Figuur 5: stelsel Basisregistraties

Er zijn momenteel tien basisregistraties. Het GBA telt als voorloper van de huidige basisregistratie Personen. Het gaat om de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), de Basisregistratie Grootchalige Topografie (BGT), de Basisregistratie Inkomen (BRI), de Basisregistratie Kadaster (BRK), de Basisregistratie Ondergrond (BRO), de Basisregistratie Personen (BRP) met de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) als voorloper, de Basisregistratie Topografie (BRT), de Basisregistratie Voertuigen (BRV), de Basisregistratie Waarde Onroerende Zaken (BR WOZ), en het Handelsregister (HR).

Het stelsel wordt niet centraal aangestuurd (er is dus niet een ministerie dat de leiding heeft). Het stelsel kent verschillende rollen: opdrachtgever, toezichthouder, bronhouder, verstrekker en afnemer.<sup>27</sup> Daarnaast zijn ook knooppunten van belang (Digitale Overheid). Een organisatie kan zowel verstrekker, bronhouder, als afnemer zijn. Een voorbeeld hiervan is de RDW die het kentekenregister bijhoudt als bronhouder, gegevens verstrekt aan andere afnemers en tegelijkertijd afnemer is van BRP-gegevens.

Het uitgangspunt binnen het stelsel is dat brondocumenten bewaard worden door de bronhouder, die gegevens levert aan de basisregistratie. In principe blijven alle gegevens bewaard, net als de brondocumenten. Dat wordt geregeld in de specifieke wetgeving die onder iedere registratie ligt.<sup>28</sup> Bij sommige basisregistraties horen landelijke voorzieningen<sup>29</sup> waarvan de informatie vaak vernietigd wordt (OCW, 2017).

Hoewel bij de basisregistraties in principe alle informatie (brondocumenten en registraties) eeuwigdurend bewaard moet blijven, werd tijdens de verkenning duidelijk dat dit niet altijd gebeurt. Ook van de brondocumenten is niet zeker dat ze consequent bewaard worden. Voor zover valt na te gaan via de selectielijsten, wordt er wel degelijk (veel) materiaal vernietigd. Aan de andere kant bestaat in verschillende registraties de mogelijkheid tot 'tijdreizen'. Er kan dan een historische reconstructie gemaakt worden van de registratie op een willekeurig moment in het verleden.

Onduidelijk is of overbrenging naar een archiefbewaarplaats bij de basisregistraties in beeld is. Voor de meeste registraties komt dat vraagstuk pas vanaf 2030 aan de orde (vanwege de inwerkingtreding van het stelsel tussen 2011-2016). Maar in de casuïstiek valt op dat overbrenging op problemen stuit bij basisregistraties die al wat langer bestaan.

#### 5.4.1 Kadaster

Het Kadaster is bronhouder van de Basisregistratie Kadaster (BRK) en Basisregistratie Topografie (BRT). Daarnaast is het Kadaster beheerder van vijf Landelijke Voorzieningen (BAG, BGT, WOZ, WKPB en Ruimtelijkeplannen.nl). Verder faciliteert het Kadaster KLIC, PDOK en Energielabels<sup>30</sup> (Kadaster).

Het Kadaster is een van de organisaties die afgelopen jaren informeerde of zij zelf een archiefbewaarplaats kunnen worden. Het achterliggende probleem is dat de Kadasterwet en de Archiefwet op een aantal punten met elkaar conflicteren. Het bijhouden van de kadastrale registers, waarvan de kadastrale archieven een onderdeel van zijn, is een wettelijke taak met een doorlooptijd die veel langer duurt dan twintig jaar. Het register zelf blijft eeuwig dynamisch, terwijl sommige gegevens heel lang (soms meer dan 100 jaar) relevant en actueel blijven.<sup>31</sup> Daar komt bij dat alleen sleutelbewaarders ingevolge de Kadasterwet bevoegd zijn wijzigingen aan te brengen in registers, en alleen het Kadaster kadastrale informatie voor rechtszekerheidsdoeleinden mag verstrekken.<sup>32</sup> (Nationaal Archief, 2017). Dit alles houdt overbrenging van de kadastrale archieven naar een openbare archiefbewaarplaats tegen.

Het Kadaster en Nationaal Archief zijn al decennia in gesprek over mogelijke oplossingen. In 1977 verkreeg het Kadaster een machtiging tot opschorting van overbrenging voor onbepaalde tijd, op grond van administratief belang van de stukken voor de dienst. De voorwaarde was kosteloze raadpleging voor kadastrale archiefbescheiden ouder dan twintig jaar, op vertoon van een verklaring van de rijksarchivaris dat het onderzoek een wetenschappelijk karakter had. Maar in 2004 stelde de toenmalige Rijksarchiefinspectie vast dat deze situatie niet voldeed aan de Archiefwet 1995. Vanaf 2005 vonden steeds weer gesprekken plaats zonder duidelijk eindresultaat. In 2012 gaven beide toenmalige directeuren een werkgroep opdracht om tot een meer permanente oplossing te komen.<sup>33</sup> Dat is niet gelukt.

Verkend is bijvoorbeeld of het werken met kopieën een oplossing zou kunnen bieden. Er zou bijvoorbeeld een constructie kunnen worden bedacht waarbij het origineel wordt overgedragen, terwijl het Kadaster een kopie blijft houden en daarmee verder werkt, of andersom. De Archiefwet laat dit echter niet toe.

Er is wel een praktische oplossing gevonden voor de kosteloze raadpleging, door het inzetten van de archiefviewer (eigenlijk bedoeld voor betaald online onderzoek in de openbare registers van het Kadaster) via de studiezalen van RHC's en het Nationaal Archief. Zo kunnen bezoekers van archiefdiensten kadastrale archieven gratis inzien. Dit gebruik zou uitgebreid kunnen worden door verdere digitalisering<sup>34</sup> en opnemen van meer informatie in de archiefviewer.<sup>35</sup> Maar daarmee is overbrenging in de zin van de Archiefwet nog steeds niet geregeld.

**Om dat vraagstuk op te lossen heeft de werkgroep drie scenario's verkend:**

1. Klassieke overbrenging: de minister van OCW wordt zorgdrager en het beheer van kadastralarchieven vindt plaats bij een rijksarchiefbewaarplaats;
2. Dienstverlening: de minister van OCW wordt zorgdrager en het beheer vindt plaats bij het kadaster;
3. Aanwijzing tot archiefbewaarplaats: de minister OCW wordt zorgdrager en het Kadaster wordt aangewezen als een archiefbewaarplaats. (Nationaal Archief, 2017)

Alle scenario's stuiten op juridische bezwaren. Het is in wezen een keuze tussen het niet uitvoeren van de Kadasterwet, of de minister van OCW (mede-) verantwoordelijk maken voor de uitvoering van die wet. Waar de informatie zich ook bevindt, het probleem blijft dat de informatie in de registers gedurende extreem lange tijd gewijzigd moet kunnen worden. Het is dus de overbrenging zelf en het langdurige dynamisch blijven van de informatie die hier het probleem vormt.

#### 5.4.2 Handelsregister

Het Handelsregister is onderdeel van het stelsel van basisregistraties. Het is ondergebracht bij de Kamer van Koophandel (KvK)<sup>36</sup>. Uit gesprekken met de KvK blijkt dat zij de noodzaak van overbrenging betwijfelen. Het voornaamste argument is dat overbrengen vraagt om investeringen in de aansluiting op de digitale infrastructuur voor archieven, terwijl het Handelsregister als basisregistratie al veel geïnvesteerd heeft in de eigen infrastructuur. Een belangrijke factor is verder dat het verdienmodel van de Kamers van Koophandel deels gebaseerd is op het verkopen van informatie, waaronder ook historische producten. Verder voert de KvK aan dat veel informatie al als open data beschikbaar is. Dat laatste staat ter discussie. De KvK heeft (net als Kadaster en RDW) een uitzonderingspositie in de Wet hergebruik overheidsinformatie en is terughoudend met open data. De Open State Foundation probeert sinds enige tijd meer data open te krijgen.<sup>37</sup>

In de papieren wereld bestond de overbrenging uit een ondernemingsdossier per KvK-nummer met daarin alle formulieren die gedurende de levensloop van de onderneming zijn ingediend (inschrijving en mutaties). In principe betekent het einde van de onderneming sluiting van het dossier. Dat kan dus na een paar maanden zijn of pas na 100 jaar of nog later.

Digitale overbrenging lijkt echter veel ingewikkelder. Het handelsregister bestaat uit een dynamische database voor registratiegegevens en metadata en een Enterprise Content Management systeem voor de opslag van gescande (bron)formulieren (geen OCR) en correspondentie. Documenten en gegevens kunnen in verschillende sets tot een product of (virtueel) dossier leiden. Volgens de selectielijst is de correspondentie te vernietigen, maar moeten formulieren en de database bewaard worden. Het blijkt moeilijk om de functionaliteiten van de database over te brengen en de relatie tussen de gegevens in de database en de gescande formulieren in stand te houden. Ook bestaan er heel veel subprocessen gericht op specifieke afnemers die ieder een eigen bewaarvraag met zich mee brengen. Verder spelen er veel privacy issues die iedere beschikbaarstelling ingewikkeld maken. De KvK lost dat op met veel 'handmatige' acties om data af te schermen.

Met de KvK is ook gesproken over de mogelijkheid om archiefbewaarpplaats te worden. Voorlopig is besloten om een impactanalyse voor digitale aansluiting uit te voeren zodat in ieder geval duidelijk wat de kosten van overbrenging zouden zijn. Het Nationaal Archief overweegt het voorstel om een aantal business cases uit te werken (Nationaal Archief, 2017).<sup>38</sup>

## 5.5 De grootverbruikers

Grootverbruikers zijn organisaties die zelf grote databestanden creëren en beheren. In de inventarisatie gaat het om Kadaster, de Belastingdienst<sup>39</sup>, CAK, CBS, DUO, KNMI, Nationaal Archief, RIVM en UWV. Deze organisaties hebben voor de uitvoering van hun taken heel veel informatie nodig, en leveren die vaak door aan anderen. Ze zijn in toenemende mate onderdeel van netwerken. Het gaat bij deze organisaties vooral om onderzoeks- en uitvoeringsinformatie.<sup>40</sup> Veel informatie wordt volgens selectielijsten vernietigd, maar we zien daarbij vaak extreem lange termijnen (wat neerkomt op bewaren bij de bron). Conflicten ontstaan zodra materiaal overgebracht moet worden.

### 5.5.1 CBS

Het CBS verzamelt gegevens bij personen, bedrijven en instellingen. Deze gegevensverzameling verwerkt het CBS tot statistieken over bedrijven, groepen mensen en hun omgeving. Voor het verzamelen van gegevens gebruikt het bestaande registraties, zoals het bevolkingsregister en de bestanden van de Kamers van Koophandel. Daarnaast haalt het CBS gegevens op via interviews. Alle statistische informatie van het CBS is via de website beschikbaar. Gebruikers hebben er toegang tot onder meer nieuwsberichten en de databank StatLine. De website en de statistische databank StatLine zijn afzonderlijk en gratis te benaderen.

Het CBS stelt ook microdata beschikbaar voor analyses. Deze mogelijkheid staat open voor onderzoeksinstituten die daarvoor zijn gemachtigd via de Wet CBS of die daarvoor toestemming hebben gekregen van de Centrale Commissie voor de Statistiek. Toegang verloopt digitaal of via de vestigingen van het CBS in Leidschenveen en Heerlen. Het CBS maakt een collectie van historisch statistisch materiaal uit de 19<sup>e</sup> en 20<sup>e</sup> eeuw beschikbaar via een aparte site. Ook zijn historische volkstellingen uit de periode 1795-1971 beschikbaar, alsmede uitbreidingen op deze gegevens. (Wikipedia)

Het overbrengen van CBS-archieven stuit al jaren op conflicten. Zo bestaat er een conflict tussen de Wet CBS en de Archiefwet. Volgens de Wet CBS mogen niet-anonieme data alleen aan onderzoekers verstrekt worden onder bepaalde voorwaarden. Volgens het CBD sluit dat overbrenging al uit.

Inmiddels heeft het CBS de gesprekken over de herziening van hun selectielijst stilgelegd vanwege een conflict over bepaalde data.<sup>41</sup> Het CBS wil die data niet kwijt, en heeft daarom voorgesteld de informatie aan te merken als 'te vernietigen na vervallen belang'. Omdat het het belang van deze data nooit vervalt, wordt overbrenging voorkomen. Dat geldt immers alleen voor informatie die als te bewaren is aangemerkt. Het Nationaal Archief vindt dit een oneigenlijke constructie en wil dat deze data overgedragen wordt (Nationaal Archief, 2017).

Overigens blijkt uit een persbericht van het CBS dat zij de ambitie heeft om haar data breder en toegankelijker te maken. 'Zowel CBS als Kadaster ... zijn door het ministerie van Binnenlandse Zaken gevraagd om een rol te spelen als dataknooppunt voor de overheid' (Ree, 2017). Hoe zich dat verhoudt tot de Archiefwet is onduidelijk.

## 5.6 De gezamenlijke beheerders

In 2011 heeft de overheid een aantal grote opslagvoorzieningen (e-depots) aangewezen voor de overheid. Het ging daarbij om het Nationaal Archief, DUO, JustId en de Belastingdienst (OCW en BZK, 2011). Deze organisaties zijn soms zelf grootverbruikers van data, maar beheren daarnaast gegevens voor anderen. Het werd tijdens de verkenning niet duidelijk of DUO en Belastingdienst nog steeds gegevens voor derden beheren, maar Nationaal Archief en JustId (dat als digitaal tussendepot fungeert voor de hele rechterlijke keten) hebben die functie in ieder geval wel. Naast deze ‘opslagvoorzieningen’ ontstonden als gevolg van reorganisaties, digitalisering en optimalisatie van werkprocessen, in de afgelopen jaren een aantal gezamenlijke beheerorganisaties zoals P-Direkt en UBR/KOOP.<sup>42</sup>

Net als grootverbruikers beheren deze organisaties heel veel informatie. Hun taak is immers het verrichten van digitale diensten voor andere organisaties. Maar anders dan grootverbruikers zijn zij zelf geen ‘eigenaar’ van de informatie. Dat leidt tot knelpunten bij het regelen van het beheer.

Ook de status van de informatieverzameling zelf is wat ambigu. Het zijn niet altijd ‘slechts kopieën’ van overheidsinformatie die zich elders bevindt. Het gaat soms om complete primaire processen, en meestal ontstaat er door alle toevoegingen en koppelingen weer een eigen, unieke samenhang binnen de informatieverzameling. De huidige Archiefwet kan daar slecht mee uit de voeten. Een aantal van deze organisaties heeft in de afgelopen tijd bij het Nationaal Archief aangeklopt.

### 5.6.1 P-Direkt

P-Direkt is de beheerder/uitvoerder voor de P&O werkprocessen van alle ministeries. Zij is echter geen eigenaar van de informatie in de processen die ze uitvoert. Dat leidt soms tot situaties die adequaat beheer in de weg staan, waardoor informatie bijvoorbeeld veel langer bewaard blijft dan nodig. P-Direkt wilde daarom weten of het mogelijk was zorgdragerschap over te dragen aan de beheerorganisatie, zodat ze kon optreden namens alle betrokken zorgdragers. Dat bleek echter niet mogelijk. In de Archiefwet zijn alle ministeries zorgdrager voor hun eigen informatie en die bevoegdheid kan niet overgedragen worden. Het gevolg was dat het vaststellen van de gezamenlijke selectielijst voor P-Direkt een langdurig proces omdat alle ministeries het eens moesten worden.

Aan de overbrenging van informatie uit P-Direkt zijn we nog niet begonnen, maar we verwachten daar vergelijkbare discussies. Volgens de Archiefwet dient de overbrenging namelijk via de afzonderlijke zorgdragers te verlopen, en is P-Direkt als beheerder niet bevoegd de archieven zelf over te brengen.

### 5.6.2 KOOP

Het Kennis- en exploitatiecentrum Officiële Overheidspublicaties (KOOP) is de dienst onder BZK die online overheidspublicaties verzorgt rond wet- en regelgeving. KOOP is ontstaan vanuit de opdracht om de papieren Staatscourant, Staatsblad en Tractatenblad om te zetten in digitale versies en de publicaties enkel nog via het internet bekend te maken. KOOP publiceert de officiële overheidspublicaties via <https://www.koopoverheid.nl/officiële-overheidspublicaties>. Een ander bekend product van Koop is de Wettenbank. Daarnaast publiceert KOOP ook regelgeving, bekendmakingen en vergunningen voor decentrale overheden.

KOOP ontwikkelt zich steeds meer tot dé basispublicatiedienst (of dé bibliotheek) van de overheid, waarin ook historische documenten en data verzameld en toegankelijk blijft. In de Bekendmakingswet staat dat een aantal van die publicaties blijvend beschikbaar moet zijn.<sup>43</sup> Volgens BZK is die opdracht aan KOOP gegeven, en daarmee heeft KOOP een archiveringsopdracht die concurreert met de opdracht van het Nationaal Archief. BZK heeft het Nationaal Archief gevraagd of het mogelijk is om de collecties van KOOP bij elkaar te houden, en ze dus niet over te brengen conform de Archiefwet. Onder de huidige Archiefwet is dat echter niet mogelijk.

### 5.6.3 Rijksoverheid.nl (DPC)

DPC beheert Rijksoverheid.nl, de officiële overheidswebsite voor publicaties en communicatie met de burger. Het is inmiddels een enorme (deels historische) gegevensverzameling. Deze website is vaak het eerste punt van contact voor burgers. Iedere zorgdrager wordt geacht zijn eigen stukje te archiveren, maar daarmee zou de context van de website helemaal verdwijnen. Omdat DPC Rijksoverheid.nl wil saneren, verkennen Nationaal Archief en DPC of het mogelijk is om de website vervroegd over te brengen (gedacht wordt aan drie jaar). Daarmee zou een belangrijke historische bron bewaard worden, terwijl DPC niet zelf het duurzaam beheer hoeft in te richten. Een vraagstuk is nog hoe het proces van formele overbrenging moet verlopen, omdat DPC (net als P-Direkt) geen eigenaar is van de informatie. Dat betekent dat alle betrokken zorgdragers apart hun formele overbrenging moeten regelen.

### 5.6.4 Nationaal Archief/Uitplaatsen

Ook het Nationaal Archief valt in het rijtje gezamenlijke beheerders. Uitplaatsing betekent dat een archiefvormer zijn archieven in de beheeromgeving (e-depot) van een archiefinstelling (bijv. het Nationaal Archief of RHC) plaatst terwijl het beheer nog onder verantwoordelijkheid van de zorgdrager valt. Deze archieven hoeven niet of nog niet te worden overgedragen maar worden dus wel verplaatst. Het Nationaal Archief als beheerder van de rijksinfrastructuur beheert centraal de verschillende beheeromgevingen voor overgedragen en uitgeplaatst archief van het Nationaal Archief én de RHC's.

Rondom uitplaatsing speelden een aantal vragen. De belangrijkste was de vraag of digitale uitplaatsing als vorm van digitale dienstverlening mocht onder de Archiefwet. Uitplaatsen is geen wettelijke taak die genoemd wordt in de Archiefwet, al bestond de constructie al voor papieren archieven. Inmiddels is duidelijk dat de Archiefwet dit soort dienstverleningsconstructies wel toelaat. Een vraag is nog wel in hoeverre deze dienstverlening kan worden uitgebreid binnen de Aanbestedingswet 2012 en de Wet Markt en Overheid, de wet waarmee de Mededingingswet is gewijzigd. Daaraan gekoppeld is nog een vraag, namelijk in hoeverre het Rijk financiële verantwoordelijkheid kan en wil nemen voor archieven die niet direct tot het domein van het Rijk behoren, maar die wel meeliften op de infrastructuur van archiefdiensten. (OCW, 2018)

## 5.7 De e-depots en archieffuncties

Er bestaan momenteel maar weinig gespecialiseerde e-depots die enigszins vergelijkbaar zijn met het Nationaal Archief. Met DANS en NIBG heeft het Nationaal Archief overlegd over de inrichting van hun langetermijnbeheer en de verhouding met de Archiefwet.

### 5.7.1 DANS

DANS (Data Archiving and Networked Services) is een instituut voor beheer en toegang tot digitale onderzoeksgegevens.<sup>44</sup> DANS is een onderdeel van een groeiend (internationaal) netwerk van onderzoeksdata. Er zijn echter ook regels- en wetten (namelijk AVODI en de Erfgoedwet), die overheidsorganisaties verplichten onderzoeksmateriaal bij DANS op te slaan. DANS heeft echter geen gedetailleerd inzicht in welk materiaal het beheert, omdat het merendeel particulier eigendom is.

DANS heeft in 2014 geïnformeerd of het Nationaal Archief last resort voor de collectie zou willen zijn, of dat DANS zelf archiefbewaarplaats zou kunnen worden. Reden voor deze vraag was de certificering van het e-depot van DANS (last resort bij technische problemen is een voorwaarde voor certificering), en het feit dat DANS wettelijk verplicht werd tot beheer van overheidsmateriaal. Uit gezamenlijk onderzoek (DANS en Nationaal Archief, 2015) bleek dat DANS onder de huidige wet geen archiefbewaarplaats kan worden. Het is namelijk een privaatrechtelijke organisatie en het grootste deel van het materiaal is particulier eigendom. Het Nationaal Archief heeft wel aangegeven eventueel te willen optreden als last resort. Het gesprek daarover tussen beide beleidsdirecties van OCW moet nog plaatsvinden.

### 5.7.2 NIBG

In archieven die het NA acquireert komt soms audiovisueel (AV) materiaal voor. Het Nationaal Archief kon dit materiaal lange tijd niet goed beschikbaar stellen en had ook niet de beste middelen om AV-materiaal op te slaan. In voorkomende gevallen werd AV-materiaal overgedragen aan het NIBG via een bruikleenconstructie. Soms werd AV-materiaal direct aangeboden bij het NIBG zonder dat het Nationaal Archief daarvan op de hoogte was. In 2011 werd duidelijk dat de EGI bezwaar maakte tegen permanente bruikleenconstructies (Nationaal Archief, 2011). Vervolgens werd de oplossing gezocht in een samenwerkingsovereenkomst waarbij NIBG de status van archiefbewaarplaats zou moeten krijgen. Daar kwam men op terug, omdat onduidelijk was of het aansloot op de Archiefwet. Inmiddels is de problematiek uitgebreid naar het digitale domein: NIBG treedt op als dienstverlener voor digitaal AV materiaal van de Tweede Kamer. Er wordt nog steeds naar een oplossing gezocht.

### 5.7.3 Tweede Kamer

De Tweede Kamer maakt gebruik van het PARIS systeem voor opslag van digitaal materiaal (handelingen en stukken). De metadatering binnen het PARIS systeem is rijker en anders ingedeeld dan de indeling van het e-Depot bij het Nationaal Archief. Overbrenging is daarom momenteel technisch onmogelijk, omdat het leidt tot een onaanvaardbaar verlies van informatie.

### 5.7.4 Nationaal Archief/rijksarchiefbewaarplaats

Het Nationaal Archief is de in de Archiefwet aangewezen als algemene rijksarchiefbewaarplaats bestemd voor archief van het rijk. Omdat de hele overheid digitaal werkt zal het Nationaal Archief op termijn een van de grote dataknooppunten binnen de overheid worden. Een tendens die versterkt wordt door het uitplaatzen van archieven.

Een belangrijk issue was de vraag of opslag bij een derde partij (namelijk ODC) toegestaan was onder de Archiefwet. Anders dan de rest van de overheid plaatst het Nationaal Archief de collectiedata (voorlopig) wel op een server in de eigen kelder. Maar de back up staat op een server bij ODC, en er zijn ook plannen om de collectiedata op den duur buiten de deur te laten hosten. Vanuit de Archiefwet was de vraag of ODC dan een archiefbewaarplaats moest zijn om de data van het Nationaal Archief te mogen bergen. Inmiddels is duidelijk dat ODC als dienstverlener voor het Nationaal Archief mag optreden zonder zelf archiefbewaarplaats te zijn.

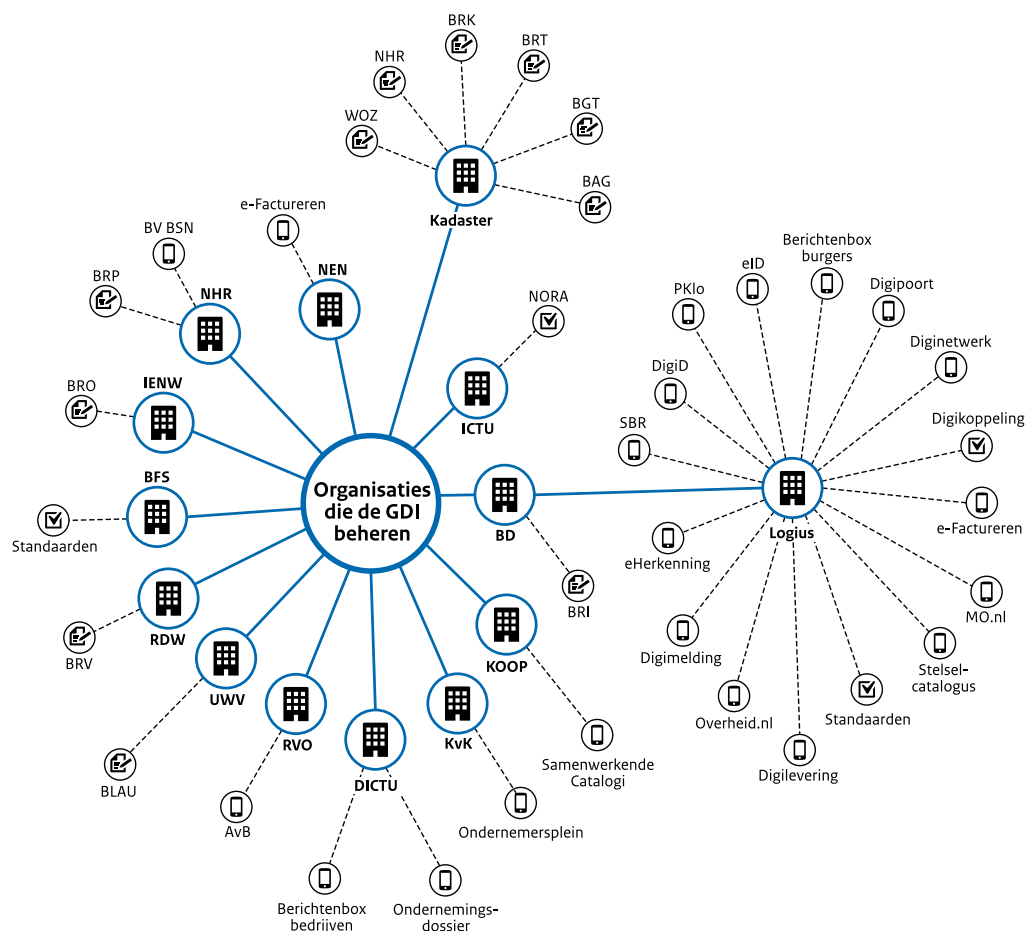
## 5.8 De stelsels

De algemene tendens is dat stelsels en/of generieke bouwstenen een steeds groter aandeel in de digitale organisatie van de overheid krijgen. Kenmerkend is dat de stelsels de gebruikelijke rolverdeling van organisaties in de praktijk doorsnijden, zonder dat de formele bevoegdheden worden aangepast. Wie verantwoordelijk is voor welke informatie is niet altijd makkelijk te achterhalen, zeker wanneer er gezamenlijke informatieobjecten worden ingezet.

Door deze groei worden vragen over het beheer en behoud van erfgoed binnen stelsels steeds belangrijker. Momenteel krijgt dat punt toch nog weinig aandacht.

### 5.8.1 Generieke Digitale Infrastructuur (GDI)

De generieke digitale infrastructuur van de overheid (GDI) bestaat uit standaarden, producten en voorzieningen die gezamenlijk gebruikt worden door overheden, publieke organisaties en in een aantal gevallen ook private partijen. (Digitale Overheid). Het doel van de GDI is digitale dienstverlening door de overheid aan burgers mogelijk te maken. Het meest bekende product is DigiD. De dienst Logius (BZK, rechts in figuur 6) speelt een centrale rol binnen dit stelsel. Zij verzorgt veel van de digitale standaarden en producten.

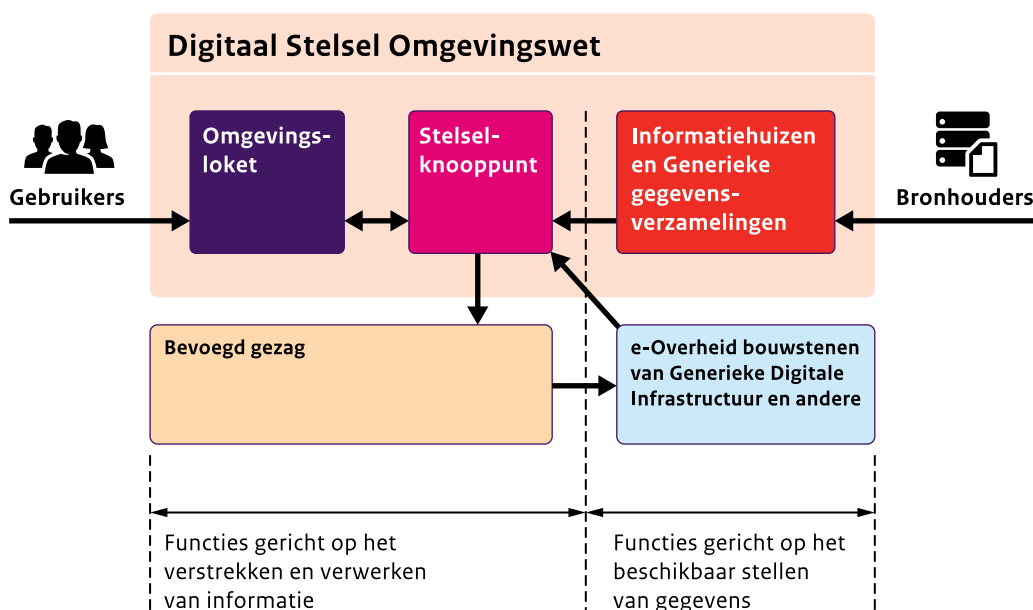


Figuur 6: beheerders binnen GDI (Digicommissaris)



Het gebruik van de GDI is verplicht voor grote overheidsorganisaties. Die leveren op dit moment ieder afzonderlijk hun informatie aan op DigiD (iedereen heeft 'eigen winkeltjes'). Maar het is goed voorstelbaar dat GDI dezelfde ontwikkeling gaat doormaken als de websites van het Rijk. En dat de dienstverlening op den duur meer gesynchroniseerd en dus geïntegreerd gaat verlopen. Op dit moment bestaat er nog geen bewaarstrategie voor de informatie die binnen het GDI rondgaat.

## 5.8.2 Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)



Figuur 7: opzet Digitaal Stelsel Omgevingswet (Omgevingswetportaal)

Het stelsel van de Omgevingswet bundelt op termijn alle regels over ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur, cultureel erfgoed en water.<sup>45</sup> Dat betekent dat alle gemeenten, provincies en waterschappen betrokken zijn bij dit stelsel. Ook een aantal ministeries en verschillende uitvoeringsdiensten zoals het Kadaster, de RCE, KOOP etc. Belangrijk onderdeel van het traject is de inrichting van het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) dat de Omgevingswet digitaal moet ondersteunen.<sup>46</sup> Het DSO is bedoeld als hét digitale loket waar overheden en burgers kunnen zien wat is toegestaan in de fysieke leefomgeving. De basis hiervoor zijn de omgevingsdocumenten die binnen het DSO geproduceerd worden door de diverse overheden.<sup>47</sup>

Het DSO roept nogal wat vragen op over archivering in de digitale wereld. Die zijn terug te leiden tot twee hoofdvragen:

1. De verantwoordelijkheid voor informatie binnen een netwerk van meerdere organisaties;
2. De omgang met tijdreizen en de Archiefwet.

De Omgevingswet volgt de gebruikelijke bestuurlijke indelingen, maar de inrichting van het DSO leidt in de praktijk tot veel onduidelijkheid.<sup>48</sup> Een oorzaak is dat het concrete beheer van de informatie binnen een gedistribueerd netwerk moet plaatsvinden.<sup>49</sup> Daardoor krijgen alle organisaties binnen het DSO te maken met de vraagstukken rond keten- en netwerkarchivering. Denk daarbij aan de verhouding tussen zorgdragerschap en gezamenlijk beheer, de verblijfplaats van de informatie<sup>50</sup>, en de risico's van meervoudig

bewaarde informatie.<sup>51</sup> Het gebruik van samengestelde informatieobjecten binnen het DSO maakt het nog ingewikkelder. Volgens de Archiefwet is iedere zorgdrager apart verantwoordelijk voor de archivering van 'zijn stukje' maar daarmee trek je het informatieobject uit elkaar (vergelijk P-Direkt en Rijksoverheid.nl).

De andere grote opgave voor het DSO is het bewaren van informatie. Het DSO hinkt qua selectie van archieven een beetje op twee gedachten. Enerzijds gaat men uit van vernietiging van informatie conform de Archiefwet<sup>52</sup>, anderzijds ziet men tijdreizen als leidend principe. Het idee van tijdreizen is bekend uit het stelsel van basisregistraties, maar hierin gaat het DSO aanmerkelijk verder. De visie op het DSO stelt: 'het is wenselijk om te allen tijde te garanderen dat dit soort gegevens op een later moment op dezelfde manier beschikbaar zijn' (Omgevingswetportaal).

**De conclusie is dat dit alleen deze ambities kan waarmaken als het een gedistribueerde bewaarstrategie is:**

- Het gaat bij de Omgevingswet om zeer veel informatie van verschillende overheidsorganen in verschillende bestuurslagen. Dat is onmogelijk centraal te beheren, en dat precies de reden waarom het DSO een decentraal stelsel is;
- Op 'dezelfde manier beschikbaar maken' is veel eenvoudiger wanneer informatie niet verplaatst wordt;
- Sommige gegevens in dit domein hebben een extreem lange bewaartijd<sup>53</sup>;
- Vernietiging en overbrenging beperkt de mogelijkheden tot reconstructie. Volledige reconstructie is onmogelijk wanneer er, bij wijze van spreken, voortdurend stukken uit de stapel getrokken worden.

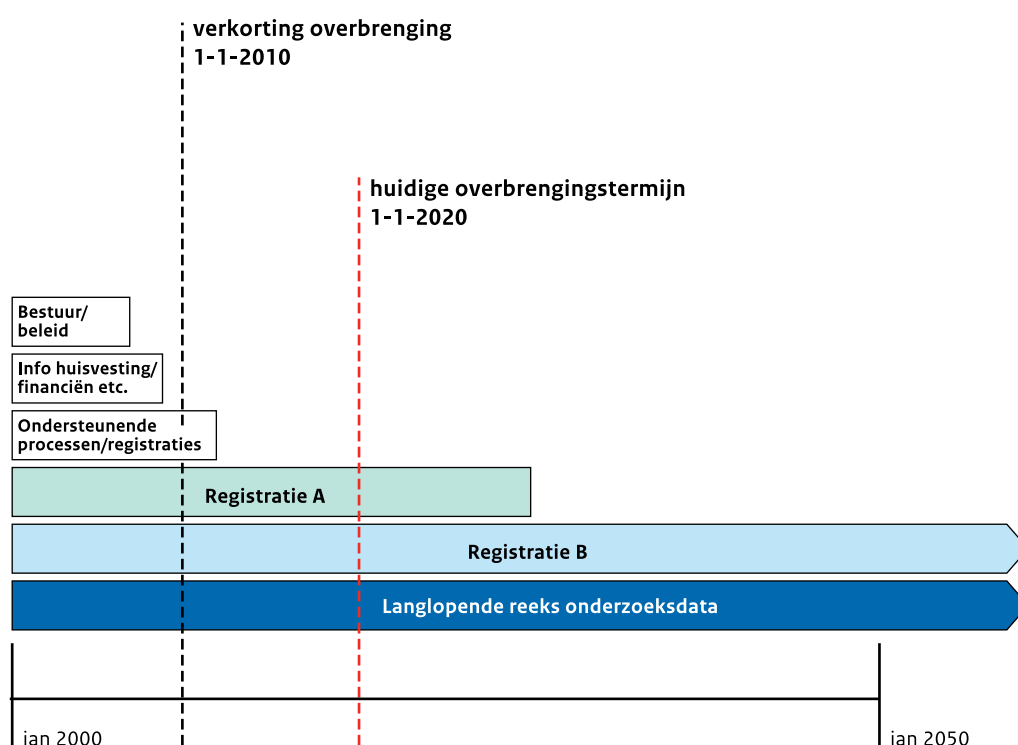
Om de DSO-visie op tijdreizen waar te maken, moet alle informatie in het DSO dus zeer langdurig (misschien zelfs voor eeuwig bewaard worden), het liefst bij de bron zelf. Overbrenging naar een openbare archiefbewaarplaats is dan eigenlijk niet meer aan de orde, al was het maar omdat vasthouden aan overbrenging zou betekenen dat archiefbewaarplaatsen na verloop van tijd alle functionaliteiten binnen het DSO moeten gaan ondersteunen.

Maar een dergelijk gedistribueerde aanpak past niet binnen de huidige Archiefwet. En zelfs al zou de ambitie van tijdreizen losgelaten worden, dan blijft nog steeds de vraag hoe lang je situaties wilt kunnen reconstrueren, en hoe we dan moeten omgaan met gegevens die langer dan twintig jaar bewaard moeten worden.

## 6. Impact verkorting overbrenging en effect op collecties

### 6.1 Het probleem van langlopende informatie

Het uitgangspunt onder de huidige Archiefwet is dat informatie na twintig tot dertig jaar niet meer relevant is voor overheidsorganisaties. Uit de verkenning blijkt heel duidelijk dat die aanname lang niet altijd klopt. Met name bij uitvoerings- en onderzoeksdata zijn vaak veel langere gebruikstermijnen aan de orde, soms praktisch oneindig.



Figuur 8: overbrengingstermijn doorsnijdt gebruik organisatie

De huidige Archiefwet kan daar niet mee uit de voeten. We zien dat dit probleem vaak opgelost wordt door work-arounds, die de facto bewaren bij de bron mogelijk maken. Voorbeelden zijn verzoeken om uitlening of teruglenen, of verzoeken om archiefbewaarplaats te mogen worden, of beheerder of dienstverlener. Verder zien we constructies als oneindige V-termijnen, en pogingen om bestanden buiten de selectielijst te houden, of voorstellen om kopieën te mogen overgedragen. Deze oplossingen balanceren op de rand van mogelijkheden binnen de Archiefwet. En in de afgelopen jaren worden ze steeds minder vaak toegestaan. Dat lost het structurele probleem natuurlijk niet op. Voor een meer genuanceerd standpunt dat onderzoeks- of uitvoeringsdata wel degelijk grote waarde kan hebben, maar dat een archiefbewaarplaats of de prullenbak niet de plek is waar die data het best tot zijn recht komt, is binnen de huidige kaders geen ruimte.

Maar de bestaande problemen worden veel urgenter en complexer door de inrichting van digitaal langetermijnbeheer van informatie. Daarbij spelen conflicterende wettelijke taken, strategische positionering, verdienmodellen en de hoge investeringen die noodzakelijk zijn voor digitale infrastructuren een rol. Doordat de digitale mogelijkheden groter worden, neemt de waarde van grote databestanden toe. We zien bijvoorbeeld dat het secundair gebruik, denk aan open data of onderzoek in verband met evidence based policies, van deze informatie steeds meer toeneemt.

## 6.2 Effect van verkorting van de overbrengingstermijn

De verkorting van de overbrengingstermijn zal het systeem verder onder druk zetten. Vermoedelijk worden alle twintig organisaties op de lijst geraakt door de verkorting, maar in ieder geval organisaties als Kadaster, Kamer van Koophandel, TNO, RvIG, RDW, DUO, CBS, KNMI, RIVM.<sup>54</sup> Zij moeten na 10 jaar informatie gaan overbrengen. Dat zal in veel gevallen te kort zijn om te kunnen functioneren. Hetzelfde geldt voor de basisregistraties en het DSO. De gekoppelde databestanden en de implementatie van tijdreizen maken het probleem hier nog extra complex. Maar ook DANS en NIBG, en beheerders zoals KOOP, Justid en P-Direkt zullen met de verkorting te maken krijgen, al zijn zij geen eigenaar van de informatie. Bestaande discussies over eigenaarschap worden naar voren gehaald, terwijl toenemend secundair gebruik van de informatie juist de druk op verlenging van bewaartermijnen verhoogt.

Te verwachten valt dat veel organisaties dus harder op zoek gaan naar uitwijkmogelijkheden. Dat leidt tot meer discussie rond overbrenging en selectielijsten en tot meer aanvragen voor bewaren bij de bron.

Welk effect de verkorting van de overbrengingstermijn straks krijgt op uitplaatsen bij archiefdiensten is nog onduidelijk. Aan de ene kant vermindert het de aandacht voor de deze dienst, aan de andere kant dwingt verkorting wel tot eerdere actie voor te bewaren bestanden. Misschien dat te vernietigen bestanden daarop gaan meeliften, waardoor uiteindelijk de vraag naar deze vorm van dienstverlening juist stijgt.

## 6.3 Effect op collectie

Om de impact van bewaren bij de bron op de collectie in te schatten hebben we tijdens de verkenning gekeken of het bij de entiteiten/organisaties op de lijst ging om te bewaren materiaal, en of deze archieven normaal gesproken ook worden overgedragen. Over een aantal entiteiten op de lijst (de landelijke voorzieningen of digitale knooppunten) konden we geen informatie vinden. Van 34 entiteiten valt wel iets te zeggen en die resultaten hebben we uitgewerkt per categorie (zie hieronder).

In het algemeen valt op dat de impact van bewaren bij de bron op de collectie bij archiefdiensten groot is, maar waarschijnlijk lange tijd onzichtbaar zal blijven. Kadaster, het Handelsregister en een aantal grootverbruikers brachten in het verleden regelmatig papieren dossiers over. In de digitale tijd gebeurt dat (nog) niet, maar verschillende organisaties hebben projecten lopen om hun papieren dossiers over te brengen. Het wegwerken van papieren achterstanden maskeert dan dat de digitale stroom in feite niet goed op gang komt. Maar uit de casus van het Kadaster bleek ook dat overbrenging en toegankelijkheid voor het publiek, in de digitale tijd, niet een op een hoeven te lopen. Er zijn oplossingen voor digitale raadpleging via archiefdiensten te bedenken, die het effect van niet overbrengen deels kunnen opheffen.

Het huidige selectiebeleid was vroeger niet gericht op het bewaren van uitvoeringsinformatie. Maar omdat het belang toeneemt, waardeert het Nationaal Archief steeds vaker uitvoerings- en onderzoeksmateriaal als te bewaren. In potentie leidt die verandering tot een enorme verrijking van de collectie bij het Nationaal Archief, ook omdat deze informatie erg aantrekkelijk is voor onderzoekers en publiek. Maar in de praktijk leidt deze beleidswijziging ook tot meer conflicten met organisaties die hun informatie willen vasthouden (zie casussen CBS en DUO).

Verder leidt de rolverandering in langetermijnbewaring soms tot eerder (en meer) bewaren bij een archiefdienst dan in het papieren tijdperk zou zijn gebeurd. Denk aan uitplaatsen, of vervroegde overbrenging zoals bij Rijksoverheid.nl. Het optreden als last resort voor andere e-depots kan er toe leiden dat

archiefdiensten opeens heel veel materiaal gaan binnenkrijgen. Dan doet zich misschien de vraag voor of er binnen die collectie achteraf nog geselecteerd zal moeten worden. In het algemeen lijkt de tendens te zijn dat digitaal materiaal op een hoger aggregatieniveau wordt geselecteerd dan papieren informatie. Dat betekent dat we sowieso meer gaan bewaren dan vroeger.

## 6.4 Analyse per categorie

- **Bij de basisregistraties valt op dat er in vastgestelde selectielijsten veel als te vernietigen wordt aangemerkt.**

Dit in tegenstelling tot het heersende idee dat alles eeuwigdurend bewaard wordt. Vaak wordt beleidsinformatie van de organisatie die de registratie beheert wel overgedragen. Bij het Kadaster worden papieren uitvoeringsbestanden overgebracht, maar de digitale archieven (nog) niet. Deze archieven worden veel geraadpleegd bij archiefdiensten, in de digitale situatie gebeurt dat via de archiefviewer. De persoonsgegevens uit het GBA gingen nooit naar Nationaal Archief maar naar het CBG. Dat is voor de opvolger BPR niet anders. Het Handelsregister brengt papieren ondernemingsdossiers over, maar het is de vraag of dat in de digitale tijd voortgezet wordt. Of die dossiers veel geraadpleegd worden is onbekend.

- **Bij DANS valt maar een klein deel van de collectie onder de Archiefwet.**

Met het NIBG is het met Nationaal Archief in gesprek over een dienstverleningsconstructie voor het beheer van AV-materiaal van de Tweede Kamer (materiaal ging al naar NIBG). Als het Nationaal Archief in de toekomst optreedt als last resort voor deze organisaties, dan zou de impact groot kunnen zijn. Het Nationaal Archief krijgt er dan opeens een enorme collectie bij. In archiefwettelijke zin is er dan sprake van het overnemen van een particuliere archiefcollectie. De minister van OCW moet in dat geval beslissen.

- **Bij de gezamenlijke beheerders is het beeld wisselend.**

Een organisatie als Justid beheert veel te bewaren materiaal, en draagt soms (namens de zorgdragers) over. Tegelijk weten we dat het secundair gebruik van losse deelcollecties (als te vernietigen aangemerkt) steeds groter wordt. Een deel van de collectie van KOOP is te bewaren, maar zij dragen niet over (materiaal ging vroeger als publicatie naar de KB). Bij P-Direkt komt een heel klein deel van de archieven voor bewaring in aanmerking maar zij dragen nog niet over, terwijl Rijksoverheid.nl integraal te bewaren is en vervroegd zal worden overgedragen.

- **Ook bij de grootverbruikers is een wisselend beeld.**

Vaak wordt maar heel klein deel (beleid en organisatie) bewaard. In sommige gevallen wordt ook klein deel van de uitvoerende processen bewaard en overgebracht. In deze groep zitten ook een aantal lastige vraagstukken rondom langetermijnbewaring, zoals bij het CBS, DUO, het Kadaster, en het KNMI, waarbij de organisatie uitvoerende informatie niet kan of wil overbrengen, of buiten de selectie probeert te houden door 'open data' niet op te nemen in de selectielijst of door het toepassen van 'oneindige' V-termijnen. Daardoor ontstaat toch een vorm van bewaren bij de bron.

- **Bij stelsels:**

Omdat het meestal gaat om op de persoonsgerichte besluiten is er vermoedelijk weinig informatie binnen het GDI die voor langdurige bewaring in aanmerking komt. Bij het DSO ligt dat anders. Een deel van de informatie is in iedere geval te bewaren (zoals de monumentenregisters en de basisregistraties). Een totaaloverzicht ontbreekt omdat er geen geïntegreerde selectielijst bestaat.

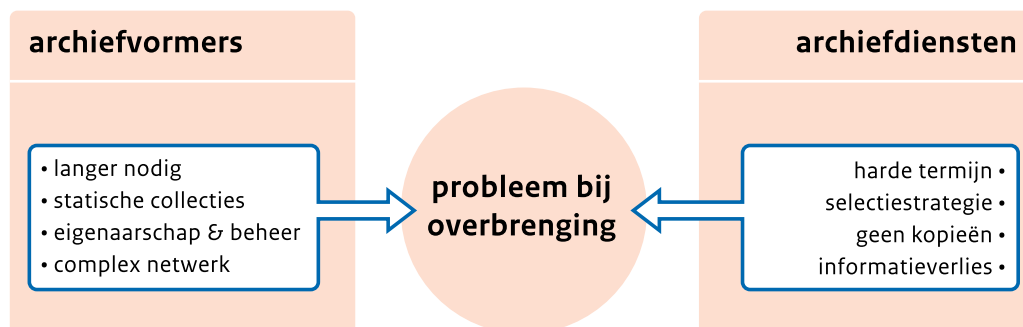
## 7. Bevindingen

### 7.1 Algemeen

JDMD gaat over de veranderende rolverdeling in langetermijnbewaring van digitale overheidsinformatie. Dat heeft effect op digitale overbrenging, maar de effecten treden al veel eerder in de informatieketen op.

Uit onze analyse blijkt dat JDMD uit een aantal verschillende problemen bestaat:

1. Informatie is langer nodig dan de huidige overbrengingstermijn;
2. Er bestaan statische collecties buiten de kaders van de Archiefwet,;
3. Er zijn verantwoordelijkheidsproblemen rond eigenaarschap/ zorgdragerschap en beheer, met name bij gezamenlijke beheersorganisaties en binnen netwerken;
4. Digitale overbrenging is technisch complex, zeker binnen digitale netwerken, en kan leiden tot informatieverlies;
5. De centrale selectiestrategie (overbrenging origineel, geen digitale kopieën) laat geen ruimte voor afwijkende omgang bij uitvoeringsinformatie, onderzoeksdata of collecties. Daarbij komt dat de beslissingen over het wel of niet bewaren of de termijnen, vaak onherkenbaar zijn in selectielijsten.



Figuur 9: overbrenging komt onder druk

Al geeft de verkenning geen definitief uitsluitsel over het aantal organisaties, toch kunnen we op basis van ons onderzoek wel een aantal algemene conclusies trekken.

JDMD gaat vooralsnog om een relatief kleine groep. We kunnen ongeveer 42 entiteiten aanwijzen, die weer te herleiden zijn tot ongeveer 20 organisaties. Ten opzichte van de ongeveer 1600 overheidsorganisaties valt dat mee. Tot nu toe gaat het om uitvoerings- of onderzoeksinformatie (dus geen beleidsprocessen), en meestal betreft het grote gegevens- of databestanden (en geen losse documenten).<sup>55</sup> Daarvan vormen de basisregistraties de grootste groep, daarna volgen de grootverbruikers. Gezamenlijke beheerders en e-depots vormen relatief kleine groepen. Negen organisaties hebben zich bij het Nationaal Archief gemeld met een specifieke vraag. Daaronder zitten basisregistraties en grootverbruikers, maar ook beheerders en e-depots. We verwachten dat het aantal organisaties dat te maken zal krijgen met JDMD-problematiek gaat groeien door de voortschrijdende digitalisering en vernetwerking.

1. De spanning tussen het beheer van langlopende informatie en de Archiefwet leidt tot zoeken naar work-arounds, die vaak neerkomen op bewaren bij de bron. Voor een deel bestaan deze knelpunten al langer, maar ze worden urgenter en veel complexer door de inrichting van digitaal langetermijnbeheer, digitalisering en vernetwerking. Daarnaast spelen conflicterende wettelijke taken, strategische positionering, verdienmodellen en de hoge investeringen die noodzakelijk zijn voor digitale infrastructuur een grote rol.
2. De verkorting van de overbrengingstermijn zal het huidige bewaarsysteem verder onder druk zetten. Vermoedelijk krijgen alle organisaties op de lijst problemen bij het terugbrengen van de overbrengingstermijn naar tien jaar. Het treft in ieder geval organisaties als: Kadaster, Kamer van Koophandel, TNO, RvIG, RDW, DUO, UWV, CAK, CBS, KNMI, RIVM<sup>56</sup>. Aparte aandacht vragen de netwerken en stelsels.
3. De impact van bewaren bij de bron op archiefdiensten is groot, maar zal waarschijnlijk lange tijd onzichtbaar blijven doordat veel organisaties geen digitaal maar wel papieren archief overdragen. Doordat het belang van uitvoerings- en onderzoekinformatie toeneemt, wijzen archiefdiensten dat die informatie vaker als te bewaren aan. Daardoor nemen ook de potentiële conflicten over overbrenging toe. Aan de andere kant leidt de rolverandering die hoort bij JDMD soms tot eerder (en meer) bewaren bij een archiefdienst dan in het papieren tijdperk het geval was. Denk daarbij aan het uitplaatsen, de vervroegde overbrenging, en het optreden als last resort.

Al met al zien we nog geen reden om over te gaan op een volledig decentraal stelsel, maar er moet wel iets gebeuren. De knelpunten zijn binnen het huidige wettelijke kader niet op te lossen, terwijl de problemen groter worden door digitalisering en vernetwerking. De nieuwe Archiefwet moet lopende ontwikkelingen en innovatie ondersteunen door duidelijkheid te geven over toegestane varianten op het standaard overbrengingsscenario en de eisen die dan gelden.

### 7.1.1 Basisregistraties

Bij de basisregistraties zie je veel van de JDMD-problematiek samenkomen:

- Er zijn veel organisaties betrokken;
- Het is technisch complex: de informatie is sterk verknoopt en plaats- onafhankelijk te raadplegen;
- De wetgeving conflicteert: er wordt een gezamenlijke bewaarstrategie toegepast die niet goed geïntegreerd is met de Archiefwet;
- Sommige te bewaren informatie is veel langer in gebruik dan twintig jaar, soms praktisch oneindig;
- Overbrengen van de originelen volgens de Archiefwet zorgt ervoor dat organisaties onmogelijk hun taken goed kunnen uitvoeren.

Duidelijk is dat het stelsel van de basisregistraties niet goed uit de voeten kan met overbrenging na twintig jaar, en dat bij verkorting van de termijn de spanning tussen Archiefwet en stelsel verder oploopt. Uitzoeken van de precieze situatie bij alle basisregistraties en de bijbehorende organisaties kost echter buitensporig veel tijd.

Het is onduidelijk of overbrenging naar een archiefbewaarplaats überhaupt bij de basisregistraties in beeld is. Maar het is ook onduidelijk of de registraties zelf alle gegevens eeuwigdurend willen of kunnen bewaren, en wat dat zou betekenen voor de toegankelijkheid voor burgers. Iets dergelijks geldt voor de brondocumenten.<sup>57</sup>

Twee vragen verdienen daarbij extra aandacht:

1. Of klassieke overbrenging voor basisregistraties nog zinvol en uitvoerbaar is;
2. Welke bewaarstrategie we eigenlijk willen toepassen op de gegevens binnen deze registraties.

Hoewel bij de basisregistraties in principe alle informatie (brondocumenten en registraties) eeuwigdurend bewaard moet blijven, wordt er toch veel materiaal vernietigd. Tegelijk bestaat in verschillende registraties de mogelijkheid tot 'tijdreizen'. Uit de ervaringen met het DSO (waarin een aantal basisregistraties een rol speelt) blijkt dat de implicaties daarvan nog lang niet goed zijn doorgedacht. Zo staat de ambitie van volledige reconstructie haaks op het vernietigen van informatie; en impliceert een decentraal netwerk (langdurig) bewaren bij de bron. Zo'n decentrale bewaarstrategie staat echter haaks op de centrale bewaarplicht van de Archiefwet. Werkelijk doorvoeren van het principe van tijdreizen impliceert wijziging van de Archiefwet, maar betekent bijvoorbeeld ook dat er een dekkend netwerk van (duurzame) e-depots nodig is om duurzaam bewaren bij de bron voor alle betrokken overheidsorganisaties mogelijk te maken.

De meeste basisregistraties zijn belangrijke historische bronnen. Het ingewikkelde is echter dat ze in zekere zin eeuwig dynamisch blijven: de registratie wordt doorlopend gemuteerd. Anders dan bij zaakgewijze dossieropbouw bestaat er geen natuurlijk eindpunt van het proces. Dat maakt de klassieke overbrenging voor basisregistraties moeilijk toepasbaar. De vraag is wat dan wel een goede bewaarstrategie is. Sommige gegevens binnen de registratie gaan wel degelijk uit roulatie. Is het zinvol om deze losse brokjes uit een verknoopte digitale registratie te knippen en die (zonder context) bij een archiefbewaarplaats in het e-depot te zetten? Of moeten we een selectie maken uit de informatie en die (eventueel in kopieevorm) overnemen om een begrijpelijke historische collectie op te bouwen? Of vinden we dat de erfgoed-kant voldoende geborgd is binnen de dynamische registratie zelf? Het is noodzakelijk dat we hier een geïntegreerde bewaarstrategie voor bedenken.

### 7.1.2 Grootverbruikers

Grootverbruikers zijn organisaties die zelf grote databestanden creëren en beheren, zoals de Belastingdienst, CAK, CBS, DUO, KNMI, Nationaal Archief, RIVM en UWV. Deze organisaties maken in toenemende mate onderdeel uit van digitale netwerken. Het gaat bij deze organisaties vooral om onderzoeks- en uitvoeringsinformatie. Veel informatie wordt vernietigd, maar we zien ook vaak extreem lange termijnen of speciale constructies die neerkomen op bewaren bij de bron. Conflicten ontstaan zodra het materiaal echt overgebracht moet worden naar een archiefbewaarplaats. Net als bij de basisregistraties, maakt het overbrengen van de originelen de taakuitvoering door zo'n organisatie onmogelijk.

### 7.1.3 Beheerders en e-depots

Gezamenlijke beheerders (KOOP, DPC, P-Direkt, Justid, Nationaal Archief) verrichten digitale diensten voor andere organisaties, maar zijn zelf geen 'eigenaar' van de informatie. Dat leidt tot specifieke kwesties bij het regelen van duurzaam beheer, terwijl ook de status van de informatieverzameling onduidelijk is. Het gaat soms om complete primaire processen, waarbij door toevoegingen en koppelingen weer een eigen, unieke samenhang ontstaat. Binnen deze groep zien we verschillende problemen en oplossingsrichtingen: verzoeken om gezamenlijk zorgdragerschap, bewaren bij de bron of juist vervroegd overbrengen.

Bij DANS en NIBG zijn momenteel de enige e-depots te vergelijken met archiefbewaarplaatsen.<sup>58</sup> Ze beheren collecties van anderen, en zijn expliciet gericht op langetermijnbeheer van statische digitale informatie. Daarmee verschillen ze van de beheersorganisaties zoals Justid en P-Direkt die vooral recente informatie beheren. DANS of NIBG bieden e-depotfaciliteiten aan, maar zijn geen overheidsorganisaties. Ze worden wel deels door OCW gefinancierd, en beheren informatie die gedeeltelijk onder de Archiefwet valt. Aanwijzen tot archiefbewaarplaats lijkt binnen de huidige kaders niet goed mogelijk, dienstverleningsconstructies of last resort-oplossingen misschien wel. Naar een oplossing wordt nog steeds gezocht.



## 7.2 Een archiefbewaarpplaats? Niet voor iedereen

In veel casussen werd voorgesteld dat de organisatie zelf archiefbewaarpplaats wordt. Deze oplossingsrichting wordt ook genoemd in Kamerbrief van MBVOM. Het idee ontstaat vermoedelijk vanuit de behoefte van veel archiefvormers/collectiebeheerders om archieven bij zich te houden. Het gaat hen dus primair om het bewaren bij de bron. Omdat de wet geen helder kader meegeeft lijkt een rol of functie als alternatieve archiefbewaarpplaats vrij in te vullen.

In de praktijk lijkt dit zelden de goede oplossing te zijn. Een simpele reden is dat de praktische invulling van de eisen voor digitaal beheer en toepassen van openbaarheid ontbreekt. Meer fundamenteel is echter dat de wet eisen verbindt aan de overbrenging zelf, en juist daar zit voor de meeste uitvoerings- en onderzoeksorganisaties het probleem (zie ook figuur 8: overbrengingstermijn doorsnijdt gebruik organisatie). Zij beheren informatie die extreem lang dynamisch blijft, terwijl het beheer van statische collecties kenmerkend voor een archiefbewaarpplaats is. Overbrenging impliceert dat zij die informatie niet meer mogen veranderen. Dat betekent meestal dat ze hun taak niet kunnen uitvoeren. Op rijksniveau betekent overbrenging bovendien dat OCW zorgdrager wordt, en daarmee verantwoordelijk voor de uitvoering van zo'n proces. Dit betekent dat het idee van overbrenging als juridische constructie, waarbij informatie wel formeel wordt overgebracht maar bij de organisatie blijft, waarschijnlijk niet gaat werken.

De e-depots die wel statische collecties beheren (DANS en NIBG) komen als particuliere organisaties dan weer niet in aanmerking voor een status als archiefbewaarpplaats.

Er valt iets te zeggen voor het idee om de term archiefbewaarpplaats flink op te rekken, omdat archiefdiensten via het uitplaatsen van digitale archieven immers zelf ook een rolverandering doormaken. Het probleem rond de overbrenging en de verantwoordelijkheid van OCW blijft dan echter bestaan. Zuiverder is het om nieuwe vormen van langetermijnbewaring te introduceren, waardoor bewaren bij de bron een grondslag krijgt. Die vormen zouden waarschijnlijk meer op uitstel van overbrenging moeten gaan lijken, dan op het aanwijzen van een archiefbewaarpplaats. Belangrijk is dat er wel voorwaarden aan verbonden worden, met name op het gebied van duurzaamheid en toegankelijkheid. Om dit te kunnen regelen, is wel aanpassen van de Archiefwet noodzakelijk, zodat er meer ruimte ontstaat voor afwijking van de standaard overbrenging.

## 7.3 Selectievraagstukken

Het bleek niet eenvoudig om uit te zoeken welke informatie organisaties beheren. Alle organisaties zijn verplicht om een selectielijst te hebben, maar die lijsten zijn niet digitaal doorzoekbaar. De meeste selectielijsten hanteren bovendien een hoog abstractieniveau.

De huidige GWR-methodiek (de zgn. concernlijsten) versterkt dat probleem. Zorgdragers vegen in deze lijsten de processen van alle organisaties die onder hun verantwoordelijkheid vallen bij elkaar. In de meeste selectielijsten vind je de basisregistraties of andere belangrijke databestanden nauwelijks terug omdat ze onder uitvoerende processen begrepen worden. Dat leidt tot de paradoxale situatie dat de bewaarbeslissingen voor de belangrijkste databestanden in Nederland vrijwel onzichtbaar worden in de selectielijsten die bedoeld zijn om dat soort besluiten te verantwoorden.

De huidige focus op zorgdragers levert dus niet altijd een goed aangrijpingspunt op. Het leidt snel tot systeemblindheid voor de uitzonderlijke functie die databestanden binnen een keten of stelsel kunnen hebben, en waarvan veel andere organisaties afhankelijk zijn.<sup>59</sup>

Een groot inhoudelijk vraagstuk is de omgang met uitvoerings- en onderzoeksinformatie. Het probleem is de centrale bewaarstrategie in Nederland traditioneel focust op beleidsinformatie. Een belangrijke drijver achter die strategie is kostenbeheersing. In de meeste gevallen leidt die afweging tot vernietiging van grote bestanden met gelijksoortige informatie, ook al is uitvoeringsinformatie populair bij onderzoekers en het grote publiek. De redenering was heel lang dat zorgdragers en archiefbewaarpplaatsen nu eenmaal niet alles kunnen bewaren. Maar we kunnen er niet omheen dat het belang van uitvoerings- en onderzoeks-

informatie toeneemt, evenals de gebruikstermijnen. Inmiddels zie je dat het Nationaal Archief steeds vaker uitvoeringsinformatie als te bewaren selecteert, en potentieel leidt dat tot een enorme verrijking van de collectie. In de praktijk leidt het ook tot conflicten met organisaties die hun informatie willen vasthouden (zie casussen CBS en DUO).

Archiefdiensten kunnen inderdaad niet alles bewaren, maar tegenwoordig hoeft hun beperkte ruimte niet maatgevend voor historisch belang te zijn. Want als andere organisaties bereid zijn om informatie langdurig te bewaren, en burgers daar toegang toe te geven, bestaat er dan zoiets als een principieel bezwaar tegen bewaren bij de bron? De achterliggende vraag is natuurlijk hoe archiefdiensten zelf hun collectie vorm willen geven. Daarbij hebben we lang niet altijd een duidelijk beeld van wat we eigenlijk willen bereiken. Willen we zelf een historische collectie opbouwen of vinden we het voldoende dat burgers erbij kunnen?

We hebben een selectiestrategie nodig waarin de (gedeeltelijke) bewaring van uitvoerings- en onderzoeks-informatie, open data, basisregistraties en ketens een veel duidelijker plaats krijgt. De ontwikkeling daarvan zal hand in hand moeten gaan met de ontwikkeling van bewaren bij de bron.



## 8. Mogelijke oplossingsrichting

### 8.1 Problemen binnen JDMD

Nog een keer het overzicht van de verschillende problemen binnen JDMD:

1. Informatie is langer nodig dan de huidige overbrengingstermijn;
2. Er bestaan statische collecties buiten de kaders van de Archiefwet;
3. Er zijn verantwoordelijkheidsproblemen rond eigenaarschap/zorgdragerschap en beheer, met name bij gezamenlijke beheersorganisaties en binnen netwerken;
4. Digitale overbrenging is technisch complex, zeker binnen digitale netwerken, en kan leiden tot informatieverlies;
5. De centrale selectiestrategie (overbrenging origineel, geen digitale kopieën) laat geen ruimte voor afwijkende omgang bij uitvoeringsinformatie, onderzoeksdata of collecties. Daarbij komt dat bewaarbeslissingen vaak onherkenbaar zijn in selectielijsten.

### 8.2 Meer vormen van bewaring

Bovenstaande problemen kunnen niet opgelost worden zonder aanpassing van de Archiefwet. Daarnaast moeten we nieuw beleid, en nieuwe uitvoeringsregels benoemen om een en ander in de praktijk vorm te kunnen geven. Het is daarbij belangrijk goed aan te sluiten bij de uitgangspunten die onder de huidige Archiefwet liggen. Duurzaamheid, toegankelijkheid/openbaarheid en erfgoed moeten goed worden geregeld, maar dat kan ook op andere manieren dan in het huidige binaire stelsel.

Een deel kan opgelost worden door toe te staan dat te bewaren informatie, in sommige gevallen en onder voorwaarden, bij de archiefvormer blijft. De wet moet dus ruimte gaan bieden aan verschillende typen van langetermijnbewaring.

Een aantal van deze bewaartypen kennen we al (in pilotvorm), zoals last resort en dienstverleningsconstructies, al zijn ze niet wettelijk verankerd. Maar er bestaat behoefte aan een nieuwe vorm, die bijvoorbeeld gebruikt kan worden voor uitvoerings- en onderzoeksinformatie. Die vorm, het bewaren bij de bron, lijkt meer op uitstel van overbrenging dan op het aanwijzen van een archiefbewaarplaats. Voor alle vormen van bewaarplaatsen moeten we basiseisen voor duurzaamheid, toegankelijkheid/openbaarheid en erfgoed gaan uitwerken.

Het is daarbij heel belangrijk dat er voorwaarden gesteld kunnen worden aan organisaties die informatie langer bij zich houden, zodat aan de uitgangspunten van de Archiefwet voldaan kan worden. Dat betekent dat er in ieder geval criteria/kader voor wat digitale duurzaamheid betekent voor de verschillende typen bewaarplaatsen ontwikkeld moet worden, en hetzelfde voor openbaarheid/toegankelijkheid.

Daarnaast hebben we een aangepaste strategie nodig waarin (gedeeltelijke bewaring) van uitvoerings- en onderzoeksinformatie, open data, basisregistraties en ketens een duidelijker plaats krijgt. Ontwikkeling daarvan zal hand in hand moeten gaan met de ontwikkeling van bewaren bij de bron.

Wat we verder nodig hebben is de mogelijkheid van de kopie voor het archief. Het moet mogelijk worden om in sommige gevallen vanuit erfgoeddoelpunt (op geregelde tijdstippen) een kopie van informatie over te brengen. Op die manier kan een organisatie met het werk door, terwijl tegelijk de erfgoedkant goed geborgd is. Ook hiervoor zullen criteria ontwikkeld moeten worden.

### Nog uit te werken

- Juridische vormen verankering in nieuwe Archiefwet;
- Criteria/kader digitale duurzaamheid voor de verschillende typen (zie Bijlage 3: voorzet kader duurzaamheidsbeleid) bewaarplaatsen;
- Criteria openbaarheid /toegankelijkheid;
- Digitale toegankelijkheid via archiefbewaarplaatsen;
- Nieuwe erfgoedstrategie voor (onderdelen) van uitvoerings- en onderzoekinformatie ;
- Criteria/kader kopie voor het archief.

## 8.3 Overzicht mogelijke typen voor langetermijnbewaring

	archiefbewaarplaats	uitplaatsen	vervroegde overbrenging	dienstverlening	uitstel overbrenging	bewaren bij de bron	last resort
Locatie volgens Archiefwet	aangewezen archiefbewaarplaats	aangewezen archiefbewaarplaats	aangewezen archiefbewaarplaats	bij organisatie	bij organisatie	bij organisatie	aangewezen archiefbewaarplaats
Overbrenging ja/nee	overbrenging	geen overbrenging	wel overbrenging	Wel overbrenging (andere locatie dan archiefbewaarplaats)	nog geen overbrenging (behoefte aan veel langere termijn?)	Uitsel nog geen overbrenging (semi-oneindige termijn)	overbrenging i.g.v. uitfaseren of einde organisatie naar archiefbewaarplaats
Hele B-collectie of specifiek proces	te bewaren collectie	specifiek proces/deel informatievoorraad	te bewaren collectie	deel collectie	specifiek proces	(deel)collectie	collectie
Statisch/dynamisch	statische collectie	dynamisch	statische collectie	statisch	dynamisch	dynamisch	statische collectie
Zorgdrager	ocw/gs/B&W/bestuur waterschap	archiefvormer	ocw/gs	onbekend	archiefvormer	archiefvormer	ocw/gs
Financiering via	cultuurbegroting	primair proces	cultuurbegroting	onbekend	primair proces	primair proces	cultuurbegroting
Toegankelijkheid	openbaar/gratis	open data/wob/tarieven	openbaar/gratis	openbaar/gratis	open data/ wob/ tarieven / aansluiten op aw kader	open data/wob/ tarieven/ aansluiten op aw kader	openbaar/gratis
Voorbeelden	Nationaal Archief	alle overheidsorganisaties kunnen uitplaatsen naar archiefbewaarplaats	alle overheidsorganisaties kunnen vervroegd overbrengen naar archiefbewaarplaats	e-depots en gezamenlijke beheerders zoals DANS, NIBG, KOOP?	basisregistraties, grootverbruikers en gezamenlijke beheerders zoals Kadaster, KOOP, Kamer van Koophandel, P-Direkt	basisregistraties, grootverbruikers en gezamenlijke beheerders zoals Kadaster, CBS, KNMI, KOOP,	uitstel overbrenging/bewaren bij de bron

## 8.4 Verantwoordelijkheid gezamenlijk beheer

Ook de verantwoordelijkheidsproblemen rond eigenaarschap/zorgdragerschap en beheer, met name bij gezamenlijke beheersorganisaties en binnen netwerken, moet beter geadresseerd worden. Gezamenlijke beheerfuncties, netwerken en stelsels zijn nieuwe fenomenen in de archiefketen, die nu geen juridische plaats in het systeem hebben. Maar het idee dat individuele zorgdragers verantwoordelijk blijven voor iets wat gezamenlijk uitgevoerd wordt werkt vaak niet in de praktijk.

Ook al gaat de ontwikkeling van generieke bouwstenen traag, ze hebben onmiskenbaar een steeds groter aandeel in de digitale organisatie van de overheid. Daar moeten we beter op voorbereid zijn. Een idee zou zijn het makkelijker te maken om zorgdragerschap te poolen of dit op te vatten als taken die overgaan naar een andere zorgdrager of beheerder.

# Eindnoten

- 1 Binair betekent letterlijk: bestaande uit twee. Elektronische schakelaars staan bijvoorbeeld uit of aan. De ene positie sluit de andere uit.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 2 De Archiefwet is van toepassing op overheidsorganen. Die term omvat alle bestuurslagen en de ZBO's. Het hoogste gezag binnen een overheidsorgaan is de zorgdrager, degenen die eindverantwoordelijk voor het informatiebeheer is. Dat betekent dat de minister zorgdrager is voor zijn departement en zijn buitendiensten. Bij ZBO's is het bestuur zorgdrager.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 3 Zie daarvoor de Motie Segers die de aanleiding was voor de aangekondigde wetswijziging: 'constaterende dat het informatiebeheer in de zaak Cees H. niet op orde was; overwegende dat de huidige Archiefwet met onder meer een overbrengingstermijn van twintig jaar niet meer aansluit bij de huidige ontwikkelingen; verzoekt de regering, nog dit kalenderjaar uitvoering te geven aan de aanbevelingen van het rapport van de Erfgoedinspectie over de zaak Cees H.; verzoekt de regering tevens, de huidige Archiefwet aan te passen aan de digitale ontwikkelingen en eisen van transparantie door onder meer de huidige overbrengingstermijnen van overheidsinformatie sterk terug te brengen' (Segers, 2016). Zie ook (Stroeker N., 2017).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 4 Daarnaast beheren rijksorganisaties voor hun bedrijfsvoering vaak omvangrijke hoeveelheden data, waarvan een beperkt deel in aanmerking komt voor permanente bewaring. Te onderzoeken is of deze reeds digitale depots mede uit oogpunt van efficiëntie en kosten ook kunnen gaan functioneren als archiefbewaarplaats in wettelijke zin. In een dergelijk geval zouden data mogelijk onderdeel blijven van een bestaand datacentrum of netwerk.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 5 Bij de invoering van de Archiefwet 1995 werd de overbrengingstermijn verkort van 50 jaar naar 20 jaar, o.a. omdat 'het risico dat archiefbescheiden gedurende hun zwerftocht langs de verschillende administraties verloren gaan, is aanzienlijk groter dan na overbrenging naar een openbare archiefbewaarplaats. Ook de toegankelijkheid en de openbaarheid van de archiefbescheiden zijn binnen de daarvoor speciaal toegeruste openbare archiefbewaarplaatsen beter gewaarborgd dan elders.' (Memorie van toelichting op de Archiefwet 1995, 1992-1993).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 6 Het is niet toegestaan kopieën van de informatie te houden. Het origineel moet worden overgedragen.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 7 Informatie die in selectielijsten als 'te vernietigen' is aangemerkt, blijft bij de overheidsorganisatie. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om informatie die snel wordt vernietigd, of om informatie waarvoor de overheidsorganisatie vanwege de eigen bedrijfsvoering een veel langer vernietigingstermijn hanteert, zoals bij personeelsdossiers of langlopende contracten.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 8 In het archiefbeheer onderscheidt men een dynamische fase, een semi-statische fase en een statische fase. De dynamische fase loopt gelijk met de uitvoering van activiteiten en taken. Tijdens de semi-statische fase hebben archiefstukken nog een beperkte functie in de uitvoering van activiteiten, taken en handhaving van de rechten van de archiefvormer. Incidenteel worden de archiefbestanden nog aangevuld in verband met afwerking en controle van in principe voltooide activiteiten. In de statische fase wordt het archief nog slechts incidenteel geraadpleegd door archiefvormer en zijn de voor vernietiging in aanmerking komende archiefstukken vernietigd. Dan kan overbrenging plaatsvinden. (Archiefwiki).  
[Toon eindnoot in tekst](#)

- 9 Bij de overbrenging van archiefbescheiden naar een archiefbewaarplaats kan de zorgdrager, na advies van de beheerder van de archiefbewaarplaats, beperkingen aan de openbaarheid stellen voor een bepaalde termijn en met het oog op: 1) de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer; 2) het belang van de Staat of zijn bondgenoten; 3) het anderszins voorkomen van onevenredige bevoordeling of benadeling van betrokken natuurlijke personen of rechtspersonen danwel van derden. Openbaarheidsbeperkingen worden gesteld per inventarisnummer en alleen wanneer de inhoud van dat inventarisnummer noopt tot deze beperking. Het Nationaal Archief streeft ernaar om de [wettelijke maximum-] termijn van 75 jaar of langer alleen te hanteren bij archiefbescheiden waarvan de openbaarheid wordt beperkt met het oog op de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer. De belangen die een rol spelen bij onevenredige bevoordeling of benadeling zijn vaak zeer kortdurend. Een termijn van langer dan dertig jaar is alleen gebruikelijk wanneer het gaat om archiefbescheiden die betrekking hebben op de eenheid van de Kroon. Wanneer de beperking wordt gesteld met het oog op het belang van de Staat of zijn bondgenoten, wordt een beperking van 50 jaar geadviseerd. De wetgever vond het namelijk niet nodig deze beperkingsgrond in de wet op te nemen toen de overbrengingstermijn nog 50 jaar was. Daaruit kan worden afgeleid dat de wetgever van mening is dat meer dan vijftig jaar oude informatie over het algemeen geen schade meer kan toebrengen aan de Staat of aan zijn bondgenoten. (Nationaal Archief 2018).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 10 Digitale authenticiteit wordt gewaarborgd door checksums, integriteitscontroles, autorisatie schema's, loggings, etc. Die borgen wie wanneer wat met het object heeft (kunnen) doen. Authenticiteit gaat over de inrichting van het desbetreffende systeem, en is deels locatiegeboden. Persistent identifiers garanderen een locatie van digitale informatie objecten, maar zeggen niets over de authenticiteit van het object.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 11 Zie ook (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2011). De Raad voor Cultuur en de Raad voor het openbaar bestuur wezen in Het puberbrein van de overheid al op de risico's op het gebied van informatiebeheer die dat oplevert: 'Er wordt stelselmatig te weinig en te laat nagedacht over de informatieafhankelijkheid die samenwerking in ketens met zich mee brengt'. (Raad voor Cultuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 12 Een ander aspect is vernietiging: strikt gezien kan een zorgdrager de informatie na overbrenging zelf niet meer hebben. (OCW, 2018). Er ontstaan problemen wanneer de overheid de informatie zelf (ook) als open data wil blijven aanbieden of wanneer data die hij zelf niet langer heeft of beheert online nog rondzwerft via derden.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 13 Er zijn wel verspreide non-profit initiatieven, zoals The Internet Archive, web-archivering door de KB, Beeld en Geluid en regionale en lokale archieven. In het programma Rijk aan Informatie wordt nu gewerkt aan web-archivering (OCW, 2018).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 14 Zie ook: "Noncustodial records: Archival records, usually in electronic format, that are held by the agency of origin, rather than being transferred to the archives" (Society of American Archivists). Inmiddels is Australië al weer afgestapt van een volledig gedistribueerd archiefstelsel. (Boadle, 2004)  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 15 Zo staan de infrastructuur en data van Rijkswaterstaat (RWS), de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) en een aantal andere onderdelen van de Rijksoverheid in twee datacenters van het Amerikaanse datacentrumbedrijf Equinox (Rijkswaterstaat, 2013). In Het Programma Consolidatie Datacenters werd een Rijksbrede ICT-infrastructuur opgezet, die is ondergebracht in vijf verschillende ICT-datacenters die verspreid zijn over Nederland. (Rijkswaterstaat, 2013). We zien echter dat de focus verschuift naar meer decentrale oplossingen, o.a. vanwege discussies over marktwerking, en de inrichting van het Digitaal Stelsel Omgevingswet.  
[Toon eindnoot in tekst](#)

- 16 De Archiefwet definieert uitplaatsen niet als een publieke taak, maar voor het uitplaatsen van de archieven van het Rijk naar het e-depot van NA/RHC's zijn geen mededingingsrechtelijke belemmeringen (in de Aanbestedingswet en het hoofdstuk Markt en Overheid van de Mededingingswet). Hetzelfde geldt voor uitplaatsen door overheden die deelnemen in een RHC. Voor derden zijn er wel mededingingsrechtelijke beperkingen. Uitplaatsen kan fungeren als tussenstation voor te bewerken en later over te dragen digitale bedrijfsarchieven. Bij verkorting van de overbrengingstermijn vermindert wellicht de animo voor deze dienst.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 17 Het verplaatsen van informatie naar een ander e-depot leidt op den duur, zelfs bij het gebruik van dwingende standaarden, tot informatieverlies: het e-depot van het Nationaal Archief kan niet alle metadata (contextinformatie) uit alle oorspronkelijke systemen opnemen. Toch is het momenteel vaak een verbetering omdat de oorspronkelijke omgeving vaak weinig metadata bevat. (OCW, 2018)  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 18 Bij de inrichting van stelsels (zoals de basisregistraties en het DSO) probeert men meervoudigheid van informatie te voorkomen. De NORA legt het principe van eenmalige opslag, meervoudig gebruik op. Daarmee wordt authenticiteit van gegevens geborgd. De Archiefwet (net als de Wob en de AWB) ziet meervoudigheid van informatie niet als probleem. De focus is de verantwoordelijkheid van individuele organisaties.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 19 Dit rapport werd opgesteld in opdracht van het ministerie van OCW naar aanleiding van de Motie Segers.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 20 Het rapport concludeert echter ook dat verkorting niet zal leiden tot een substantiële vergroting van de openbaarheid van overheidsinformatie. Dat komt o.a. doordat de meeste overheidsinformatie niet wordt overgebracht, maar wordt vernietigd. Wat bij archiefdiensten terecht komt is maar een klein deel van het oorspronkelijke materiaal. Traditioneel wordt geschat dat het gaat om zo'n 10 tot 15% van het totaal. De tendens is echter dat van digitale bestanden meer bewaard wordt.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 21 Dat gebeurde 'beleidsarm' dus zonder begeleidend inhoudelijk commentaar i.v.m. de demissionaire staat van het toenmalige kabinet. De Kamerbrief Aanpassen Archiefwet en motie-Segers (34 362,21) is gedateerd op 11 juni 2018.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 22 Er is lump sum financiering van OCW voor rijksarchiefbewaarplaatsen (NA en RHC's) voor overgebracht rijksarchief; inmiddels is een kostprijsmodel in ontwikkeling bij het Nationaal Archief. Voor uitplaatsen in het e-depot rekent NA tarief (o.b.v. PDC en offerte). (OCW, 2018).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 23 Informatie die in selectielijsten als 'te vernietigen' is aangemerkt, blijft bij de overheidsorganisatie. Het maakt daarbij niet uit of het gaat om informatie die snel wordt vernietigd, of om informatie waarvoor de overheidsorganisatie vanwege de eigen bedrijfsvoering een veel langer vernietigingstermijn hanteert, zoals bij personeelsdossiers of langlopende contracten.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 24 Tot jaren '90 van vorige eeuw werd wel gebruik gemaakt van uitleningsconstructies (o.a. Kadaster, NIBG en diverse musea). Die kregen vaak een semipermanent karakter, terwijl de bewaarcondities vaak niet optimaal waren. Ook bleken sommige organisaties op eigen houtje acquisitie te plegen om 'de collectie' aan te vullen. Waarschijnlijk is de huidige 'strengere' interpretatie van overbrengen deels een tegenreactie op die uitleenconstructies.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 25 De lijst is niet bedoeld als definitief of uitputtend overzicht, en er kunnen dus ook geen 'rechten' aan ontleend worden.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 26 Binnen het Rijk wordt vaak een indeling gemaakt naar beleidskernen, uitvoeringsorganisaties en speciale organisaties (zoals rechtbanken enzovoort). Onderzoeksinformatie valt dan onder uitvoering. Deze indeling wordt ook wel vertaald als: documenten, databestanden en specials.  
[Toon eindnoot in tekst](#)



- 27 De opdrachtgever is het voor de basisregistratie verantwoordelijke ministerie dat opdrachtgever is voor de verstrekker (de beheerder van de landelijke voorziening). De toezichthouder is de partij die er verantwoordelijk voor is dat wordt toegezien of de basisregistratie in overeenstemming met eisen, afspraken en wetgeving opereert. Een basisregistratie heeft een of meer verantwoordelijken voor het toezicht. Een bronhouder is verantwoordelijk voor het inwinnen en bijhouden van de authentieke en niet-authentieke gegevens in een basisregistratie en voor het borgen van de kwaliteit van die gegevens (onder meer naar aanleiding van ontvangen terugmeldingen). Een basisregistratie heeft een of meer bronhouders. De verstrekker (ook wel 'beheerder landelijke voorziening') is de partij die de landelijke voorziening voor het verstrekken van gegevens beheert en exploiteert. De verstrekker is verantwoordelijk voor het verstrekken van de gegevens. De verstrekker is ook verantwoordelijk voor het faciliteren van het gebruik (zoals het leveren van kennis en ondersteuning aan afnemers voor het aansluiten op een landelijke voorziening). Een basisregistratie heeft een verstrekker. Een afnemer (ook wel gebruiker) is een overheidsorganisatie of een private partij die gegevens afneemt van een basisregistratie voor gebruik in de eigen processen. Voor bestuursorganen met een publiekrechtelijke taak (zoals gemeenten, provincies waterschappen en zelfstandige bestuursorganen) is het afnemen en gebruiken van relevant authentieke gegevens verplicht. Een basisregistratie heeft vele afnemers. (Digitale Overheid).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 28 Dit wijkt af van het principe van de Archiefwet dat zegt dat formele selectielijsten bepalen of iets bewaard moet blijven. Bestaande wettelijke bepalingen worden wel vaak overgenomen in de formele selectielijsten die op basis van de Archiefwet worden vastgesteld. Het is onduidelijk in hoeverre dat bij de basisregistraties gebeurd is.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 29 Een Landelijke Voorziening (LV) is een centrale landelijk distributiepunt bedoeld om decentraal ingewonnen informatie centraal te kunnen verstrekken. (landelijke voorziening). Overigens horen niet alle landelijke voorzieningen bij een basisregistratie. In onze verkenning hebben we 5 LV's meegenomen.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 30 Publieke Dienstverlening Op de Kaart (PDOK) is een platform voor het ontsluiten van geodatasets van Nederlandse overheden. Het Kabels en Leidingen Informatiecentrum (KLIC) verstrekt informatie over de ligging van kabels en leidingen. Het doel van KLIC is graafschade te beperken.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 31 Het is niet helemaal duidelijk of in de discussie altijd even helder onderscheid wordt gemaakt tussen Kadastrale stukken die statisch zijn (bijvoorbeeld de akten) en de dynamische bestanden. Het probleem met overbrengen lijkt met name te liggen bij de Basisregistratie Kadaster (BRK) en de registers Hypotheken 3 en 4. Anderzijds is het de vraag of overbrengen van akten voldoende is om de registratie achteraf te kunnen reconstrueren (vergelijk probleem bij de basisregistraties).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 32 Oorspronkelijk speelde ook het verdienmodel van het Kadaster een rol. Het Kadaster brengt burgers immers tarieven in rekening voor bepaalde diensten, terwijl raadpleging bij archiefdiensten gratis is. Inmiddels maakt het Kadaster geen punt meer van gratis verstrekking via archiefdiensten.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 33 De werkgroep bestond uit Kadaster, Nationaal Archief, en drie RHC's. In 2015 werd gestart met gesprekken over de 'governance voor kadasterarchieven'. Overigens hadden workshop noch de Kadasterwerkgroep netwerken in het vizier. De vragen waren alleen gericht op overbrengen naar archiefbewaarplaats. Met een situatie waarbinnen het Kadaster ook taak heeft in netwerken zoals bijvoorbeeld het DSO is destijds geen rekening gehouden.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 34 Het Kadaster heeft alleen voor het veldwerken en hulpkaarten archief een machtiging tot vervanging. Alle andere archieven zijn deels analoog, gedigitaliseerd en digitaal ontstaan. Een deel van het analoge archief is na digitaliseren overgedragen naar RHC's en het NA: een lappendeken van verschillende soorten archieven en archiefvormen. Om uit deze situatie te komen wil het Kadaster de komende jaren toewerken naar een compleet digitaal archief. Het streven is om in 2020 formeel de analoge kadastrale archieven te kunnen vervangen door een digitale variant. Onduidelijk is nog over welke archieven het gaat, en of formele vervanging bedoeld wordt of overbrengen van analoge archieven naar RHC's, terwijl daarnaast een digitale kopie blijft bestaan.  
[Toon eindnoot in tekst](#)

- 35 Voorgesteld is onderzoek te doen naar uitbreiding van de kadastrale informatie in de Archiefviewer (bijvoorbeeld historische topografische kaarten of de originele minuutplannen, of kwaliteitsverbetering van de scans). Daarbij zal ook gezamenlijk met Nationaal Archief en RHC's gekeken worden naar toegankelijkheid. Kadastrale archieven zijn niet eenvoudig toegankelijk. Het ontwikkelen van een goede zoekfunctionaliteit in de viewer is belangrijk. Afstemming over kwaliteitsnormen rond digitalisering en metadata is gewenst. Waarschijnlijk zijn er ook analoge bestanden overgedragen aan RHC's (die nog niet gedigitaliseerd zijn). Het is belangrijk deze te betrekken bij het onderzoek.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 36 In 2014 zijn alle regionale Kamers van Koophandel gefuseerd tot een organisatie met de status van ZBO.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 37 Interessant is dat buitenlandse handelsregisters wel open data beschikbaar stellen, bijvoorbeeld in Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Australië, Indonesië, Noorwegen, Roemenië (Nationaal Archief, 2017).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 38 Business case vanuit NA en vanuit KvK voor fysiek overbrengen (Digikoppeling, metadata, export data, functionaliteiten van relationele database). Business case NA-KvK voor aanwijzen KvK als archiefbe-  
waarplaats (preserveren, groei database, metadata, publieke toegang en dienstverlening, juridische  
overbrenging en borgen belangen, gevolgen archiefbestel).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 39 Belastingdienst beheert ook een basisregistratie, omgekeerd valt Kadaster ook onder de  
grootverbruikers.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 40 Ook wel 'weet en doe-data' genoemd.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 41 De discussie gaat over drie elkaar opvolgende processen, waarbij het eerste proces de ruwe data bevat  
die CBS ontvangt en die naar personen herleidbaar is, en het derde proces geaggregeerde en geanon-  
imiseerde informatie. Die laatste informatie wordt gepubliceerd als open data op Statline.  
Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 42 Voorlichting en officiële publicaties verschijnen tegenwoordig vooral in digitale vorm. Ook ontstaan  
nieuwe portals zoals Publieke Dienstverlening op de Kaart (ofwel PDOK gericht op toegankelijkheid  
van geo-informatie). Hierbij wordt informatie van verschillende organisaties gebundeld en bewerkt.  
Daaromheen ontstaan nieuwe beheersorganisaties, die weer nieuwe vormen van dienstverlening  
ontwikkelen. Zo ontstaan grote verzamelingen van overheidsinformatie (recent en historisch) die via  
internet voor iedereen makkelijk toegankelijk zijn.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 43 'blijven ... op een algemeen toegankelijke wijze beschikbaar'.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 44 Er zijn meer van dit soort instituten die onderzoeksdata beheren.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 45 Naar verwachting zal de Omgevingswet op 1 januari 2021 in werking treden. Het ministerie van I&M was  
tot 2017 het coördinerende ministerie, inmiddels ligt die functie bij BZK.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 46 Op dit moment zijn er nog verschillende digitale loketten voor deze diensten: het Omgevingsloket  
Online (OLO), de Activiteitenbesluit Internet Module (AIM) en Ruimtelijkeplannen.nl. (Kaders  
ontwikkeling DSO).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 47 Dit zijn bijvoorbeeld omgevingsvisies, omgevingsverordeningen en -plannen, projectbesluiten en  
programma's. Overheden leggen daarin onder meer vast wat wel en niet mag op een locatie. Op  
termijn informatie raadplegen over de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Denk bijvoorbeeld aan  
gegevens over water- of luchtkwaliteit en geluidbelasting.  
[Toon eindnoot in tekst](#)

- 48 Deels komt dat doordat de twee wetten elkaar in de weg zitten: omdat de Archiefwet als kaderwet in algemene zin omschrijft wat informatiebeheer inhoudt, kunnen in de Omgevingswet geen concrete eisen op gebied van informatiebeheer worden opgenomen. Dat gebeurt wel in lagere regels (zoals het zorgplichttraamwerk, maar ook in het PvE, de doel-architectuur enzovoort).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 49 Zie ook BIT- advies: De systemen en de inhoud er van moeten in samenhang beheerd worden, onder interbestuurlijke aansturing. Wij verwachten daardoor ingewikkelde discussies over onder meer financiering, prioriteitstelling, planning, gegevenskwaliteit, systeemprestaties, ketentesten, aansprakelijkheid, standaarden en dienstverleningsniveaus.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 50 Mogen bronhouders/zorgdragers bijvoorbeeld zelf bepalen waar ze hun informatie gaan neerzetten of laten beheren, zoals via uitplaatsen naar een e-depot van een RHC of een commerciële partij? Werkt dat voor alle overheidslagen hetzelfde?  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 51 De NORA schrijft bij ketens het principe van eenmalige opslag en meervoudig gebruik voor, maar dat wringt met het basisidee van juridisch bestuurlijke verantwoordelijkheid per organisatie (bestendigheid voor de rechter). Veel organisaties bewaren daarom toch dezelfde informatie. Omdat Archiefwet, Wob en AWB primair redeneren vanuit organisaties, is het meervoudigheid van informatie geen probleem. Dat is het wel vanuit het oogpunt van informatiearchitectuur, en we zien dat er binnen het DSO veel energie gaat zitten in het oplossen van dit vraagstuk.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 52 Het Globaal Programma van Eisen DSO stelt vast dat archiefstukken na het aflopen van de bewaartermijn vernietigd moeten worden (overbrenging naar openbare archiefbewaarplaatsen wordt niet genoemd). Dat is binnen een netwerk echter niet zo eenvoudig. Momenteel bestaat er voor veel informatie die rondgaat binnen het DSO een vernietigingsplicht op grond van de Archiefwet. Die termijnen zouden eigenlijk op elkaar afgestemd moeten worden. Daarvoor is een gezamenlijke aanpak nodig, vergelijkbaar met de BSD-aanpak van P-Direkt. BZK kan echter geen gezamenlijke selectielijst vaststellen. Iedere zorgdrager moet dat apart doen. Mandatering of gezamenlijk beheer van zo'n lijst is wel mogelijk, al blijkt dat in de praktijk een moeizaam proces (vgl. opnieuw P-Direkt).  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 53 Soms met een looptijd van meer dan honderd jaar. Zoals we eerder zagen is dit een belangrijke reden waarom het Kadaster niet kan overbrengen.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 54 En vergelijkbare organisaties zoals het CPB, maar ook de onderdelen van de justitiële keten die niet zijn aangesloten op Justid.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 55 Deze indeling sluit aan bij de binnen het Rijk gebruikelijke indeling in beleidskernen, uitvoeringsorganisaties en speciale organisaties zoals rechtbanken etc. onderzoeksinformatie valt dan onder uitvoering. Deze indeling wordt ook wel vertaald als: documenten, databestanden en specials.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 56 En vergelijkbare organisaties zoals het CPB, maar ook de onderdelen van de justitiële keten die niet zijn aangesloten op Justid.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 57 Sommige registraties verwijzen naar de brondocumenten als mogelijkheid om de volledige registratie op een later tijdstip te reconstrueren. De vraag is of dat werkt, en het is in ieder geval weinig efficiënt.  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 58 Bij archiefbewaarplaatsen op gemeenteniveau zien we, naast de RHC's ook vaak Picturae als dienstverlener optreden. Zij bieden een alternatief vanaf de plank voor instellingen. Met als voordeel een opslag-tool (e-depot) met een front-end (website/zoekmachine/beeldbank/viewer) er op. (Picturae)  
[Toon eindnoot in tekst](#)
- 59 Zie ook (Raad voor Cultuur, Raad voor het Openbaar Bestuur, 2016).  
[Toon eindnoot in tekst](#)

# Literatuur

- Abels, B. (2017). *Open, openbaar, organiseren? Digitalisering en openbaarheid archieven*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/ Nationaal Archief.
- Archiefwiki. (sd). *Archiefbeheer*. Opgeroepen op juni 4, 2018, van [archiefwiki.org](https://archiefwiki.org/wiki/Archiefbeheer): <https://archiefwiki.org/wiki/Archiefbeheer>
- Boadle, D. (2004). *Reinventing the Archive in an Virtual Environment: Australians and the Non-Custodial Management of Electronic Records*. Opgehaald van Australian Academic & Research Libraries: <https://doi.org/10.1080/0048623.2004.10755274>
- BZK/ Bureau ICT-toetsing. (2017, september 4). *Definitief BIT-advies voor het programma Digitaal Stelsel Omgevingswet*. Opgeroepen op oktober 16, 2017, van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/brieven/2017/10/06/definitief-bit-advies-voor-programma-digitaal-stelsel-omgevingsweg>
- Castells, M. (1996). *The Rise of the Network Society. The Information Age*.
- DANS en Nationaal Archief. (2015, november 1). *Verkenndend rapport digitale archivering onderzoeksdata*. Den Haag: DANS-KNAW en Nationaal Archief.
- Digicommissaris. (sd). *GDI visualisatie*. Opgehaald van [digicommissaris.nl/gdi](http://digicommissaris.nl/gdi): <https://www.digicommissaris.nl/gdi/organisaties/>
- Digitale Overheid . (sd). *gdi-voorzieningen*. Opgeroepen op april 2018, van [www.digitaleoverheid.nl](http://www.digitaleoverheid.nl): <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/gdi-voorzieningen/>
- Digitale Overheid. (sd). *basisregistraties*. Opgeroepen op mei 2018, van [www.digitaleoverheid.nl](http://www.digitaleoverheid.nl): <https://www.digitaleoverheid.nl/dossiers/basisregistraties/>
- Digitale Overheid. (sd). *stelselplaat-2018*. Opgeroepen op april 23, 2018, van [www.digitaleoverheid.nl](http://www.digitaleoverheid.nl): <https://www.digitaleoverheid.nl/document/stelselplaat-2018/>
- Erfgoedinspectie, Archiefinspectie Rotterdam, Toezicht Provincie Noord-Brabant. (2017). *De Omgevingsvergunning: Duurzame toegankelijkheid in de informatieketen*. De Erfgoedinspectie, archiefinspectie van het Stadsarchief Rotterdam, interbestuurlijk toezicht van de Provincie Noord-Brabant.
- Kadaster. (sd). *basisregistraties*. Opgeroepen op april 4, 2018, van [www.kadaster.nl](http://www.kadaster.nl) : <https://www.kadaster.nl/basisregistraties>
- Kadaster. (sd). *Overzicht+basisregistraties+bronhouders*. Opgeroepen op april 23, 2018, van [kadaster.nl](http://kadaster.nl): <https://www.kadaster.nl/documents/20838/88071/Overzicht+basisregistraties+bronhouders/9de65412-e78f-40da-94f8-6170f6114a98>
- landelijke voorziening*. (sd). Opgeroepen op september 2018, van [ensie](http://ensie.nl): <https://www.ensie.nl/kadaster/landelijke-voorziening>
- Logius Ministerie van BZK. (sd). *Logius*. Opgehaald van Logius: <https://www.logius.nl/>
- Memorie van toelichting op de Archiefwet 1995. (1992-1993). *Handelingen Tweede Kamer, vergaderjaar 1992-1993*, 22 866, nr. 3. Den Haag: SDU.
- Ministerie van OCW. (2018, juni 11). Kamerbrief Aanpassen Archiefwet en motie-Segers (34 362,21).
- Ministerie van OCW. (sd). *overheidsinformatie-eerder-in-openbaar-archief*. Opgeroepen op juni 11, 2018, van [www.rijksoverheid.nl](http://www.rijksoverheid.nl): <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/nieuws/2018/06/11/overheidsinformatie-eerder-in-openbaar-archief>
- Nationaal Archief / K&A. (2017). tabel JDMD EDOC-#1152647. Den Haag.
- Nationaal Archief. (2011, augustus 9). Nota advies samenwerking NIBG.
- Nationaal Archief. (2016, januari 16). Memo archiefwettelijke verkenning juridische kaders samenwerking NA en NIBG. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Nationaal Archief.
- Nationaal Archief. (2017, maart ?). Begripsbepaling uit de Archiefwetgeving: overbrenging. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap / Nationaal Archief.

- Nationaal Archief. (2017, juni 14). Memo archiefbewaarplaats in de digitale omgeving, Edoc-#1205339. *Memo tbv DR Nationaal Archief*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap/ Nationaal Archief.
- Nationaal Archief. (2017, november 13). Memo handelsregister (NHR) en JDMD, feiten en brainstorm. *Edoc-#1279407*. Den Haag.
- Nationaal Archief. (2017, november 14). Memo Jouw Depot/ Mijn Depot Kadaster scenarios, E-doc-#1279364. Den Haag.
- Nationaal Archief. (2018, juli). *Intrawiki / openbaarheid*. Opgeroepen op augustus 7, 2018, van <http://intrawiki.rad.lan/wiki/openbaarheid>
- OCW. (2017, juni 14). Nota Resultaat 1e inventarisatie bewaartermijnen gegevens in sectorregistraties. *ter informatie/bespreking Deelnemers Regieraad gegevens*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen/ Directie Kennis.
- OCW. (2018, juni 15). Brief uitbreiding e-dienstverlening Regionale Historische Centra. den Haag.
- OCW. (2018). Notitie uitwerking thema flexibilisering overbrenging.
- OCW en BZK. (2011, juni 30). Archiefvisie 2011. *Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (TK 2010-2011,26643, nr. 187)*. Den Haag.
- Omgevingswetportaal. (sd). *infographic-digitale-ondersteuning-van-de-omgevingswet*. Opgeroepen op 2018, van [omgevingswetportaal.nl](https://www.omgevingswetportaal.nl): <https://www.omgevingswetportaal.nl/wet-en-regelgeving/documenten/publicaties/2018/01/19/infographic-digitale-ondersteuning-van-de-omgevingswet>
- Omgevingswetportaal. (sd). *Kaders ontwikkeling DSO*. Opgeroepen op oktober 12, 2017, van [Rijksoverheid.nl/omgevingswetportaal](https://www.omgevingswetportaal.nl): <https://www.omgevingswetportaal.nl/actueel/nieuwsmail/nieuwsmail-nummer-47/kaders-ontwikkeling-dso>
- Omgevingswetportaal. (sd). *Visie Digitaal Stelsel Omgevingswet 2024*. Opgeroepen op oktober 16, 2017, van <https://www.omgevingswetportaal.nl>: <https://www.omgevingswetportaal.nl/documenten/rapporten/2016/12/16/visie-dso>
- Overheid.nl. (sd). *zo-werkt-de-overheid/wie-vormen-de-overheid/*. Opgeroepen op mei 23, 2018, van [www.overheid.nl](https://www.overheid.nl): <https://www.overheid.nl/zo-werkt-de-overheid/wie-vormen-de-overheid/>
- Picturae (sd). Opgeroepen op september 3, 2018, van Picturae: <https://picturae.com/images/download/NL-memorix-maior-web.pdf>
- Raad voor Cultuur, Raad voor het Openbaar Bestuur . (2016). *Het puberbrein van de overheid*. Den Haag : Raad voor Cultuur, Raad voor het Openbaar Bestuur .
- Ree, M. d. (2017, 06 19). Alliantie CBS en Kadaster: samen innoveren.
- Rijkswaterstaat. (2013, april). *Rijksoverheid-brengt-ICTinfrastructuur onder in duurzame datacentres*. Opgeroepen op november 21, 2017, van [www.rijkswaterstaat.nl](https://www.rijkswaterstaat.nl): <https://www.rijkswaterstaat.nl/over-ons/nieuws/nieuwsarchief/p2013/04/Rijksoverheid-brengt-ICTinfrastructuur-onder-in-du.aspx>
- Segers. (2016, 6 9). *Motie Segers c.s. over uitvoering van de aanbevelingen van het rapport van de Erfgoedinspectie over de zaak Cees H. - Rapport van de Onderzoekscommissie Ontnemingschikking*. Opgeroepen op 4 16, 2018, van *Parlementaire Monitor*: <https://www.parlementairemonitor.nl/9353000/1/j9vwij5epmji1eyo/vk4sazjb99tm>
- Society of American Archivists . (sd). *postcustodial-theory-of-archives*. Opgeroepen op november 20, 2017, van *Society of American Archivists glossary* : <https://www2.archivists.org/glossary/terms/p/postcustodial-theory-of-archives>
- Society of American Archivists. (sd). *noncustodial records*. Opgeroepen op september 5, 2018, van [archivists.org](https://www2.archivists.org/glossary/terms/n/noncustodial-records): <https://www2.archivists.org/glossary/terms/n/noncustodial-records>
- Stroeker N., B. G. (2017, augustus 1). *Impact verkorting overbrengingstermijn: Onderzoek naar de impact van een substantiële verkorting van de overbrengingstermijn (Archiefwet 1995)*. Zoetermeer: Panteia, Kwink, Rebel, i.o.v. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Studiegroep Informatiesamenleving en Overheid. (2017). *Maak Waar!* Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties / DG Overheidsorganisatie.
- wat-betekent-gedistribueerde-gegevensverwerking*. (2018, februari 6). Opgeroepen op 2 6, 2018, van [watbetekenthet.nl](http://www.watbetekenthet.nl): <http://www.watbetekenthet.nl/wat-betekent-gedistribueerde-gegevensverwerking/>
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. (2011). *I-Overheid*. Den Haag: Amsterdam University Press.
- Wikipedia. (sd). *Centraal Bureau voor de Statistiek*. Opgeroepen op augustus 8, 2018, van [https://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal\\_Bureau\\_voor\\_de\\_Statistiek](https://nl.wikipedia.org/wiki/Centraal_Bureau_voor_de_Statistiek)

# Bijlage 1: begrippen archiefwet

## Artikel 12 Archiefwet 1995

De zorgdrager brengt de archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar over naar een archiefbewaarplaats. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden regels gesteld, die bij de overbrenging van archiefbescheiden in acht dienen te worden genomen.

## Artikel 13 Archiefwet 1995

De zorgdrager kan archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en jonger zijn dan twintig jaar naar een archiefbewaarplaats overbrengen, wanneer naar het oordeel van de beheerder van de archiefbewaarplaats voldoende aanleiding bestaat hiervoor ruimte beschikbaar te stellen.

Indien archiefbescheiden ouder dan twintig jaar door het overheidsorgaan nog veelvuldig worden gebruikt of geraadpleegd kan op verzoek van de zorgdrager machtiging tot opschorting van de overbrenging van die archiefbescheiden worden verleend door Onze minister dan wel, indien het archiefbescheiden betreft voor de bewaring waarvan een andere dan een rijksarchiefbewaarplaats of een provinciale archiefbewaarplaats is aangewezen, door gedeputeerde staten.

Aan de machtiging kunnen voorwaarden worden verbonden. Ze wordt verleend voor een periode van ten hoogste tien jaar, na afloop waarvan verlenging kan worden verkregen.

## Artikel 14 Archiefwet 1995

De archiefbescheiden die in een archiefbewaarplaats berusten zijn, behoudens het bepaalde in de artikelen 15, 16 en 17, openbaar. Ieder is, behoudens de beperkingen die voortvloeien uit het in die artikelen bepaalde, bevoegd die archiefbescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan of daaruit afbeeldingen, afschriften, uittreksels en bewerkingen te maken of op zijn kosten te doen maken.

## Artikel 26 Archiefwet 1995

Te 's-Gravenhage is gevestigd de algemene rijksarchiefbewaarplaats, welke is bestemd voor de bewaring van de archiefbescheiden der overheidsorganen, waarvan de functies zich over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt. De algemene rijksarchivaris is daarvan de beheerder.

In de hoofdplaats van elke provincie is gevestigd een rijksarchiefbewaarplaats, welke is bestemd voor de bewaring van de archiefbescheiden van de in die provincie gevestigde organen van het rijk, van de voormalige provinciale en departementale besturen en van de in artikel 41, eerste lid, bedoelde overheidsorganen, waarvan de functies zich niet over het gehele rijk uitstrekken of hebben uitgestrekt. Een rijksarchivaris, die in het bezit dient te zijn van een diploma archivistiek, is daarvan de beheerder.

Bij koninklijk besluit kunnen andere rijksarchiefbewaarplaatsen worden aangewezen of gevestigd dan de in het eerste en tweede lid bedoelde.

## Artikel 9 AB 1995

De zorgdrager brengt de archiefbescheiden, bedoeld in artikel 12, eerste lid, van de wet in perioden over naar een archiefbewaarplaats, maar niet later dan tien jaar nadat die archiefbescheiden de leeftijd van twintig jaar hebben bereikt. De zorgdrager en de beheerder van de archiefbewaarplaats plegen tijdig overleg over de voorgenomen overbrenging van archiefbescheiden. De zorgdrager en de beheerder van de archiefbewaarplaats maken van de overbrenging gezamenlijk een verklaring op die ten minste een specificatie van de archiefbescheiden bevat.

## Artikel 10

Indien de zorgdrager ingevolge artikel 15, eerste lid, van de wet beperkingen aan de openbaarheid van archiefbescheiden stelt, wordt het daartoe strekkende besluit gevoegd bij de verklaring, bedoeld in artikel 9, derde lid. (Nationaal Archief, 2017)

# Bijlage 2: nieuwsbericht OCW 11/6/2018

## Overheidsinformatie eerder in openbaar archief

Nieuwsbericht | 11-06-2018 | 10:31

Overheidsinformatie moet na 10 jaar standaard overgebracht worden naar een toegankelijk archief. Nu staat daar nog 20 jaar voor. Zo wordt belangrijke – digitale - overheidsinformatie beter bewaard en blijft zij vindbaar en bruikbaar voor huidige en toekomstige generaties. Daarvoor pleit minister Slob (Archieven) in een brief aan de Tweede Kamer.

Digitalisering leidt ook bij de overheid tot een explosieve groei van informatie, van documenten en databestanden tot email en websites. Bovendien raakt informatie verspreid over allerlei verschillende systemen die draaien op software die snel verouderd. Overheden moeten daarom zo snel mogelijk de blijvend te bewaren informatie selecteren en overbrengen naar archiefdiensten; daar zorgen experts ervoor dat de digitale bestanden leesbaar blijven.

### Informatie beter toegankelijk

Door de informatie al na tien jaar naar een archiefdienst te sturen, is deze beter toegankelijk voor historici, journalisten, genealogen, heemkundigen en andere gebruikers; online of in de studiezaal. Ook is de meeste informatie bij archiefdiensten openbaar en voor iedereen in te zien, niet alleen voor historisch onderzoek maar ook voor publieke verantwoording. Sommige informatie kan nog wel enige tijd afgeschermd zijn, maar alleen bij zwaarwegende redenen, zoals privacy of staatsveiligheid.

### E-depots

Het voorstel van Slob maakt onderdeel uit van een bredere visie op archieven. Digitalisering vraagt volgens Slob om modernisering van de hele Archiefwet. En er is behoefte aan praktische ondersteuning. Archieven bestaan straks niet meer alleen uit papier, maar ook uit digitale bestanden in zogeheten E-depots. Dat vraagt nieuwe expertise en infrastructuur. Slob wil overheidsorganisaties en archiefdiensten hierbij ondersteunen. Het programma Rijk aan Informatie doet dit nu voor de departementen. Daarnaast financiert OCW kennis- en adviesdiensten van het Nationaal Archief gericht op de hele archiefsector.

### Wetswijziging

Voor de nieuwe overbrengingstermijn moet de Archiefwet gewijzigd worden. Minister Slob zal komend jaar gebruiken voor uitwerking en overleg, onder meer met de provincies, gemeenten en waterschappen. Streven is om de eerste helft van 2019 een wetsvoorstel gereed te hebben voor een openbare raadpleging. (Nieuwsbericht Ministerie van OCW).

## ***Bijlage 3: voorzet kader duurzaamheidsbeleid***

Op de volgende pagina is een voorzet voor een normenkader voor duurzaamheidseisen. Het is gebaseerd op de wegwijzer duurzaamheidsbeleid van het Netwerk Digitaal Erfgoed. Dat is een (conceptversie van de) doorontwikkeling van de Catalogue of Preservation Policy Elements uit het Europese FP7-project SCAPE. Het benoemt de elementen (aandachtsgebieden en mogelijke uitwerkingen) die nodig zijn om digitale duurzaamheid te regelen en te controleren. De uitwerking kan verschillen per organisatie.



## Stap 1

Visievorming
Breng het startpunt in beeld
Verhelder het doel
Stel de doelgroep vast
Stel vast waar je op stuurt
Bepaal essentiële kenmerken

## Stap 2

Inventariseer de stand van zaken op de aandachtsgebieden en werk maatregelen concreet uit voor de organisatie	
Aandachtsgebieden	Uitwerking
Bit preservering	Kwaliteitscontrole bij opname De bitvolgorde checken Backups maken Herstel bij dataverlies
Functionele preservering	Preserveringsstrategieën Bestandsformatencheck Versiebeheer tijdens migratie Bijhouden ontwikkelingen Persistent identifiers Toegankelijkheid Verwijderingsbeleid
Metadata	Originele metadata Beschrijvende metadata Preserveringsmetadata Structurele metadata Representatie-informatie Metadata standaarden
Rechten	Auteursrecht Preserveringsrechten Toegangsrechten Overeenkomsten
Standaarden	OAIS standaard Overige standaarden
Organisatie	Personeelsbeleid Verantwoordelijkheden Budgetten Standaarden risico management
Certificering	Voorbereiden op audit Standaarden voor certificering

Zo'n normenkader kan vervolgens als basis dienen voor verschillende beheers- en overbrengingsscenario's:

Archiefvormer	Scenario	Archiefbewaarplaats	Externe toetsing (bijv. EGI)
Heeft e-depot op basis van normenkader	1) Overbrengen	Heeft e-depot op basis van normenkader	Kan toetsen met behulp van normenkader
Heeft niet noodzakelijk een e-depot	2) Uitplaatsen	Heeft e-depot op basis van normenkader	Kan toetsen met behulp van normenkader
Heeft e-depot op basis van normenkader	3) Bewaren aan de bron	Heeft niet noodzakelijk een e-depot	Kan toetsen met behulp van normenkader
Heeft gezamenlijk e-depot op basis van normenkader	4) Gezamenlijk e-depot ('gedeelde infra')	Heeft gezamenlijk e-depot op basis van normenkader	Kan toetsen met behulp van normenkader
Heeft gezamenlijk e-depot 'in the cloud' op basis van normenkader	5) Geoutsourcet e-depot ('cloud')	Heeft gezamenlijk e-depot 'in the cloud' op basis van normenkader	Kan toetsen met behulp van normenkader
Schrijft bestek op basis van normenkader	6) Aanbesteding	Schrijft bestek op basis van normenkader	Kan toetsen met behulp van normenkader
Meerdere archiefvormers werken in e-depot samen op basis van normenkader	7) Samenwerkingsverband	Heeft e-depot op basis van normenkader	Kan toetsen met behulp van normenkader



Een uitgave van het Nationaal Archief  
Postbus 90520  
2509 LM Den Haag

Contact  
Telefoon: +31-70-331 5460  
E-mail: [contact@nationaalarchief.nl](mailto:contact@nationaalarchief.nl)

Website: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren>