



**Gemeente  
Amsterdam**



# Onderzoeksrapport DUTO

Datum: 03-01-2019

Auteur: Rick Scholten

## Samenvatting

Alle informatie die een overheid creëert of ontvangt bij het uitvoeren van haar taken wordt beschouwd als overheidsinformatie. In de manier waarop de overheid omgaat met informatie, dient zij zich te houden aan verschillende typen wet- en regelgeving. Zo zijn overheidsorganen, op basis van artikel 3 van de Archiefwet 1995, verplicht om 'de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden'. Gedurende de bewaartermijn dient de overheidsinformatie bovendien te allen tijde toegankelijk, vindbaar en in contextuele samenhang raadpleegbaar te zijn. Ook moet het zeker zijn dat de informatie juist, volledig, interpreteerbaar en authentiek leesbaar is; niet alleen nu, maar ook op de langere termijn ongeacht het gebruikte bestandsformaat en werkproces (Nationaal Archief, 2016). Er zijn verscheidene redenen waarom de duurzame toegankelijkheid van (digitale) overheidsinformatie van groot belang is. De archiveringsplicht is er mede op gericht dat (Gemeente Amsterdam, 2014a; 2014b; Nationaal Archief, 2016):

- Een goede dienstverlening gewaarborgd wordt;
- Ketensamenwerking soepel kan plaatsvinden;
- De bedrijfsvoering snel en ongestoord plaatsvindt;
- De overheid zich publiekelijk kan verantwoorden;
- De rechten en plichten van de burger kenbaar zijn;
- Historische informatie en het nationaal erfgoed behouden blijven.

Deze functies zullen in gevaar komen wanneer de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie niet op orde is. Hiernaast is het duurzaam toegankelijk informatiebeheer niet alleen wettelijk vastgelegd, maar is duurzaam toegankelijk informatiebeheer ook een randvoorwaarde om invulling te geven aan thema's als openbaarheid, toegankelijkheid en het hergebruik van overheidsinformatie. In bepaalde gevallen is het dus alleen mogelijk om aan de wet te voldoen indien de informatie duurzaam toegankelijk is.

Het belang van duurzaam toegankelijke overheidsinformatie wordt dus breed erkend, maar wat betreft de dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot informatiebeheer en de dynamische omgeving waarin alle technologische, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen zich in rap tempo opeenvolgen is duurzame toegankelijkheid niet altijd vanzelfsprekend geweest. Zo hebben de verschillende wetgevingen, waaronder bijvoorbeeld de invoering van de AVG, een enorme invloed op het duurzaam digitaal informatiebeheer (Erfgoedinspectie, 2018a). Andere knelpunten die gevaren vormen voor duurzaam toegankelijk informatiebeheer zijn onder andere:

- De technologie die zich alsmaar ontwikkelt waardoor bestandsformaten onbruikbaar kunnen raken (Gemeente Amsterdam, 2014b);
- Vendor Lock-in
- Het ontstaan van een hybride situatie waarbij informatie deels analoog en deels digitaal wordt gearchiveerd waardoor er overlap in informatie kan ontstaan (Gemeente Amsterdam, 2014a).

Het bovenstaande zijn risicovolle gegevens, gezien het feit dat gemeenten te allen tijde over juiste, volledige en actuele informatie moet kunnen beschikken voor het uitvoeren van de bestuurlijke, primaire en ondersteunende processen, maar ook om bijvoorbeeld verantwoording te kunnen afleggen over haar handelen (Gemeente Amsterdam, 2014a).

Wanneer de overheid informatiebeheer niet goed op orde heeft kan dit juridische, financiële of publicitaire gevolgen voor het betreffende overheidsorgaan tot gevolg hebben. Vanwege de doorzettende trend van digitalisering moeten in het proces van creatie en ontvangst direct aandachtspunten worden meegenomen met betrekking tot het digitale archiefbeheer om zo de duurzame toegankelijkheid te waarborgen en te voorkomen dat informatie verloren gaat. Duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie is dus niet altijd vanzelfsprekend en kan zelfs in gevaar komen indien er geen maatregelen worden getroffen. Om overheden richtlijnen te bieden in het duurzaam toegankelijk digitaal archiefbeheer, heeft het Nationaal Archief een methodiek ontwikkeld genaamd 'DUTO'. DUTO kan worden beschouwd als een standaardprogramma van kwaliteitseisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie en kan zodoende gebruikt worden als instrument waarmee overheden kunnen bepalen hoe duurzaam toegankelijk hun digitale overheidsinformatie is en welke maatregelen nodig zijn om de duurzame toegankelijkheid te verbeteren. Het Nationaal Archief heeft in totaal 13 eisen opgesteld met de achterliggende gedachten dat er toetsbare eisen worden vastgelegd en overheden bewuste keuzes maken in hun informatiebeheer (Nationaal Archief, 2016).

Om de DUTO-methodiek toe te passen op de Amsterdamse praktijk is dit rapport opgesteld waarin onder andere wordt ingezoomd op de relevante wet- en regelgeving; de knelpunten met betrekking tot duurzaam toegankelijk digitaal informatiebeheer en de DUTO-kwaliteitseisen. Deze eisen zijn vervolgens vertaald naar de Amsterdamse situatie, en de wenselijkheid en haalbaarheid van aanpassingen daarin, zodat er een goede business case is om de duurzame toegankelijkheid van informatie in een afgebakend werkproces te genereren. De opgestelde eisen zijn:

- Eis 0: Er is een actuele beschrijving van het proces/ de gebruikte applicatie.
- Eis 1: Er is inzicht in het risicoprofiel van het proces.
- Eis 2: De informatie is vindbaar en beschikbaar.
- Eis 3: De informatie is toegankelijk voor iedereen die de informatie nodig heeft en er gebruik van mag maken.
- Eis 4: Er is voor de gebruikte applicatie een exit-strategie.
- Eis 5: De informatie is beveiligd tegen onbedoelde en/of onbevoegde wijzigingen.
- Eis 6: De export van informatie moet zonder informatieverlies kunnen plaatsvinden.
- Eis 7: De informatie blijft beschikbaar zolang de Selectielijst dat voorschrijft.

Tijdens het formuleren van deze eisen is voornamelijk getracht de eisen op zo'n manier te formuleren dat een duidelijk maatstaf wordt neergelegd waar applicaties/ werkprocessen aan moeten voldoen om de duurzame toegankelijkheid van informatie te waarborgen en zo nodig te optimaliseren. Eis 0 fungeert in dit geheel als een soort checklist om inzicht te krijgen in de te onderzoeken applicatie/proces. Hierna wordt ingezoomd op eisen die richting geven aan de inrichting en optimalisatie van de duurzame toegankelijkheid. Per eis zijn verschillende subvragen geformuleerd die verdere sturing kunnen bieden.

## **Inhoudsopgave**

Inleiding.....	5
1. Toepasbare wet- en regelgeving.....	7
1.1 Het Archiefrecht.....	8
1.1.1 De Archiefwet 1995.....	8
1.1.2 Het Archiefbesluit 1995.....	9
1.1.3 De Archiefregeling 2009.....	10
1.2 De Algemene verordening gegevensbescherming.....	11
1.3 Wet openbaarheid van bestuur.....	13
1.4 Wet hergebruik van overheidsinformatie.....	15
2. Knelpunten Duurzame Toegankelijkheid Overheidsinformatie.....	18
2.1 Technologische ontwikkelingen.....	18
2.2 Vendor lock-in.....	19
2.3 Hybride situatie.....	20
3. Het doel van DUTO: Waarom gebruik maken van DUTO?.....	21
3.1 Achtergrond.....	21
3.2 DUTO-methodiek.....	22
4. De DUTO-kwaliteitseisen en de vertaling naar de praktijk.....	23
4.1 De DUTO-kwaliteitseisen.....	23
4.2 Vertaling van de DUTO-methodiek naar de Amsterdamse praktijk.....	24
5. Nadere uitwerking Amsterdamse normen.....	28
Conclusie.....	33
Bibliografie.....	35
Begrippenlijst.....	37
Appendix: Toelichting op de DUTO-eisen door het Nationaal Archief.....	41

### **Lijst met figuren**

Figuur 1: Levensloopmodel van informatie.....	21
Figuur 2: Informatiebeheer in de analoge & digitale situatie.....	22
Figuur 3: Beschrijving van het werkproces/ de gebruikte applicatie.....	26-27
Figuur 4: Het DUTO-kwaliteitsmanagementsysteem.....	41

## Inleiding

Alle informatie die een overheidsorgaan creëert of van een ander ontvangt bij het uitvoeren van haar taken wordt beschouwd als overheidsinformatie. Wat onder overheidsinformatie valt wordt dus niet bepaald door de vorm van informatie, de inhoud van de informatie of het werkproces waar de informatie uit voortkomt, maar door het gebruik en ontstaan van die informatie. Op basis van de Archiefwet 1995 zijn overheidsorganen verplicht 'de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden<sup>1</sup>. Onder de term archiefbescheiden<sup>2</sup> valt vrijwel elke vorm van informatie die de overheid in het kader van haar taken en processen ontvangt en produceert. De achtergrond van deze wetsbepaling is dat de overheid een bijzondere functie draagt in de maatschappij als wetgevende en uitvoerende macht. Om ervoor te zorgen dat democratische controle op het overheidshandelen kan plaatsvinden moet de overheid de informatie die zij ontvangt, produceert en waarop zij beslissingen baseert, zorgvuldig en zoveel mogelijk duurzaam toegankelijk beschikbaar stellen (Gemeente Amsterdam, 2014a; Gemeente Amsterdam, 2014b; Nationaal Archief, 2016).

Duurzame toegankelijkheid wil zeggen dat informatie vanaf het moment van ontstaan beschikbaar, vindbaar, interpreteerbaar en bruikbaar is voor iedereen die daar recht op heeft zolang dit noodzakelijk is. Bovendien moet deze informatie authentiek en volledig zijn (bestand zijn tegen verandering) (Nationaal Archief, 2016). Tegenwoordig vindt informatiebeheer steeds vaker digitaal plaats. Ook het College van B&W in Amsterdam heeft in deze lijn op 8 januari 2013 het volgende besluit genomen:

'Vast te stellen dat alle organisatieonderdelen hun originele archiefbescheiden geauthentiseerd archiveren in digitale vorm met als streefdatum 1 januari 2015, maar bij voorkeur zoveel eerder als verantwoord en haalbaar is'. (Gemeente Amsterdam, 2014a, p.iv)

Ook voor digitaal archiveren geldt dat het digitaal opslaan en bewaren van originele en proces gebonden informatie in duurzame, geordende en toegankelijke staat gebracht dient te worden gedurende de voorgeschreven bewaartermijn (Gemeente Amsterdam, 2014a). Vanuit verschillende perspectieven is de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie van groot belang. Zo is de archiveringsplicht er mede op gericht dat (Gemeente Amsterdam, 2014a; 2014b; Nationaal Archief, 2016):

- Een goede dienstverlening gewaarborgd wordt;
- Eventuele ketensamenwerking soepel kan plaatsvinden;
- De bedrijfsvoering snel en ongestoord plaatsvindt;
- De overheid zich publiekelijk kan verantwoorden;
- De rechten en plichten van de burger kenbaar zijn;
- Historische informatie en nationaal erfgoed behouden blijven.

Overheden zijn zelf vrij om hun eigen invulling te geven om de duurzame toegankelijkheid te bewerkstelligen. In de praktijk is echter gebleken dat juist de toegankelijkheid van digitale informatie lang niet altijd op orde is. De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap

---

<sup>1</sup> Artikel 3 van de Archiefwet 1995.

<sup>2</sup> Archiefbescheiden zijn geformuleerd in artikel 1, sub c van de Archiefwet 1995.

beloofde de Tweede Kamer hierop in 2013 eisen aan de duurzame toegankelijkheid te stellen. Het Nationaal Archief heeft hierop DUTO ontwikkeld dat staat voor duurzaam toegankelijkheid van overheidsinformatie. DUTO kan worden beschouwd als: een instrument waarmee overheden hun duurzame digitale informatietoegankelijkheid kunnen toetsen en maatregelen kunnen nemen om de duurzame toegankelijkheid waar nodig te verbeteren (Nationaal Archief, 2016). Dit rapport heeft de DUTO-methodiek als basis genomen en deze eisen vervolgens vertaald naar de Amsterdamse praktijk, rekening houdend met de bestaande situatie, en de wenselijkheid en haalbaarheid van aanpassingen daarin, zodat een goede businesscase is ontstaan om de duurzame toegankelijkheid van informatie in een afgebakend werkproces te genereren.

Met betrekking tot de opbouw van dit rapport zal in het eerste hoofdstuk worden ingegaan op de relevante wet- en regelgevingen die van toepassing zijn op de openbaarheid en duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Vervolgens wordt in hoofdstuk 2 ingezoomd op enkele knelpunten die een gevaar kunnen vormen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Hierop volgend wordt in hoofdstuk 3 de DUTO-methodiek geïntroduceerd, waarna in hoofdstuk 4 de DUTO-kwaliteitseisen aan bod komen. In hoofdstuk 4 wordt tevens een overzicht gegeven van de vertaling van de DUTO-kwaliteitseisen naar Amsterdamse normen, en wordt eis 0 nader uitgewerkt. De overige Amsterdamse normen worden vervolgens in hoofdstuk 5 nader toegelicht. In dit hoofdstuk zijn ook, per eis, verschillende subvragen geformuleerd die sturing bieden/ richting geven aan de geformuleerde eisen. Tot slot zal het rapport worden afgesloten met een beknopte conclusie.

## **1. Toepasbare wet- en regelgeving**

Overheden ontvangen en produceren overheidsinformatie die vervolgens gebruikt, beheerd en bewaard of vernietigd dient te worden. In een democratie is openbaarheid van bestuur een algemeen rechtsbeginsel; in Nederland is dit uitgangspunt ook in de Grondwet verankerd: 'De overheid betracht bij de uitvoering van haar taak openbaarheid volgens regels bij wet te stellen'<sup>3</sup>. Dit wil dus zeggen dat de Nederlandse overheid openbaarheid in acht neemt bij het uitoefenen van haar taken; alle overheidsinformatie is openbaar, tenzij de wetgeving anders bepaalt. Op deze manier krijgt de burger inzicht in het handelen van de overheid en kan de burger ook deelnemen aan het democratische bestel (Gemma, 2018). Openbaarheid wil echter niet zeggen dat de overheidsinformatie ook toegankelijk is. Met de term passieve openbaarheid is overheidsinformatie wel openbaar in de zin dat er geen wettelijke beperkingen gelden, maar kan de informatie pas worden geraadpleegd door een procedure te starten om toegang te verkrijgen tot deze informatie (Ibid.). Er is sprake van actieve openbaarheid wanneer de overheid informatie uit eigener beweging beschikbaar stelt aan derden; met andere woorden betekent dit dus het toegankelijk maken van informatie (Ibid.).

Het ontsluiten van informatie voor raadpleging en hergebruik is enkel mogelijk als die informatie wordt bewaard, beheerd (vernietigd) en daaraan voorgaand in bewaring is genomen (Ibid.). Dit is ook wettelijk vastgelegd. Artikel 3 van de Archiefwet 1995 luidt: 'De overheidsorganen zijn verplicht de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden'. Dit wil ook zeggen dat goed informatiebeheer een randvoorwaarde voor de overheid is om invulling te kunnen geven aan thema's als de openbaarheid, toegankelijkheid en het hergebruik van overheidsinformatie (Gemma, 2018). De bewaartermijn, openbaarheid en toegankelijkheid van overheidsinformatie wordt vervolgens weer vastgesteld op basis van specifieke wetgeving en/ of in afwegingen van bepaalde belangen waarbij privacy-/ persoonsgegevens, beleidsverantwoording en de cultuurhistorische en wetenschappelijke waarde enkele voorbeelden zijn (Erfgoedinspectie, 2018a, p.2). Zo bevat het Archiefrecht specifieke regels met betrekking tot de bewaring en toegankelijkheid van informatie; de Wet openbaarheid van bestuur (Wob) bepaalt welke overheidsinformatie openbaar is tot het moment dat deze informatie wordt overgebracht naar de archiefbewaarplaats (Archiefwet 1995 gaat over de openbaarheid van informatie ouder dan 20 jaar); en wat betreft het thema hergebruik van overheidsinformatie is de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) van toepassing (Gemma, 2018). De overheid dient dus rekening te houden met verschillende typen wet en regelgevingen die van toepassing zijn op de wijze waarop de overheid omgaat met informatie. In dit hoofdstuk zal kort worden ingegaan op het Archiefrecht, de Wob, de Who en de Algemene verordening gegevensbescherming (AVG); en wordt uiteengezet wat deze wetgeving concreet betekent voor de (digitale) duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie.

De 'Wet open overheid' is in dit rapport niet meegenomen vanwege het feit dat deze wet nog niet van kracht is. Wat betreft de laatste ontwikkelingen is er op 2 januari 2019 een brief naar de Kamer uitgegaan met daarin de bevindingen over een aantal concrete aanpassingen over

---

<sup>3</sup> Grondwet artikel 110.

het wetsvoorstel<sup>4</sup>. Hier springt een overheidsbreed meerjarenplan voor de verbetering van de digitale informatiehuishouding het meest in het oog (Ollongren, 2019).

### 1.1 Het Archiefrecht

Het archiefrecht verwijst niet naar een specifieke wet, maar op alle wetgeving en regels die binnen het domein van archivering gelden. Allereerst is er de Archiefwet 1995, waar de kernbegrippen zijn vastgelegd en hoofdzaken worden geregeld, alsmede waarin wordt bepaald welke organisaties en documenten onder het archiefrecht vallen en waarin de voorgeschreven handelingen zijn opgenomen<sup>5</sup> (Nationaal Archief, 2018a). De Archiefwet 1995 blijft echter vrij algemeen en stelt dat overheden goed voor hun archiefbescheiden moeten zorgen en deze in geordende en toegankelijke staat moeten brengen, maar stelt vervolgens niet hoe dit zou moeten gebeuren. Hiervoor zijn nadere uitvoeringsregelingen opgenomen, met betrekking tot selectie en vernietiging; duurzaamheid, bouw en inrichting van archiefruimten en archiefbewaarplaatsen; en de geordende en toegankelijke staat van de archiefbescheiden, in lagere regelgevingen: het Archiefbesluit 1995 en de Archiefregeling 2009 (Ibid.).

#### 1.1.1 De Archiefwet 1995

De Archiefwet 1995 wordt beschouwd als de belangrijkste wet met betrekking tot de informatievoorziening van de Nederlandse overheid. De wet slaat op overheidsinformatie vanaf het moment van ontstaan, en regelt onder andere dat archiefbescheiden na verloop van tijd openbaar worden voor de burger (Nationaal Archief, 2018a). De belangrijkste bepaling van de wet is te vinden in artikel 3 dat stelt dat: de overheidsorganen verplicht zijn de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden<sup>6</sup>. Een belangrijke bepaling is tevens te vinden in artikel 5, lid 1 van de Archiefwet 1995. Hier bepaalt de Archiefwet dat de zorgdrager van het archief verantwoordelijk is voor het opstellen van een selectielijst waarin in ieder geval wordt aangegeven wanneer archiefbescheiden in aanmerking komen voor vernietiging<sup>7</sup>. De VNG stelt hiervoor namens alle deelnemende gemeenten de Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen op (Gemeente Amsterdam, 2014a). De Archiefwet 1995 omvat verder kortgezegd regels omtrent (Nationaal Archief, 2018a):

- De materiële verzorging en toegankelijkheid van archiefbescheiden;
- De bewaring en vernietiging van informatie;
- Het overbrengen van informatie naar een archiefbewaarplaats;
- De openbaarheid van overheidsinformatie na overbrenging naar een archiefbewaarplaats.

De achtergrond van deze wet is dat de Nederlandse overheid in de democratische rechtstaat een bijzondere verantwoordelijkheid draagt in de maatschappij (Gemeente Amsterdam, 2014a). Door archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen kan de overheid zich onder andere publiekelijk verantwoorden; blijft de bedrijfscontinuïteit

---

<sup>4</sup> Zie Ollongren, K.H. (2019). *Aanbiedingsbrief bij het rapport MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/02/aanbiedingsbrief-bij-het-rapport-mkba-concept-aanpassing-wet-open-overheid>

<sup>5</sup> Archiefwet 1995.

<sup>6</sup> Archiefwet 1995, artikel 3.

<sup>7</sup> Archiefwet 1995, artikel 5, lid 1.



gewaarborgd; zijn de rechten en plichten van de burger kenbaar; en blijft historische informatie behouden (Ibid.). Zo wordt in de memorie van toelichting op de Archiefwet 1995 ook beschreven dat zonder goed geordende en toegankelijke archiefbescheiden democratische controle op de overheid onmogelijk wordt en dat bestuurlijke zorgvuldigheid en continuïteit loze begrippen zijn (d'Ancona, 1995). De normen voor het in goede, geordende en toegankelijke staat brengen van archiefbescheiden betreffen dus eveneens de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Dit wil zeggen dat de informatie op zo'n manier bewaard, beheerd en beschikbaar gesteld wordt, dat deze informatie ook na verloop van tijd (voor iedereen die daar recht toe heeft) raadpleegbaar, bruikbaar, vindbaar, toegankelijk en authentiek is (Nationaal Archief, 2016).

Zoals hierboven vermeld, blijft deze wet echter vrij algemeen en legt het geen gedetailleerde regels op om dit te bewerkstelligen. Hiervoor wordt verwezen naar lagere uitvoeringsregelingen waaronder 'het Archiefbesluit 1995' en de 'Archiefregelingen 2009'.

### 1.1.2 Het Archiefbesluit 1995

Het Archiefbesluit 1995 is de belangrijkste uitvoeringsregeling (algemene maatregel van bestuur) van de Archiefwet 1995 (Nationaal Archief, 2018a). Het Archiefbesluit 1995 behandelt in wezen dezelfde onderwerpen als de Archiefwet 1995, maar geeft hier meer gedetailleerde regels waar overheden en andere zorgdragers aan moeten voldoen (Ibid.). Deze regels gaan bijvoorbeeld over:

- Het opstellen en vaststellen van selectielijsten<sup>8</sup>;
- Vervanging en vervreemding van archiefbescheiden<sup>9</sup>;
- Overbrenging van archiefbescheiden<sup>10</sup>;
- De duurzaamheid, ordening en toegankelijkheid van archiefbescheiden; bouw, verbouwing inrichting en verandering van inrichting archiefruimten en archiefbewaarpplaatsen; ingebruikneming van gebouwen of gedeelten van gebouwen als archiefruimte of archiefbewaarpplaats<sup>11</sup>.

Met betrekking tot digitalisering is artikel 6 interessant, waar de eis gesteld wordt dat een vervanging een juiste en volledige weergave van het origineel moet zijn<sup>12</sup>. Wat betreft de duurzame toegankelijkheid zijn met name artikel 11 en 12 interessant aangezien deze bepalingen over de duurzaamheid, ordening en toegankelijkheid van archiefbescheiden gaan. Zo verplicht het eerste lid van artikel 11 dat zorgdragers zodanige voorzieningen dienen te treffen dat bij het raadplegen van bewaarde informatie na ten minste honderd jaar geen noemenswaardige achteruitgang valt te constateren<sup>13</sup>. In de nota van toelichting op het Archiefbesluit 1995 wordt hier verder gemeld dat de duurzaamheid van digitale en elektronische archiefbescheiden niet alleen wordt bepaald door de drager, maar ook door de kwaliteit van de programmatuur voor opslag, verwerking en raadpleging van de gegevens (Nuis, 1995).

Het Archiefbesluit 1995 verwijst in artikelen 11(4), 12 en 13(4) vervolgens zelf ook naar een lager niveau "ministeriële regelingen" waar nadere regels worden gesteld met betrekking tot

---

<sup>8</sup> Archiefbesluit 1995, artikelen 1-5.

<sup>9</sup> Archiefbesluit 1995, artikelen 6-8.

<sup>10</sup> Archiefbesluit 1995, artikelen 9-10.

<sup>11</sup> Archiefbesluit 1995, artikelen 11-13.

<sup>12</sup> Archiefbesluit 1995, artikel 6, lid 1.

<sup>13</sup> Archiefbesluit 1995, artikel 11, lid 1.

de duurzaamheid en geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden (en ook over de bouw en inrichting van archiefruimten en –bewaarplaatsen). De grondslag hiervoor is met oog op de snelle technologische ontwikkelingen van de elektronische archiefbescheiden en het feit dat ministeriële regelingen makkelijker te zijn aan te passen ten opzichte van een algemene maatregel van bestuur (Nuis, 1995). Deze subdelegatie staat ook vermeld in artikel 21, lid 2 van de Archiefwet 1995.

### 1.1.3 De Archiefregeling 2009

Het Archiefbesluit 1995 verwijst in de artikelen 11 (duurzaamheid), 12 (ordening en toegang) en 13 (archiefruimten en –bewaarplaatsen) naar nadere regels met bepaalde eisen; ook wel ministeriële regelingen. Deze regels zijn nader uitgewerkt in de Archiefregeling 2009 (Nora, 2018).

Hoofdstuk 2 in de Archiefregeling is gebaseerd op artikel 11 van het Archiefbesluit 1995. Artikel 11 van het Archiefbesluit 1995 stelt dat overheidsorganen maatregelen moeten nemen om blijvend te bewaren archiefbescheiden in goede staat te houden; waarbij de stukken in ieder geval binnen 100 jaar niet noemenswaardig achteruit gaan<sup>14</sup> (Erfgoedinspectie, 2018b; Nationaal Archief, 2018a). In de Archiefregeling 2009 staan vervolgens maatregelen die getroffen moeten worden om aan deze eis te kunnen voldoen. Zo dienen overheden papier, schrijf- en printmaterialen, microfilms, archiefdozen etc. van een bepaalde kwaliteit te gebruiken<sup>15</sup> (Ibid.).

Hoofdstuk 3 baseert zich op artikel 12 van het Archiefbesluit 1995. Dit artikel luidt dat: 'bij ministeriële regeling worden regels gesteld met betrekking tot het in geordende en toegankelijke staat brengen en bewaren van archiefbescheiden die ingevolge een selectielijst voor bewaring in aanmerking komen'<sup>16</sup>. Hoofdstuk 3 van de Archiefregeling, dat nadere regels bevat omtrent de geordende en toegankelijke staat van overheidsinformatie, is ingedeeld in twee paragrafen. Zo staan er in de eerste paragraaf eisen die gelden voor alle blijvend te bewaren archiefbescheiden, terwijl de tweede paragraaf voorschriften betreffen specifiek voor te bewaren digitale archiefbescheiden (Ibid.). Digitaal informatiebeheer maakt deel uit van een dynamische omgeving waar zowel in technisch opzicht als in maatschappelijk en bestuurlijk opzicht de ontwikkelingen snel plaatsvinden met grote veranderingen tot gevolg. Dit maakt dat de eisen in de tweede paragraaf van hoofdstuk 3 specifiek zijn ten opzichte van de eerste paragraaf. Eisen die onder andere worden gesteld aan de goede en geordende toegankelijke staat van (digitale) overheidsinformatie omvatten:

- Elk overheidsorgaan zorgt dat zijn archiefbeheer voldoet aan toetsbare eisen van het kwaliteitssysteem dat hij gebruikt<sup>17</sup>;
- De zorgdrager zorgt ervoor dat het archiveringssysteem de toegankelijke staat van archiefbescheiden waarborgt, zodanig dat elk van de archiefbescheiden binnen redelijke termijn gevonden kan worden en leesbaar of waarneembaar is (door middel van gekoppelde metagegevens of via andere ontsluitingsmethoden<sup>18</sup>;
- De zorgdrager zorgt ervoor dat van elk van de digitale archiefbescheiden de functionele eis wordt vastgelegd van zowel de inhoud, structuur en verschijningsvorm

---

<sup>14</sup> Archiefbesluit 1995, artikel 11, lid 1.

<sup>15</sup> Archiefregeling 2009, artikelen 3-15.

<sup>16</sup> Archiefbesluit 1995, artikel 12.

<sup>17</sup> Archiefregeling 2009, artikel 18.

<sup>18</sup> Archiefregeling 2009, artikel 20.

(als bedoeld in artikel 17a) alsmede het gedrag, voor zover dit noodzakelijk is voor het waarborgen van de authenticiteit van digitale archiefbescheiden<sup>19</sup>;

- De zorgdrager koppelt metagegevens aan digitale archiefbescheiden waardoor o.a. zowel de oorspronkelijke technische aard kan worden herleid, alsmede van de hard- en software omgeving daarvan alsmede de actuele technische aard van de digitale archiefbescheiden<sup>20</sup>;
- De zorgdrager zorgt voor conversie, migratie of emulatie indien het besturingsprogramma niet langer voldoet aan de gestelde eisen ten aanzien van de geordende en toegankelijke staat van archiefbescheiden en maakt hiervan tevens een verklaring op<sup>21</sup>;
- Digitale archiefbescheiden worden, uiterlijk op het tijdstip van overbrenging, opgeslagen in een valideerbaar en volledig gedocumenteerd bestandsformaat dat voldoet aan een open standaard, tenzij dit redelijkerwijs niet van de zorgdrager kan worden verlangd<sup>22</sup>.

Tot slot baseren hoofdstuk 4, 5 en 6 van de Archiefregeling 2009 zich op artikel 13 van het Archiefbesluit 1995. Overheidsorganen zijn verplicht hun blijvend te bewaren archiefbescheiden in een archiefruimte op te slaan en vervolgens moeten deze archiefbescheiden worden overgebracht naar een archiefbewaarplaats zoals het Nationaal Archief of een Stadsarchief (Erfgoedinspectie, 2018b; Nationaal Archief, 2018a). In het laatste geval gaat het vaak om archiefbescheiden die in principe voor eeuwig worden bewaard en om deze reden schrijft de Archiefregeling van 2009 strenge eisen voor waaraan een archiefbewaarplaats moet voldoen (Ibid.). Deze eisen betreffen onder andere de situering, constructie, brandveiligheid, preventie tegen wateroverlast en inrichting (Ibid.).

### 1.2 De Algemene verordening gegevensbescherming

Het moge duidelijk zijn dat overheidsinformatie vele doelen dient; het ondersteunen van burgers in primaire processen, het verantwoorden van overheidshandelen en het beschikbaar stellen van informatie voor gebruik van derden zijn slechts enkele voorbeelden (Gemeente Amsterdam, 2018). Enerzijds vereist dit optimale openbaarheid, toegankelijkheid en herbruikbaarheid van informatie, anderzijds heeft de overheid ook een plicht om de privacy van natuurlijke rechtspersonen te beschermen (Ibid.). Dit wordt onder andere gereguleerd in de Archiefwet 1995 en de AVG, die op 25 mei 2018 in werking is getreden als vervanger van de 'Wet Bescherming Persoonsgegevens (Wbp)'. De belangrijkste principes van de Wbp zijn nog steeds van kracht, echter zorgt de AVG voor een versterking en uitbreiding van de privacy rechten (geldend voor alle overheidsinstellingen en particuliere bedrijven binnen de Europese Unie) (Nationaal Archief, 2018b; Gemeente Amsterdam, 2018).

In eerste instantie lijken de Archiefwet 1995 en de AVG conflicterende belangen te dienen: het bewaren van informatie uit algemeen belang versus het bewaren van informatie uit individueel belang. Echter zijn deze wetten complementair en dienen de maatregelen die uit deze wetten voortvloeien in samenhang te worden vormgegeven (Gemeente Amsterdam, 2018). Zo vereist artikel 89 van de AVG dat de verwerking van persoonsgegevens met het oog op archivering in het algemeen belang onderworpen is aan passende AVG waarborgen. De archiefwet vormt hier het kader waarin wordt bepaald om gegevens wel of niet te bewaren,

---

<sup>19</sup> Archiefregeling 2009, artikelen 17a, 22a & 22b.

<sup>20</sup> Archiefregeling 2009, artikel 24.

<sup>21</sup> Archiefregeling 2009, artikel 2, lid 1 & 2.

<sup>22</sup> Archiefregeling, artikel 26, lid 1.

terwijl de AVG het kader vormt m.b.t. de keuze of persoonsgegevens wel of niet beschikbaar worden gesteld (Ibid.). Om deze vormgeving zo optimaal mogelijk te laten verlopen is het hierin wenselijk dat archiefvormers 'archivering in het algemeen belang' al toepassen tijdens het verzamelen van persoonsgegevens en niet pas nadat de informatie is gearchiveerd. In het kader van 'archivering in algemeen belang' moet het bewaren van persoonsgegevens verenigbaar zijn met de oorspronkelijke rechtmatige doeleinden waarvoor deze zijn verzameld. De belangenafweging en motivatie op het permanent bewaren van persoonsgegevens moet dan ook reflecteren op de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen' (Nationaal Archief, 2018b).

De hierboven omschreven Selectielijst dient als instrument om bewaartermijnen van informatie vast te stellen. Bewaartermijnen kunnen worden omschreven als gegevens van informatie met een bepaald doel. Hierin wordt onderscheid gemaakt in drie verschillende typen doelen waar vervolgens, aan de hand van een weging op deze drie typen doelen, een bewaartermijn aan wordt vastgesteld. Er wordt onderscheid gemaakt in de volgende drie type doelen m.b.t. het verzamelen en bewaren van informatie (Gemeente Amsterdam, 2018):

- Primair doel
  - Uitvoering van een taak;
  - De uitvoering kan binnen een keten plaatsvinden.
- Secundair doel
  - Informatie dient ter verantwoording en bewijsvoering;
  - Hergebruik ten behoeve van andere processen;
  - Hergebruik door derden.
- Tertiair doel
  - Geschiedschrijving: het vastleggen van cultureel erfgoed.

Deze doelen bestaan naast elkaar en kunnen zich tegelijkertijd voordoen. Normaliter vervalt het eerste doel eerst, waarna het tweede en derde doel nog enige tijd zullen voortbestaan tot ook het tweede doel zal vervallen (Gemeente Amsterdam, 2018).

Het al dan niet bewaren van persoonsgegevens wordt afgewogen tegen de hierboven beschreven doelen. Wanneer persoonsgegevens voor geen van de type doelen relevant is en daarmee de bewaartermijn van de Selectielijst hebben verstreken, moeten deze vernietigd worden op een manier dat het proces onomkeerbaar is en de gegevens dus niet meer kunnen worden herleid (Ibid.). Er zijn diverse methodes om deze gegevens te vernietigen; de kaders hiervoor staan omschreven in de Archiefwet. In het geval dat persoonsgegevens echter nog wel relevant zijn voor het tweede en derde type doel kunnen er beveiligingsmaatregelen worden genomen door de informatiebeheerder om zo tot een AVG-conforme opslag van archiefbescheiden te komen<sup>23</sup> (Ibid.). Artikel 89 van de Archiefwet vereist immers dat met het oog op het algemene belang, voor statistische doeleinden of historisch-wetenschappelijk onderzoek de verwerking van persoonsgegevens aan AVG passende waarborgen voldoet<sup>24</sup>. Dit houdt ook in dat wanneer er sprake is van externe beheerders (inkoop van IT) de leverancier als bewerker/ verwerker binnen de AVG wordt aangemerkt en dus ook technische

---

<sup>23</sup> De AVG verplicht het overheden betrokkenen te informeren over verdere verwerking van hun gegevens (Nationaal Archief, 2018b). Artikel 13 en 14 van de AVG wijzen er echter op dat dit niet noodzakelijk is wanneer dat onevenredig veel inspanning vereist. Selectielijsten zijn altijd openbaar en raadpleegbaar, waarmee wordt voldaan aan de algemene eisen voor publieke kennisgeving (Ibid.).

<sup>24</sup> Algemene verordening gegevensbescherming, artikel 89, lid1-4.

en organisatorische beveiligingsmaatregelen moet treffen om de persoonsgegevens te beveiligen tegen verlies of tegen enige vorm van onrechtmatige verwerking<sup>25</sup> (VNG, 2017).

Men vraagt zich dus eerst af of persoonsgegevens van enige relevantie zijn om bewaard te worden, of dat deze vernietigd kunnen worden. Indien bewaring noodzakelijk is, dan is het om te voldoen aan de AVG soms nodig om bepaalde beveiligingsmaatregelen te nemen waardoor persoonsgegevens niet of niet herkenbaar toegankelijk worden gemaakt voor de informatieconsument, zonder dat de gearchiveerde persoonsgegevens daadwerkelijk vernietigd worden. De combinatie van de AVG en de Archiefwet kent hiervoor 2 methoden: pseudonimisering<sup>26</sup> (waarvan encryptie, polyforme pseudonimisering en hashen veelgebruikte methodes zijn) en anonimisering (Ibid.).

Gepseudonimiseerde gegevens kunnen in theorie nog steeds gekoppeld worden aan een natuurlijk persoon, daarom worden deze gegevens nog steeds beschouwd als persoonsgegevens in de zin van de AVG, die dan ook van kracht blijft. De risico's voor de betrokkene worden echter wel zeer beperkt. Bij anonimisering daarentegen wordt de persoonlijk identificeerbare informatie onomkeerbaar veranderd, waardoor de betrokkene niet langer (in)direct kan worden geïdentificeerd. Zodra persoonlijke gegevens niet langer te koppelen zijn aan een natuurlijk persoon vallen ze buiten de werking van de AVG<sup>27</sup> (Gemeente Amsterdam, 2018). Bij verwerking van persoonsgegevens voor archiveringsdoeleinden dient de AVG altijd in acht te worden genomen. Het uitgangspunt hier is dataminimalisatie: er mogen niet meer persoonsgegevens worden verwerkt dan noodzakelijk is om het archiveringsdoel na te streven (Ibid.). Zodra dit doel behaalt kan worden door middel van anonimisering dient deze ontkoppeling ook te worden toegepast (Ibid.). Het is echter wel van belang dat wanneer er passende maatregelen worden getroffen ter bescherming van de privacy, deze waarborgen altijd overeenstemmen met de kwaliteitseisen voor duurzaam toegankelijke overheidsinformatie (Nationaal Archief, 2018b). Een maatregel als pseudonimisering moet bijvoorbeeld wel omkeerbaar zijn omdat anders ernstig afbreuk wordt gedaan aan de integriteit en authenticiteit van de informatie (Ibid.).

### 1.3 Wet openbaarheid van bestuur

De Wet openbaarheid van bestuur (Wob) regelt het recht van informatie van de overheid voor de burger. Het uitgangspunt van de Wob is dat overheidsinformatie openbaar en toegankelijk is, tenzij de Wob of andere wetgeving bepaalt dat deze informatie niet geschikt is om openbaar te publiceren en te verspreiden<sup>28</sup> (Gemma, 2018). Dit ten behoeve van een goed democratisch bestuursproces waar de burger inzicht krijgt in het handelen van de overheid en waardoor men kan deelnemen aan de democratie en besluitvorming<sup>29</sup> (Ibid.). Belangrijke uitzonderingsgronden waarbij de overheid geen informatie hoeft te verstrekken staan vermeld onder artikel 10 van de Wob. Hier wordt onderscheid gemaakt tussen absolute weigeringsgronden (waarbij het belang van informatieverschaffing niet hoeft te worden

---

<sup>25</sup> Zie GIBIT artikel 25.3

<sup>26</sup> Onder Artikel 4(5) van de AVG wordt pseudonimisering beschreven als 'het verwerken van persoonsgegevens op zodanige wijze dat de persoonsgegevens niet meer aan een specifieke betrokkene kunnen worden gekoppeld zonder dat er aanvullende gegevens worden gebruikt, mits deze aanvullende gegevens apart worden bewaard en technische en organisatorische maatregelen worden genomen om ervoor te zorgen dat de persoonsgegevens niet aan een geïdentificeerde of identificeerbare natuurlijke persoon worden gekoppeld'.

<sup>27</sup> Preamule 26 AVG.

<sup>28</sup> Wob artikel 2.

<sup>29</sup> Zie ook Commissie Toekomst Overheidscommunicatie 2001, p.8.

afgewogen tegen het belang van het onthouden van informatie) en relatieve weigeringsgronden (waarbij het publiek belang van informatieverschaffing wordt afgewogen tegen het beschermen van een bijzonder belang, zoals benoemd in artikel 10, lid 2, sub a-g). Ook bepaalt artikel 11 van de Wob dat geen informatie wordt verstrekt over persoonlijke beleidsopvattingen van bestuurders of ambtenaren in documenten die zijn opgesteld ten behoeve van intern beraad, tenzij deze in een niet tot personen herleidbare vorm kan worden verstrekt<sup>30</sup>.

Enkele voorbeelden van absolute weigeringsgronden zijn<sup>31</sup>:

- De veiligheid van de staat komt in het geding;
- Het bedrijfs- en fabricagegegevens betreft, die door natuurlijke personen of rechtspersonen vertrouwelijk zijn meegedeeld;
- Het persoonsgegevens betreft die bij openbaarmaking inbreuk zouden maken op de persoonlijke levenssfeer van personen (zie AVG).

Voorbeelden van relatieve uitzonderingen zijn<sup>32</sup>:

- Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen de betrekkingen van Nederland met andere staten en internationale organisaties;
- Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen de economische of financiële belangen van de staat, de andere publiekrechtelijke lichamen of de in artikel 1a, onder c en d, bedoelde bestuursorganen;
- Het belang van openbaarheid weegt niet op tegen de opsporing en vervolging van strafbare feiten.

De overheid geeft op verschillende manieren informatie over haar beleid en wijze van uitvoeren; de Wob gaat er echter vanuit dat niet alle openbare informatie zonder tussenkomst van de overheid ook direct toegankelijk is (Gemma, 2018). Het staat de burger daarom vrij om verduidelijking of aanvullende informatie aan te vragen: een Wob-verzoek. Een Wob-verzoek dient altijd gericht te zijn aan een overheidsorgaan en is ook van toepassing op diensten en organisaties die onder de verantwoordelijkheid vallen van een bestuursorgaan (Ibid). De aanvrager hoeft zijn of haar belang niet te melden bij het aanvragen van informatie, wel moet de indiener duidelijk formuleren welke informatie hij/zij wenst te ontvangen door de bestuurlijke aangelegenheid en/of het document dat de gewenste informatie bevat (dit kan ook een spreadsheet of database zijn) te benoemen (Ibid.). Indien een overheidsorganisatie een Wob-verzoek ontvangt dat bestemd is voor een ander overheidsorgaan, geldt voor dit orgaan de doorzendplicht die inhoudt dat het verzoek moet worden doorgestuurd aan het desbetreffende orgaan waarvoor de aanvraag in eerste instantie bedoeld is (Ibid.). Artikel 6 van de Wob bepaalt vervolgens dat indien een Wob-verzoek wordt ingediend, de overheid zo spoedig mogelijk, uiterlijk 4 weken vanaf de dag na ontvangst van het verzoek, tot een beslissing moet komen. Indien besloten wordt om informatie te verstrekken, dan dient de informatie gelijktijdig met de bekendmaking van het besluit te worden verstrekt<sup>33</sup>. Deze beslissing kan worden verdaagd met 4 weken mits dit schriftelijk bekend wordt gemaakt aan de verzoeker<sup>34</sup>. Een en ander impliceert dat overheidsinformatie binnen redelijke termijn gevonden moet kunnen worden. De informatiesystemen moeten hiertoe zijn ingericht.

---

<sup>30</sup> Wob artikel 11, lid 1-4.

<sup>31</sup> Wob artikel 10, lid 1, sub a-d.

<sup>32</sup> Wob artikel 10, lid 2, sub a-g.

<sup>33</sup> Wob artikel 6, lid 5.

<sup>34</sup> Wob artikel 6, lid 1-2.

Een belangrijk verschil met de Archiefwet 1995 is dat de Wob een kleinere reikwijdte kent. In artikel 1a van de Wob worden de bestuursorganen genoemd waarop de wet van toepassing is. De Archiefwet is echter van toepassing op alle overheidsorganen. Verder legt het Archiefrecht overheidsorganen de plicht op om archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren zodat deze nu, maar ook op de lange termijn toegankelijk, beschikbaar, vindbaar, bruikbaar en authentiek zijn en blijven<sup>35</sup>. De Wob daarentegen verplicht de overheidsorganen dat de informatie die zij verstrekken actueel, nauwkeurig en vergelijkbaar is<sup>36</sup>. Dit betreft meer de mate van kwaliteit van de verstrekte informatie en legt geen specifieke normen op die de toegankelijkheid van informatie garanderen. Echter kan wel worden beargumenteerd dat er indirect normen worden gesteld aan de toegankelijkheid van informatie. Indien een overheidsorgaan een Wob-verzoek binnen krijgt moet deze informatie zo spoedig mogelijk worden verstrekt<sup>37</sup>. Dit houdt dus ook in dat deze informatie door middel van gekoppelde metagegevens (bijvoorbeeld conform het 'Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden') of via andere ontsluitingsmethoden vindbaar moet zijn<sup>38</sup> (en dus toegankelijk) om deze vervolgens te kunnen verstrekken. Indien informatie niet duurzaam toegankelijk is en dus niet binnen de daarvoor gestelde termijn geleverd kan worden bestaat het risico dat de overheid bijvoorbeeld een dwangsom moet betalen (Gemeente Amsterdam, 2016).

#### **1.4 Wet hergebruik van overheidsinformatie**

Digitalisering van de samenleving is zowel op nationaal als op Europees niveau een belangrijk onderwerp geworden. Digitale data maken het voor overheden mogelijk om hun informatie die van belang is voor de burger meer en meer toegankelijk te maken. Digitale data kunnen hiernaast een belangrijke economische factor vormen: ondernemers vinden innovatieve toepassingen uit waarbij overheidsinformatie kan worden hergebruikt en gecombineerd (VNG, 2018). De Nationale DenkTank schatte de waarde van de Nederlandse overheidsdata in 2014 op €4,5 miljard<sup>39</sup>. Om transparantie en openheid van overheden te bevorderen is sinds 18 juli 2015 de Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who) van kracht (VNG, 2018). Deze wet is gebaseerd op de Europese richtlijn hergebruik van overheidsinformatie (PSI-richtlijn), die berust op twee pijlers van de Europese interne markt: transparantie en mededinging.

In de Who wordt onder hergebruik verstaan:

het gebruik van informatie, neergelegd in documenten berustend bij een met een publieke taak belastende instelling, voor andere doeleinden dan het oorspronkelijke doel binnen de publieke taak waarvoor de informatie is geproduceerd, anders dan de uitwisseling van informatie tussen met een publieke taak belaste instellingen onderling uitsluitend met het oog op de vervulling van publieke taken<sup>40</sup>.

Overheidsinformatie kan dus ook door natuurlijke personen of rechtspersonen voor commerciële of niet commerciële doeleinden worden gebruikt, anders dan het

---

<sup>35</sup> Archiefwet 1995, artikel 3.

<sup>36</sup> Wob artikel 2, lid 2.

<sup>37</sup> Zie ook artikel 6 van de Wob.

<sup>38</sup> Archiefregeling 2009, artikel 20.

<sup>39</sup> Zie Stichting de Nationale DenkTank. (2014). *Big Data in zicht: 10 oplossingen voor maatschappelijke impact met Big Data*. Eindrapport 2014.

<sup>40</sup> Who Artikel 1, lid B.

oorspronkelijke doel waarvoor het is geproduceerd<sup>41</sup>. Het voornaamste doel hierbij is het creëren van economische meerwaarde (Min BZK, 2016). De Who regelt hierin de verplichting om openbare overheidsinformatie voor hergebruik beschikbaar te stellen, indien daar een verzoek voor wordt ingediend. Het uitgangspunt hierbij is dat in beginsel alle openbare overheidsinformatie zo gemakkelijk mogelijk beschikbaar en toegankelijk moet zijn voor burgers, bedrijven en onderzoeksinstituten (VNG, 2018).

Een ieder kan een Who-verzoek om hergebruik doen; de verzoeker vermeldt daarbij welke informatie hij/zij wenst te gebruiken en hoeft daarbij geen belang te stellen<sup>42</sup>. De keuzevrijheid om hergebruik al dan niet toe te staan vervalt voor overheden, mits er geen sprake is van de omschreven uitzonderingen genoemd in artikel 2, lid 1 van de Who. Zo moet informatie algemeen openbaar zijn en moet het overheidsorgaan over de intellectuele eigendomsrechten beschikken als zij wordt verzocht informatie te verstrekken. Een andere uitzondering, die bovendien relevant is voor gemeenten, is artikel 2, lid 1, sub g: 'de wet is niet van toepassing op informatie die betrekking heeft op openbare persoonsgegevens waarvan hergebruik onverenigbaar is met de doeleinden waarvoor ze zijn verkregen'<sup>43</sup>. Gemeenten hebben een zorgplicht en dienen bij hergebruik privacyschending te voorkomen. Gemeenten dienen wat dit betreft hun processen en systemen op orde te hebben, en zich te houden aan de AVG die vanaf 25 mei 2018 van toepassing is. Hierdoor zullen aansprakelijkheidsrisico's worden beperkt en kan de privacy te allen tijde worden gewaarborgd (Min BZK, 2016; VNG, 2018).

De Who verplicht overheden niet tot het bewaren van documenten specifiek met hergebruik tot doel (Min BZK, 2016). Het uitgangspunt bij hergebruik is dat de informatie wordt verstrekt zoals deze informatie bij de gemeente aanwezig is ('as is' of 'ruwe gegevens'); de Who behelst dus geen resultaatverplichting tot het digitaliseren van informatie specifiek voor hergebruik<sup>44</sup>. Gemeenten hebben echter wel te maken met een *inspanningsverplichting*; de opgevraagde informatie dient zoveel mogelijk via de elektronische weg en in een open bestandsformaat en machinaal leesbaar formaat (voor een computer leesbaar formaat), samen met de metadata, verstrekt te worden<sup>45</sup> (Min BZK, 2016; VNG, 2018). Een open formaat garandeert de digitale toegankelijkheid van de overheidsinformatie en is bovendien van belang voor de digitale duurzaamheid (Ibid.). De inspanningsverplichting behelst echter niet dat in alle gevallen moet worden voldaan aan het elektronisch, machineleesbaar en met open standaarden beschikbaar stellen van informatie. Indien het machineleesbaar maken en bewerken van ruwe gegevens zo'n onevenredig grote inspanning vereist geldt de inspanningsverplichting niet, mits zorgvuldig onderbouwd (Ibid.).

Om in het verstrekken van informatie en gegevens te kunnen voorzien heeft het college van B&W in 2013 het hoofdlijnplan basisinformatie vastgelegd. Het stelsel van basisinformatie wordt gevormd door basis- en kernregistraties in hun onderlinge samenhang, waarin gegevens zijn vastgelegd over onder andere personen, bedrijven, adressen, gebouwen, percelen, WOZ-waarde en locatiegegevens (Gemeentebled, 2018, p.5). De achterliggende

---

<sup>41</sup> De herzieningsrichtlijn uit 2013 heeft de reikwijdte van de oorspronkelijke richtlijn vergroot. De hergebruikregels zijn ook van toepassing op musea, bibliotheken en archieven (Min BZK, 2016; VNG, 2018).

<sup>42</sup> Who artikel 3, lid 1, 2 & 3.

<sup>43</sup> Who artikel 2, lid 1 sub g.

<sup>44</sup> Op grond van artikel 9, lid 1, mogen gemeenten bij het voldoen aan een verzoek om hergebruik niet méér dan de marginale verstrekingskosten in rekening brengen (Min BZK, 2016).

<sup>45</sup> Who artikel 5, lid 1.



gedachten van dit stelsel is dat de overheid gegevens en informatie volgens vastgestelde standaarden registreert en dat de gehele overheid van deze gegevens gebruik kan maken voor publieke taken (Ibid.). Dit houdt in dat alle onderdelen van de gemeente Amsterdam met dezelfde gegevens werken waardoor bedrijven en burgers kunnen worden ontlast (doordat er niet continu naar dezelfde gegevens hoeft te worden gevraagd) en een betere dienstverlening geleverd kan worden. De gemeente is dan ook verplicht om bij de uitvoer van publieke taken gebruik te maken van de gegevens uit de basisregistratie (Ibid.). De gegevens- en informatie-uitwisseling binnen de basisregistratie hoeft echter niet enkel aan binnengemeentelijke organen te worden verstrekt. Zo stelt artikel 2 van de verordening basisinformatie 2018 dat: 'Als andere regelgeving zich er niet tegen verzet, stelt het college producten en diensten uit de registraties aan eenieder beschikbaar, overeenkomstig de kwaliteitsnormen zoals het college die heeft voorgeschreven, al dan niet tegen een kostendekkend tarief'<sup>46</sup>. Het college kan dus gegevens verstrekken aan derden met inachtneming van artikel 3.9 van de wet Basis Registratie Personen<sup>47</sup> of bijvoorbeeld verstrekkingen doen ten behoeve van historisch/ wetenschappelijk onderzoek (Ibid.).

Wat betreft de tijdsperiode waarbinnen gemeenten moeten beslissen of het verzoek tot hergebruik wordt toegewezen, is Who artikel 4, lid 4 en lid 5, van toepassing. De gemeente dient binnen vier weken, met de mogelijkheid tot verdaging van twee weken, te beslissen of het verzoek wordt ingewilligd (VNG, 2018). Deze termijn kan uiteindelijk nog wel worden opgeschort indien derde belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun zienswijze naar voren te brengen (Min BZK, 2016). Als het verzoek eenmaal is goedgekeurd, moet de daadwerkelijke verstrekking zo spoedig mogelijk worden verstrekt; in ieder geval binnen een termijn die het mogelijk maakt de informatie zo goed mogelijk herbruikbaar te maken. Bij een afwijzing dient de gemeente logischerwijs, ook met het oog op de eventuele gerechtelijke procedures, een zo zorgvuldig mogelijke motivatie af te leveren.

Concluderend kan de Who gezien worden als een positieve ontwikkeling binnen de digitaliseringsstrategie binnen de overheid die bovendien economische meerwaarde kan opleveren. De Who kan worden aangewend door gemeenten om hun beleid te richten op digitalisering, data gedreven sturing en bovenal een transparant bestuur (VNG, 2018; Min BZK, 2018). Het uitgangspunt van toegang tot overheidsinformatie en van overheidstransparantie verschilt echter tussen de Who en de Wob. Waar de Wob toegang tot informatie aanwendt om transparantie in de overheidssector en democratische controle op de overheid te bewerkstelligen (openbaarmaking van informatie), gaat de Who verder in de zin dat de verstrekte informatie kan worden gebruikt door derden voor andere doeleinden dan waarvoor deze informatie in eerste instantie is geproduceerd (economische exploitatie) (Ibid.).

---

<sup>46</sup> Zie artikel 2 verordening basisinformatie 2018 in Gemeentebblad 2018 nr. 225951 (24 oktober 2018).

<sup>47</sup> Zie artikel 4 verordening basisinformatie 2018 in Gemeentebblad 2018 nr. 225951 (24 oktober 2018).

## **2. Knelpunten Duurzame Toegankelijkheid Overheidsinformatie**

Overheidsorganen zijn conform de archiefwet van 1995<sup>48</sup> verplicht om alle overheidsinformatie, ongeacht hun vorm, in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen. De praktijk laat echter zien dat met betrekking tot de digitaal duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie nog een hoop winst valt te behalen. Duurzaam toegankelijke overheidsinformatie vraagt om optimalisatie van zowel de werkprocessen alsmede de daarbinnen gebruikte applicaties. Het is van belang dat werkprocessen zo zijn ingericht dat informatie goed wordt gedocumenteerd en tijdig wordt geïdentificeerd voor bewaring ofwel vernietiging (Nationaal Archief, 2016).

Niet alleen de dagelijkse omgang met digitale informatievoorziening is een uitdaging voor overheidsorganen; gebrek aan onduidelijkheid en allerlei nieuwe vormen van informatiegebruik zijn ook problemen waar de overheid tegen aan kan lopen en daarmee een gevaar kunnen vormen voor de duurzaamheid van informatie. Digitaal informatiebeheer maakt deel uit van een dynamische omgeving waar zowel in technisch als in maatschappelijk en bestuurlijk opzicht de ontwikkelingen snel plaatsvinden met grote veranderingen tot gevolg. Zo hebben de continue ontwikkelingen van wetgeving op het gebied van de Who, Wob, de invoering van de AVG<sup>49</sup>, de Wet digitale overheid en de Archiefwet (zie ook hoofdstuk 1) een enorme invloed op het duurzaam digitaal informatiebeheer (Erfgoedinspectie, 2018a). Zo heeft de invoering van de Wet 'digitale overheid' tot gevolg dat de informatievoorziening tussen de overheid aan de ene kant en burgers, bedrijven en andere stakeholders aan de andere kant voornamelijk digitaal gaat verlopen. Door dit gegeven is het voor alle partijen, inclusief de overheid zelf, van groot belang dat de informatie betrouwbaar, bruikbaar en beschikbaar is. Met andere woorden, meer dan ooit is duurzaam toegankelijk informatiebeheer van strategisch belang (Ibid.). Hieronder zal kort worden ingezoomd op enkele gevaren voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie.

### **2.1 Technologische ontwikkelingen**

De technologie blijft zich continu ontwikkelen, mede om aan de steeds veranderende behoefte van de gebruiker te kunnen voldoen. Het constant evolueren van bestandsformaten kan tot gevolg hebben dat deze in onbruik raken. Zo kunnen bestandsformaten onder andere in onbruik raken doordat (Gemeente Amsterdam, 2014b, p.3):

- Software verouderd of omdat er nieuwe software op de markt komt;
- Leesbaarheidsproblemen ontstaan;
- Er betere ondersteuning is voor nieuwe bestandsformaten of omdat een ander bestandsformaat meer functionaliteit biedt;
- Bestandsformaten niet wijd gedistribueerd zijn;
- Bepaalde platformen en/of software het bestandsformaat niet accepteren;
- Het bestandsformaat slecht of niet gedocumenteerd kan zijn.

Zodra een bestandsformaat in onbruik raakt kost het veel moeite en bovenal veel geld om dit te kunnen reproduceren. Het niet optimaal kunnen reproduceren van informatie betekent dat de informatie uiteindelijk verloren zal gaan. De informatie is niet langer raadpleegbaar of beschikbaar voor gebruik; oftewel de desbetreffende informatie is niet langer toegankelijk. Ontoegankelijke informatie verliest zijn waarde en functie waardoor het dus niet langer

---

<sup>48</sup> Zie artikel 3 van de Archiefwet 1995.

<sup>49</sup> Als opvolger van de wet Bescherming Persoonsgegevens.

gebruikt kan worden voor het primaire proces, niet meer kan worden ingezet ter verantwoording en bewijs en ook niet langer zijn cultureel-maatschappelijke functie kan dienen (Ibid.).

## 2.2 Vendor lock -in

Een ander probleem dat verband houdt met de technologische ontwikkelingen staat ook wel bekend onder het begrip vendor lock-in. Bij vendor lock-in draait het om leveranciers die hun positie op de markt willen behouden en graag zien dat gebruikers afhankelijk zijn van de door hen geproduceerde software met het gevolg dat bestandsformaten specifiek gekoppeld kunnen zijn aan één type software (Ibid.). De gebruiker is hierdoor gebonden aan de mogelijkheden van de software die door de leverancier zijn vastgesteld, waardoor de flexibiliteit en vrijheid van de gebruiker ernstig gelimiteerd wordt. Wanneer van een ander softwarepakket gebruik gemaakt gaat worden of wanneer de ontvanger van de informatie geen beschikking heeft over de software waarin de informatie tot stand is gekomen is de informatie niet langer beschikbaar (Ibid.).

Dit is niet alleen van toepassing op informatiebronnen als tekstdocumenten, video's en afbeeldingen, maar ook op databases en applicaties. Zo kan het voorkomen dat voor het beheer van een specifieke database men afhankelijk is van een bepaalde leverancier. Om te voorkomen dat informatie uit een database of bepaalde applicatie verloren gaat doordat deze vernietigd (bijvoorbeeld omdat de applicatie uitgezet wordt) of langer bewaard wordt dan toegestaan, moeten er bepaalde checks kunnen worden uitgevoerd zodat het duidelijk is wat met de desbetreffende informatie uit een database of applicatie moet worden gedaan (Gemeente Amsterdam, 2017). Zo kan informatie ontstaan in het ene werkproces, als onderdeel van een ketenproces, relevant blijken voor een ander proces (Ibid.). Met betrekking tot het bovenstaande is het wenselijk een uniforme manier op te bouwen waarin gegevens makkelijk geëmigreerd en geëxporteerd kunnen worden naar nieuwe applicaties/databases. In het geval dat de informatie uit een database of applicatie veiliggesteld of deels veiliggesteld (denk aan "schoon door de poort migreren"<sup>50</sup>) dient te worden zijn verschillende strategieën denkbaar waarbij elke methode z'n eigen voordelen heeft. Zo zorgen bepaalde strategieën voor betere toegankelijkheid, maar moet er ook rekening worden gehouden met andere factoren die van invloed kunnen zijn op de keuze voor de meest geschikte methodiek (kosten, inspanning etc.) (Ibid.). Voorbeelden van methodes waaraan gedacht kan worden zijn (Ibid.):

- Migreren van informatie naar een doelapplicatie;
- Export naar los(se) bestand(en);
- Handmatige invoer;
- Screenshots maken of uitprinten;
- Databases veiligstellen en ontsluiten met BI-tooling;
- Applicatie laten draaien;
- Opslag data in het e-depot van het Stadsarchief.

---

<sup>50</sup> Bij "schoon door de poort migreren" wordt beschreven welke onderdelen van de informatie gemigreerd worden en met welke filterwaarden deze elementen van de niet-relevante informatieobjecten gescheiden kunnen worden. Hierdoor wordt de toegankelijkheid van de relevante informatie vergroot (Gemeente Amsterdam, 2017).

### 2.3 Hybride situatie

Een ander probleem dat zich door de digitale ontwikkelingen heeft voorgedaan is het ontstaan van een hybride situatie: informatie wordt deels analoog en deels digitaal gearchiveerd, met maar ook zonder overlap. Tegelijkertijd is de status van de informatie, gelet op de rechtsgeldigheid, deels onduidelijk wat een gebrekkig en moeilijk, zo niet onmogelijk te beheren archief oplevert (Gemeente Amsterdam, 2014a).

Het gevolg hiervan is dat een overlap in informatie kan ontstaan, waarbij de status van die informatie niet altijd duidelijk is. Dit is een risicovol gegeven, gezien het feit dat de gemeente te allen tijde over juiste, volledige en actuele informatie moet kunnen beschikken voor het uitvoeren van de bestuurlijke, primaire en ondersteunende processen om onder andere de eigen rechtspositie en die van anderen te kennen, om verantwoording over het handelen af te kunnen leggen en zodat de informatie op termijn als bron van kennis kan dienen (Ibid.). Mede door de digitalisering kan het ook voorkomen dat informatie door meerdere organisatieonderdelen wordt gegenereerd en opgeslagen. Dit heeft op zijn beurt ook weer gevolgen voor de status van het document, aangezien het niet altijd duidelijk is wat de laatste versie van het document is (Ibid., p.10).

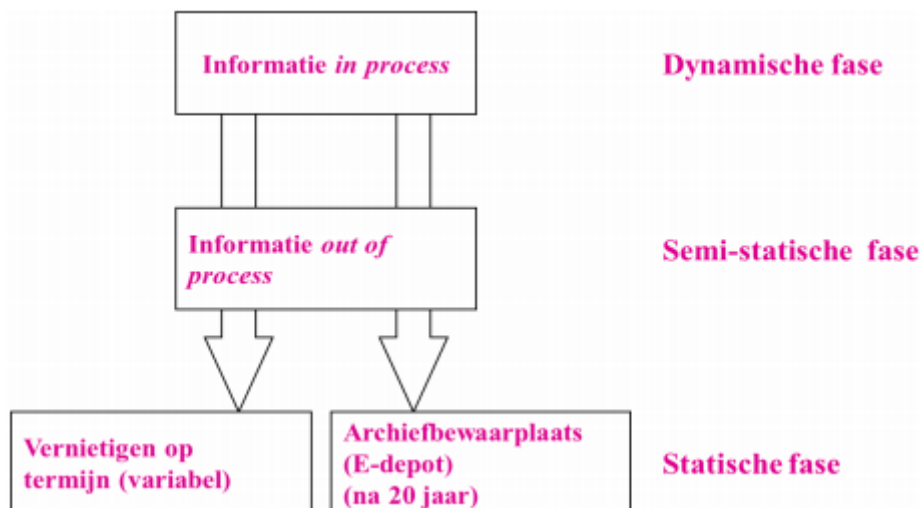
Wanneer de overheid niet of niet snel genoeg beschikking heeft over juiste en volledige informatie waarvan de status duidelijk is, kan dit onder andere financiële, publicitaire of juridische gevolgen voor het overheidsorgaan hebben (Ibid.). Hiernaast kost de hybride situatie ook geld voor de overheid aangezien het langer kan duren voordat de juiste informatie achterhaald wordt, of omdat er meerdere opslagvoorzieningen operationeel moeten zijn. De hybride situatie vraagt daarom om een eenduidige wijze van archiveren. Hierdoor is het van belang dat, conform het besluit van het college van B&W uit 2013, geauthentiseerde informatie alleen nog in digitale vorm gearchiveerd dient te worden (Ibid.).

### 3. Het doel van DUTO: Waarom gebruik maken van DUTO?

Het belang van duurzaam toegankelijke informatie wordt breed erkend, maar wat betreft de dagelijkse werkzaamheden met betrekking tot informatiebeheer en alle technologische, maatschappelijke en bestuurlijke ontwikkelingen die zich in rap tempo opeenvolgen is duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie niet altijd vanzelfsprekend geweest. DUTO kan een instrument zijn dat overheidsorganen helpt bij het verbeteren van de digitale duurzame toegankelijkheid.

#### 3.1 Achtergrond

De begrippen: 'dynamische', 'semi-statische' en 'statische' worden veelvuldig in de dagelijkse praktijk gebruikt. Wanneer over dynamische informatie wordt gesproken refereert men over het algemeen naar de informatie die tot stand komt in zaken die in behandeling zijn: een dossier wordt geopend en de daarin toegevoegde documenten worden hierin veelvuldig gebruikt en bewerkt. Dynamische informatie wordt dus gebruikt bij het uitvoeren van de werkprocessen (Gemeente Amsterdam, 2014a). Semi-statische informatie is de informatie over zaken die niet meer in behandeling zijn en daarmee afgehandeld. Het opgebouwde dossier wordt echter ter referentie zo nu en dan wél geraadpleegd. Uiteindelijk komt de informatie in het semi-statisch archief ook in aanmerking voor vernietiging op termijn of permanente bewaring, waarna de informatie na maximaal 20 jaar wordt overgebracht naar het Stadsarchief (Ibid.). Welke informatie vernietigd en welke bewaard dient te worden is in de wet- en regelgeving bepaald. Het begrip statische informatie valt in deze zin samen met de term 'overgebrachte informatie': het dossier wordt vernietigd of definitief gearchiveerd en openbaar gemaakt. In de semi-statische fase dient de informatie voornamelijk ter verantwoording en voor bedrijfsvoeringsfuncties, terwijl de informatie in de statische fase een cultuurhistorisch belang dient (Ibid.).



Figuur 1: Levensloopmodel van informatie (Gemeente Amsterdam, 2014a, p.5).

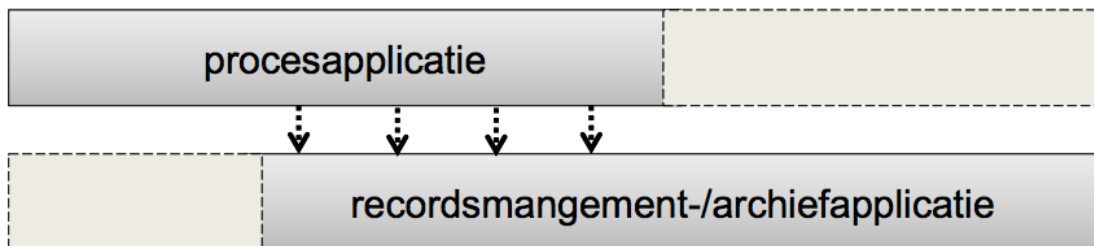
In de analoge "papierene" wereld was het bovenstaande levensloopmodel een bruikbaar model aangezien de verschillende fases van de informatie op een andere plek werden opgeslagen waardoor het beheer hierop kon worden aangepast (Gemeente Amsterdam, 2014a). Door de digitalisering is dit veranderd: het fysiek verplaatsen van de informatie is niet meer noodzakelijk om het beheer te kunnen regelen. De grens tussen de verschillende fases

blijft almaar vervagen door de doorzettende trend van de digitalisering. Dit betekent ook dat in het proces van de ontvangst en creatie van informatie direct aandachtspunten moeten worden meegenomen bij het digitale archiefbeheer om zo de duurzame toegankelijkheid te waarborgen en te voorkomen dat informatie verloren gaat (Ibid.).

- **Papier: gefaseerd beheer**



- **Digitaal: continu beheer**



Figuur 2: Informatiebeheer in de analoge & digitale situatie (Nationaal Archief, 2015).

Zoals in hoofdstuk 2 is beschreven is de duurzame toegankelijkheid van digitale overheidsinformatie niet vanzelfsprekend en zelfs in gevaar als er geen maatregelen worden getroffen (Gemeente Amsterdam, 2014b). In Amsterdam is de afgelopen jaren veel aandacht ontstaan voor het inrichten van archivering 'by design'. De focus hierbij lag op het inrichten van nieuwe processen en/of nieuwe applicaties. Maatregelen op de bestaande situatie werden met name ad hoc getroffen.

### 3.2 DUTO-methodiek

Hier komt de DUTO-methodiek en haar doelstelling om de hoek kijken. In het rapport van het Nationaal Archief, waarin DUTO geïntroduceerd wordt, is de doelstelling geformuleerd dat met behulp van DUTO alle overheidsorganen toetsbare eisen hebben vastgesteld (bindend normenkader) met betrekking tot de duurzame toegankelijkheid van alle informatie die wordt gecreëerd en ontvangen bij het uitvoeren van hun taken (Nationaal Archief, 2016). Deze eisen worden vervolgens gehandhaafd bij het (her)ontwerpen van hun werkprocessen en de daarbinnen gebruikte applicaties. Hierbij is de vaststelling en handhaving van de eisen onderdeel van de bestaande processen voor informatiemanagement binnen en tussen overheidsorganen (Ibid.). Het beoogde effect is dat alle digitale overheidsinformatie op den duur duurzaam digitaal toegankelijk is, doordat overheden bewuste keuzes maken in hun informatiebeheer.

Om dit doel en effect kracht bij te zetten heeft het Nationaal Archief middels DUTO een standaardlijst met eisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie opgesteld (zie hoofdstuk 4). Deze kwaliteitseisen geven de overheidsorganen richtlijnen waarmee zij hun eigen eisen ten behoeve van de duurzame toegankelijkheid kunnen bepalen (Nationaal Archief, 2016).

## **4. De DUTO-kwaliteitseisen en de vertaling naar de praktijk**

Artikel 3 van de Archiefwet van 1995 schrijft voor dat overheidsinformatie voor een bepaalde, in een selectielijst opgenomen termijn, in goede, geordende en toegankelijke staat moet worden bewaard. Zoals eerder in dit document beschreven wordt de bewaartermijn vervolgens vastgesteld op basis van specifieke wetgeving en/of afwegingen van bepaalde belangen waaronder privacy-/ persoonsgegevens, financiële en beleidsverantwoording en cultuurhistorische en wetenschappelijke waarde (Erfgoedinspectie, 2018a, p.2). Gedurende die bewaartermijn dient de digitale overheidsinformatie te allen tijde toegankelijk, vindbaar en in contextuele samenhang raadpleegbaar te zijn. Daarbij moet het zeker zijn dat de informatie juist, volledig, interpreteerbaar en authentiek leesbaar is; niet alleen nu, maar ook op de langere termijn ongeacht het gebruikte bestandsformaat en werkproces (Nationaal Archief, 2016). Met andere woorden, hoe zorg je ervoor dat informatie bestand is tegen verandering en beschikbaar blijft zolang dit noodzakelijk is? Opgesteld door het Nationaal Archief, in opdracht van het ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap, zijn de normen hierboven beschreven vertaald naar een methodiek genaamd DUTO: een standaard programma van kwaliteitseisen voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. In totaal heeft het Nationaal Archief 13 eisen opgesteld die zowel over de werkprocessen waar informatie uit voorkomt gaan alsmede over de applicaties die gebruikt worden voor het ontvangen, maken en verwerken van informatie (Ibid.). Met behulp van deze eisen kunnen overheden bepalen hoe duurzaam toegankelijk hun (digitale) overheidsinformatie is en welke maatregelen (zo nodig) kunnen worden ingevoerd om deze duurzame toegankelijkheid te verbeteren.

### **4.1 De DUTO-kwaliteitseisen**

De eisen<sup>51</sup> worden hieronder beschreven. Het Nationaal Archief heeft tevens, afzonderlijk voor elke eis, een nadere toelichting opgesteld. Deze nadere toelichtingen zijn te vinden in de bijlage bij dit rapport. Na het overzicht van de DUTO-kwaliteitseisen zal in dit hoofdstuk kort worden ingegaan op het uitgangspunt van het implementeren van de DUTO-kwaliteitseisen. Hierna zal worden ingegaan op de vertaling van deze eisen naar de Amsterdamse praktijk. In hoofdstuk 5 zullen deze Amsterdamse normen vervolgens nader worden uitgewerkt.

**Eis 1:** Er is een informatiemodel waarin alle informatieobjecten zijn beschreven die de organisatie ontvangt en creëert.

**Eis 2:** Informatieobjecten zijn ingedeeld in risicoklassen. Per risicoklasse is het toegankelijkheidsniveau bepaald waaraan de betreffende informatieobjecten moeten voldoen.

**Eis 3:** Er is een vastgestelde selectielijst waarin is beschreven hoe lang informatieobjecten bewaard worden.

**Eis 4:** Er is een zoekfunctie waarmee alle informatieobjecten vindbaar zijn, binnen redelijke tijd en inspanning.

**Eis 5:** Van elk informatieobject is een weergave beschikbaar, binnen redelijke tijd en inspanning.

**Eis 6:** Van elk informatieobject is een export beschikbaar, binnen redelijke tijd en inspanning.

---

<sup>51</sup> Het Nationaal Archief. (2016). Kwaliteitseisen. Geraadpleegd November 2018 op: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Kwaliteitseisen>

- Eis 7: Een informatieobject is toegankelijk voor iedereen die op basis van regelgeving en beleid inzagerecht heeft.
- Eis 8: Als een informatieobject slecht of gedeeltelijk openbaar is, dan zijn er een gedeeltelijke weergave en export beschikbaar waarin alleen de openbare delen zijn opgenomen.
- Eis 9: Informatieobjecten zijn beveiligd tegen onbedoelde en onbevoegde wijzigingen. Conform de geldende standaarden voor informatiebeveiliging.
- Eis 10: De export van een informatieobject voldoet aan een open standaard formaat.
- Eis 11: De Weergave en export van elk informatieobject bevat minimaal volledige en actuele metagegevens zoals voorgeschreven in de 'Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie'.
- Eis 12: Informatieobjecten worden niet eerder en niet later vernietigd dan is aangegeven in de selectielijst. Na vernietiging van een informatieobject is er een verklaring van vernietiging beschikbaar.
- Eis 13: Een blijven te bewaren informatieobject wordt binnen twintig jaar overgebracht naar een archiefbewaarpplaats.

Omdat in alle werkprocessen informatie wordt gecreëerd en ontvangen en omdat in allerlei verschillende applicaties informatie wordt beheerd, beperkt de implementatie van DUTO zich niet enkel tot het beheer van afgesloten dossiers (het semi-statische en statische archief). DUTO is van toepassing op alle digitale overheidsinformatie ongeacht de applicatie waarmee het beheerd, gebruikt en bewaard wordt. Juist de fases waarin informatie ontvangen en gecreëerd wordt is cruciaal voor het bepalen van de toegankelijkheid van informatie (Nationaal Archief, 2016). Overheidsinformatie is idealiter duurzaam toegankelijk vanaf het moment dat het ontstaat, aangezien gebruikers er zo het meeste profijt van hebben. Het is hierom aan te raden dat de toepassing van DUTO zich met name richt op het moment dat de werkprocessen en applicaties worden bedacht; dit wordt ook wel aangeduid met 'toegankelijkheid by design' (Ibid.).

#### **4.2 Vertaling van de DUTO-methodiek naar de Amsterdamse praktijk**

In de paragraaf hierboven zijn de DUTO-kwaliteitseisen geïntroduceerd. Om de DUTO-methodiek toe te passen op het toetsen van de duurzame toegankelijkheid van enkele gewenste applicaties zijn deze eisen vertaald naar de Amsterdamse praktijk. Bij deze vertaling is dan ook rekening gehouden met de bestaande situatie en de wenselijkheid en haalbaarheid van aanpassingen daarin, zodat er een goede business case is om de duurzame toegankelijkheid van informatie in een afgebakend werkproces te genereren. Bij de vertaalslag zijn ook enkele DUTO-kwaliteitseisen buiten beschouwing gelaten, waar andere eisen juist zijn samengevoegd of vertaald naar Amsterdamse normen die de duurzame toegankelijkheid van informatie moet waarborgen en optimaliseren. Tijdens de vertaling van de DUTO-kwaliteitseisen is vooral rekening gehouden met de formulering. De opgestelde eisen moeten een duidelijk "wat" aanduiden, oftewel wat is de maatstaf en waar moeten applicaties/werkprocessen aan voldoen om de duurzame toegankelijkheid te waarborgen. Bij de opgestelde eisen door het Nationaal Archief liepen deze "wat"-eisen door elkaar met eisen die formuleren "hoe" werkprocessen/ applicaties etc. moeten worden ingevuld. In de Amsterdamse vertaling is hier een duidelijk onderscheid in gemaakt door middel van het formuleren van eisen met daarbij enkele subvragen (zie hoofdstuk 5) die een indicatie geven van hoe deze eisen kunnen worden ingevuld.



De vertaalde eisen (de subvragen die hierbij horen buiten beschouwing gelaten) worden hieronder weergegeven. Vervolgens wordt in dit hoofdstuk eis nummer 0 nader uitgewerkt. De overige eisen, met de daarbij behorende subvragen, worden in hoofdstuk 5 toegelicht.

Eis 0: Er is een actuele beschrijving van het proces/de gebruikte applicatie.

Voordat wordt ingezoomd op de Amsterdamse kwaliteitseisen die sturing geven aan de inrichting van duurzaam toegankelijke overheidsinformatie is het van belang om inzicht te krijgen in de onderzochte applicatie/het proces door middel van een actuele beschrijving. Gebaseerd op de eerste DUTO-kwaliteitseis wordt het weinig zinvol geacht om bij het onderzoeken van de duurzame toegankelijkheid van slechts één (of enkele) applicatie(s) een geheel informatiemodel te creëren waarin alle informatieobjecten worden beschreven die de organisatie ontvangt en creëert. Het is daarentegen wel wenselijk om een goed overzicht te hebben van het proces/de onderzochte applicatie voordat men deze toetst aan de opgestelde kwaliteitseisen. Vandaar dat in dit rapport deze is geclassificeerd als eis 0.

De overige eisen:

Eis 1: Er is inzicht in het risicoprofiel van het proces.

Eis 2: De informatie is vindbaar en beschikbaar.

Eis 3: De informatie is toegankelijk voor iedereen die de informatie nodig heeft en er gebruik van mag maken.

Eis 4: Er is voor de gebruikte applicatie een exit-strategie.

Eis 5: De informatie is beveiligd tegen onbedoelde en/of onbevoegde wijzigingen.

Eis 6: De export van informatie moet zonder informatieverlies kunnen plaatsvinden.

Eis 7: De informatie blijft beschikbaar zolang de Selectielijst dat voorschrijft.

Het doel van de bovenstaande eisen is dat er handvatten worden geboden door middel van het vaststellen van toetsbare eisen voor de duurzame toegankelijkheid van digitale informatie, die vervolgens worden gehandhaafd bij het (her)ontwerp van hun werkprocessen en de daarbinnen gebruikte applicaties. Uit de hierboven benoemde eisen blijkt dat de DUTO-kwaliteitseis nummer 3 buiten beschouwing is gelaten. De verklaring hiervoor is simpelweg dat de gemeente Amsterdam de 'Selectielijst gemeenten en intergemeentelijke organen', opgesteld door het VNG, hanteert en aan deze eis dus standaard al invulling wordt gegeven. DUTO-eis nummer 2 is vertaald naar een Amsterdamse norm (zie eis 1) en DUTO-eis nummer 8 valt hier als subcategorie onder (zie hoofdstuk 5). DUTO-eisen nummer 4 en 5 zijn ook meegenomen bij het vertalen naar Amsterdamse normen voor duurzame toegankelijkheid. Deze zijn echter samengevoegd tot één eis (eis 2). DUTO-kwaliteitseis nummer 7 kan worden beschouwd als één van de kerneisen en is in dit rapport vertaald naar eis nummer 3. DUTO-kwaliteitseis nummer 6, die ook is meegenomen in de vertaling naar Amsterdamse normen, komt hierdoor als 4<sup>e</sup> eis aan de orde. DUTO-kwaliteitseis 9 diende ter inspiratie voor kwaliteitseis nummer 5, terwijl eis nummer 6 is gebaseerd op DUTO-kwaliteitseisen 10 en 11. Tot slot, is eis nummer 7 gebaseerd op de DUTO-kwaliteitseisen nummer 12 en 13.

**Eis o: Er is een actuele beschrijving van het proces/ de gebruikte applicatie.**

Zoals eerder in dit hoofdstuk toegelicht is het van belang een goed inzicht te hebben in de applicatie/het proces dat getoetst zal worden aan de opgestelde eisen voor duurzame toegankelijkheid. Hiervoor is het volgende schema opgesteld:

<b>Naam Systeem/applicatie</b>  .....		
<b>Respondenten</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• Naam, (functie):</li><li>• Naam, (functie):</li><li>• Naam, (functie):</li></ul>		
<b>Feitelijke vragen over het systeem</b>		
<b>Nr.</b>	<b>Vraag</b>	<b>Antwoord + Toelichting</b>
1	Wat is de naam en ID (Ap nr. uit Blue Dolphin) van het systeem?	
2	In welke applicatiefamilie zit het systeem en wie is de eigenaar van deze familie?	
3	Wie zijn de beheerders van het systeem?	
4	Wie zijn de gebruikers van de informatie?  <i>Sub-vraag:</i> <i>a) Is er sprake van een ketenproces?</i>	
5	Wie zijn de eigenaren van de informatie in het systeem/ applicatie?	
6	Wie zijn de gebruikers van het systeem?	

7	Welke werkprocessen worden uitgevoerd met het systeem?	
8	<p>Hoe is de informatie in het systeem vastgelegd en gestructureerd? Is daarbij sprake van dossiervorming, zo ja op welk niveau (bijv. op klant, op zaak, op object etc.)?</p> <p><u>Sub-vragen:</u></p> <p>a) <i>Worden alleen gestructureerde gegevens opgeslagen in het systeem of ook documenten?</i></p> <p>b) <i>Zijn er gerelateerde informatiebestanden buiten het systeem opgeslagen? Zo ja, om wat voor informatiebestanden gaat het?</i></p> <p>c) <i>Wat is de opslaglocatie van de informatie?</i></p>	
9	Wat is de datering van de informatie in het systeem?	
10	<p>Is een deel van de informatie bij ingebruikname overgenomen uit een ander systeem (kopie). Zo ja, uit welk systeem?</p> <p>Bij een oud systeem: is een deel van de gegevens overgenomen in een nieuw systeem (en wat is de bron/ waarheid)?</p>	
11	<p>Wat is de voorzienige levensduur van het systeem?</p> <p><i>Bijv. staat het systeem op de nominatie om te worden vervangen door een ander systeem?</i></p>	

*Figuur 3: Beschrijving van het werkproces/ de gebruikte applicatie*

Dit schema, dat als het ware als checklist kan worden beschouwd, helpt bij het verkrijgen van inzicht en een compleet overzicht van de te onderzoeken applicatie en/of het werkproces voordat deze wordt onderworpen aan een toetsing van de overige opgestelde Amsterdamse normen. De Amsterdamse eisen 1 tot en met 7 zullen in het volgende hoofdstuk nader worden toegelicht.

## **5. Nadere uitwerking Amsterdamse normen**

In hoofdstuk 4 is een korte introductie gegeven op de vertaling van de DUTO-eisen naar Amsterdamse kwaliteitseisen om de duurzame toegankelijkheid van informatie te waarborgen en te optimaliseren. In dit hoofdstuk zal dieper op deze eisen worden ingegaan (met uitzondering van eis-o) middels een toelichting en zullen per eis enkele subvragen worden geïntroduceerd die sturing bieden aan het implementeren van deze eisen. Deze subvragen zijn overigens niet in beton gegoten en kunnen aan de hand van werksessies met de betrokken stakeholders worden aangepast naar de voor dat proces/onderzochte applicatie relevante vragen. Zo kan het zijn dat bepaalde vragen ontbreken, terwijl andere vragen niet relevant of niet van toepassing zijn. Er wordt dus niet alleen gekeken naar de relevantie, maar ook (opnieuw) naar de haalbaarheid en wenselijkheid van deze eisen. Wel kunnen de geformuleerde subvragen richting geven met betrekking tot hoe deze eisen ingevuld zouden kunnen/moeten worden.

### **Eis 1: Er is inzicht in het risicoprofiel van het proces.**

Het belang van de mate van toegankelijkheid van specifieke informatie is afhankelijk van verschillende factoren (context, gebruikersgroep etc.). Het is in ieder geval niet zo dat voor elk type informatie dezelfde kwaliteitseisen worden gesteld. Om een balans tussen de kosten en de baten van het toegankelijk maken/houden van informatie te realiseren wordt een risicoanalyse uitgevoerd waarbij de beheerde informatie wordt onderverdeeld in zogenaamde risicoklassen (Nationaal Archief, 2016). Op deze manier wordt per risicoklasse beschreven wat de risico's zijn wanneer de desbetreffende informatie niet openbaar is.

Met betrekking tot de bovenstaand eis zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- a) Is er een verkorte risicoanalyse (VRA) op het proces?
- b) Is de informatie ingedeeld in vertrouwelijkheidsniveaus op basis van een vastgesteld classificatieschema (zo ja: welk)? Zijn de autorisaties hierop ook gebaseerd?
- c) Is de mate van openbaarheid bekend met betrekking tot de informatieobjecten binnen de applicatie?
- d) Zijn de verschillende informatieobjecten ingedeeld in risicoklassen? Wordt per risicoklasse het toegankelijkheidsniveau bepaald waaraan de betreffende informatieobjecten moeten voldoen?
- e) Zijn beveiligingsmaatregelen getroffen om niet-openbare (informatie-elementen binnen) informatieobjecten af te schermen? Kunnen deze maatregelen worden toegepast op alle aggregatieniveaus?

### **Eis 2: De informatie is vindbaar en beschikbaar.**

Wanneer men spreekt van toegankelijkheid zijn kenmerken als vindbaarheid, beschikbaarheid en interpreteerbaarheid van groot belang. Is de informatie vindbaar en bruikbaar binnen redelijke tijd voor iedereen die hier recht op heeft? Kan iedereen die hier recht op heeft informatie opvragen en inzien zonder dat hier technische of procedurele belemmeringen bij komen kijken? En is de informatie dusdanig gedocumenteerd dat de betekenis en status duidelijk is voor de gebruiker? Toegankelijke informatie moet hiernaast ook authentiek en volledig zijn. Dit wil zeggen dat de informatie identiek is zoals deze bij creatie of ontvangst is ontvangen en bovendien niet te vroeg of te laat wordt vernietigd (Gemeente Amsterdam, 2016; Nationaal Archief, 2016). Reflecterend op het bovenstaande kan men ook concluderen dat deze eis één van de belangrijkste voorwaarden is voor de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Duurzaam wil zeggen dat de informatie bestand tegen verandering is;

het blijft dus volledig en authentiek vanaf het moment van ontstaan zolang de wet dit vereist, ook als er sprake is van veranderingen in bijvoorbeeld het beheer (Ibid.). Is de informatie echter niet vindbaar of beschikbaar, dan kan men überhaupt niet over toegankelijke overheidsinformatie spreken. Tevens kan dit allerlei gevolgen (juridisch, publicitair of financieel) met zich mee kan brengen.

Met betrekking tot de bovenstaande eis zijn de volgende subvragen/-eisen geformuleerd:

- a) Is beschreven welke informatie met welke metadata in het systeem wordt vastgelegd (bijv. in datamodel, functioneel ontwerp)?
- b) Is er een metagegevensschema voor informatieobjecten beschikbaar?  
Worden de gekoppelde metadata conform het 'Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO)' toegepast?
- c) Zijn daar waar metagegevens handmatig moeten worden ingevoerd duidelijke instructies beschikbaar hoe en door wie dat moet gebeuren?
- d) Is het dossier compleet in het systeem/de applicatie aanwezig of staan bepaalde delen van het dossier ergens anders opgeslagen (bijv. binnen Outlook, andere systemen of op papier, netwerkschijf)? Wordt er gebruik gemaakt van basis- en/of kernregistraties?
- e) Is een zoekfunctie aanwezig waarmee zowel de informatieobjecten, alsmede de ingevoerde en automatisch gegenereerde metadata en combinaties hiervan vindbaar zijn, binnen redelijke tijd en inspanning?
- f) Is van elk informatieobject een weergave beschikbaar, binnen redelijke tijd en inspanning? Wordt deze informatie ook leesbaar, toegankelijk en gebruiksvriendelijk gepresenteerd?

**Eis 3: De informatie is toegankelijk voor iedereen die de informatie nodig heeft en er gebruik van mag maken.**

Voor het opslaan en beheren van dossiers dient een platform gebruikt te worden waarbij informatie voor de mensen die daartoe bevoegd zijn gelezen en bewerkt kan worden (Gemeente Amsterdam, 2014a). Hiernaast zijn er ook wettelijke bepalingen die de overheid verplicht stellen om informatie zodanig te beheren zodat deze duurzaam toegankelijk is. Dit kan ook worden omgedraaid. In bepaalde gevallen is het alleen mogelijk de wet uit te voeren wanneer de informatie duurzaam toegankelijk is. De wettelijke archiveringsplicht (Archiefwet 1995, artikel 3) is daar om er onder andere voor te kunnen zorgen dat de bedrijfsvoering snel en ongestoord plaatsvindt; de overheid zich publiekelijk kan verantwoorden; de rechten en plichten van burgers kenbaar zijn en het cultureel erfgoed behouden blijft (Gemeente Amsterdam, 2016). Deze functies zullen in gevaar komen wanneer de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie niet op orde is. Wanneer overheidsinformatie niet duurzaam toegankelijk is, kan de overheid bovendien niet voldoen aan de Wob en Who waarbij het uitgangspunt is dat alle overheidsinformatie openbaar is, tenzij er sprake is van specifieke uitzonderingsgronden die vermeld staan in de wet. Zo kan iedereen een verzoek tot verstrekking van informatie indienen om zo informatie in te winnen, de overheid te controleren of om deze informatie te gebruiken voor andere doeleinden (Ibid.). De overheid dient vervolgens gehoor te geven aan dit verzoek, mits dit verzoek niet tegen uitzonderingsgronden (zoals de AVG) indruist.

Met betrekking tot de bovenstaande eis zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- a) Is er een autorisatiematrix dat ervoor zorgt dat de informatie door de mensen die daartoe bevoegd zijn gelezen en/of bewerkt kan worden?

- b) Zijn (mobiele) applicaties en websites toegankelijk voor mensen met een functionele of cognitieve beperking conform de daarvoor geldende Europese standaarden?
- c) Is er inzicht in de gronden voor het beperken van de openbaarheid? Wordt hierin onderscheid gemaakt met betrekking tot informatieverstrekking voor burgers, ketens en interne informatieverstrekking?
- d) Is er een procedure aanwezig om inzage aan derden te verschaffen of te weigeren conform de relevante wet- en regelgevingen?
- e) Is bij verschaffing van inzage van informatie gewaarborgd dat alleen de informatie waarop het inzagerecht van toepassing is wordt getoond (bijvoorbeeld: de leverancier heeft passende, technische en organisatorische beveiligingsmaatregelen getroffen om persoonsgegevens te beveiligen tegen onrechtmatige verwerking)?
- f) Bij nieuwe releases van de applicatie moeten bestaande gegevens onder beheer van de applicatie toegankelijk blijven zonder dat dit een verandering van inhoud en structuur en/of het verlies van functionaliteit tot gevolg heeft.

**Eis 4: Er is voor de gebruikte informatie een exit strategie.**

Artikel 22 van de Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT van de gemeente Amsterdam (GIBIT) schrijft voor dat in het geval van een overstap door de opdrachtgever naar een ander systeem, afschalen en/of overdracht een exit-plan dient te worden opgesteld waarin wordt vastgelegd wat moet gebeuren ter voorbereiding hierop.

Met betrekking tot de bovenstaande eis zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- a) Is van de informatie een export beschikbaar, binnen redelijke tijd en inspanning?
- b) Indien beheer is uitbesteed: is er een bewerkersovereenkomst conform de Gemeentelijke Inkoopvoorwaarden bij IT (GIBIT)? Zijn er afspraken vastgelegd ten behoeve van een exit-plan zoals beschreven in artikel 22.4 van de GIBIT?

**Eis 5: De informatie is beveiligd tegen onbedoelde en/of onbevoegde wijzigingen.**

Om de authenticiteit en betrouwbaarheid van informatie te kunnen waarborgen dienen onbedoelde of onbevoegde wijzigingen te worden voorkomen. Dit betreft in het bijzonder informatieverlies op het niveau van de essentiële kenmerken, dus inclusief de metagegevens. Een informatieobject kan zowel in opgeslagen toestand als tijdens 'transport' onbedoeld worden gewijzigd, denk hierbij aan softwarefouten of situaties waarbij op meerdere platformen met dezelfde data wordt gewerkt (Nationaal Archief, 2016).

Met betrekking tot de bovenstaande eis zijn de volgende subvragen geformuleerd:

- a) Is er sprake van het loggen van wijzigingen?
- b) Wordt er gebruik gemaakt van hashing?
- c) Zijn er criteria voor juistheid, volledigheid en tijdigheid vastgesteld conform NORA AP 39?
- d) Zijn er in geval van een backup-recovery van een applicatie maatregelen getroffen om te voorkomen dat gegevens terug worden gezet in de productie die formeel al vernietigd zijn?
- e) De leverancier van de applicatie staat er voor in dat met de ICT prestatie door de opdrachtgever kan worden voldaan aan de Baseline Informatiebeveiliging Nederlandse Gemeenten (BIG) conform artikel 26:1 van de Gemeentelijke inkoopvoorwaarden bij IT van de Gemeente Amsterdam.

**Eis 6: De export van informatie moet zonder informatieverlies kunnen plaatsvinden.**

De achterliggende gedachte bij deze eis is dat bij export van informatie geen informatieverlies moet kunnen plaatsvinden en dat de export op zoveel mogelijk plaatsen bruikbaar is. Hiervoor is het van belang dat de weergave en export van een informatieobject relevante metagegevens bevat (Nationaal Archief, 2016).

Met betrekking tot de bovenstaande eis zijn de volgende subvragen/-eisen geformuleerd:

- a) Voldoen de exports aan de standaarden van Forum Standaardisatie Rijksoverheid?
- b) Is een exportfunctie aanwezig waarmee de informatie en bijbehorende metadata binnen redelijke tijd en inspanning kunnen worden gekopieerd naar een andere omgeving, zonder dat dit ten koste gaat van de leesbaarheid en interpreteerbaarheid?
- c) Is het mogelijk een export te maken van bestanden en bijbehorende metadata op basis van opgegeven zoekcriteria (ten behoeve van bijvoorbeeld overbrenging naar een E-depot of een andere (doel)applicatie)?
- d) Bevatten de weergave en export van elk informatieobject minimaal de relevante en actuele metagegevens op basis van de Toepassingsprofiel Metadatering Lokale Overheden (TMLO)?
- e) Kunnen de metadata, wanneer er sprake is van export van informatie, worden geëxporteerd op een dusdanige manier dat het verband tussen bestanden en metadata intact blijft?
- f) Kunnen de metadata bij een export in een gangbaar machinaal leesbaar bestandsformaat meegeleverd worden, zoals XML?
- g) Indien gebruik wordt gemaakt van encryptietechniek, wordt dan aan de gemeente de bijbehorende encryptiesleutel meegeleverd?
- h) Indien van toepassing wordt er een verklaring van migratie opgesteld zoals bedoeld in art. 25 sub 2 van de Archiefregeling 2009.

**Eis 7: De informatie blijft beschikbaar zolang de Selectielijst dat voorschrijft.**

Duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie wil dus zeggen dat informatie bestand is tegen verandering voor zolang dit noodzakelijk is (Nationaal Archief, 2016). Ook de Archiefwet 1995 schrijft voor dat de zorgdrager alle archiefbescheiden voor een bepaalde, in een selectielijst opgenomen termijn, in goede, geordende en toegankelijke staat moet bewaren alsmede zorg moet dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. Artikel 5(1) van de Archiefwet 1995 stelt tevens dat de zorgdrager de verantwoordelijkheid draagt voor het opstellen van een selectielijst waarin in ieder geval wordt aangegeven wanneer archiefbescheiden in aanmerking komen voor vernietiging. Gemeenten hanteren hiervoor de Selectielijst voor archiefbescheiden van gemeentelijke en intergemeentelijke organen van het VNG (Gemeente Amsterdam, 2014a). De gemeente is verplicht om archiefbescheiden te vernietigen indien de bewaartermijn is verstreken. Blijvend te bewaren archiefbescheiden worden daarentegen overgebracht naar een archiefbewaarloos.

Met betrekking tot de bovenstaande eis zijn de volgende subvragen/-eisen geformuleerd:

- a) Blijft de in de applicatie opgeslagen informatie duurzaam toegankelijk gedurende het gebruik van de applicatie, tenzij deze informatie volgens protocol vernietigd wordt?
- b) Is voldoende metadata aanwezig om selectie en vernietiging te kunnen uitvoeren?
- c) Is het mogelijk om aan de metadata achtergronden met betrekking tot de waardering en/of duur van de bewaartermijn toe te voegen?
- d) Is er een vernietigingsprotocol geïmplementeerd?

- e) Kunnen informatieobjecten en de bijbehorende metadata (op verschillende aggregatieniveaus: dossier en onderliggende documenten, bestanden) onherstelbaar worden vernietigd?
- f) Is er een overbrengingsprotocol aanwezig?



## Conclusie

Een artikel dat in dit rapport veel wordt benoemd is artikel 3 van de Archiefwet 1995. Dit artikel stelt overheden verplicht 'de onder hen berustende archiefbescheiden in goede, geordende en toegankelijke staat te brengen en te bewaren, alsmede zorg te dragen voor de vernietiging van de daarvoor in aanmerking komende archiefbescheiden. De duurzame toegankelijkheid is zo wettelijk vastgelegd, mede om onder andere te zorgen dat (Gemeente Amsterdam, 2014a; 2014b; Nationaal Archief, 2016):

- Een goede dienstverlening gewaarborgd wordt;
- De bedrijfsvoering ongestoord plaatsvindt;
- De overheid zich publiekelijk kan verantwoorden;
- Historische informatie en het nationaal erfgoed behouden blijven.

Duurzame toegankelijkheid wil zeggen dat de informatie vanaf het moment van ontstaan beschikbaar, vindbaar, interpreteerbaar en bruikbaar is voor iedereen die daar recht op heeft zolang dit noodzakelijk is (Nationaal Archief, 2016). Bovendien moet deze informatie te allen tijde authentiek, volledig en leesbaar zijn (Ibid.). Zowel de burger als de overheid heeft belang bij duurzaam toegankelijk informatiebeheer. Hiernaast is het ook zo dat duurzaam toegankelijk informatiebeheer niet alleen wettelijk is vastgelegd, maar tegelijkertijd ook een randvoorwaarde is om invulling te geven aan thema's als openbaarheid, toegankelijkheid en het hergebruik van overheidsinformatie. Met andere woorden, in bepaalde gevallen is het enkel mogelijk aan de wet te voldoen (denk hierbij aan het verstrekken van een Wob- of Who-verzoek) indien de informatie duurzaam toegankelijk is. De belangrijkste wet- en regelgevingen met betrekking op duurzaam toegankelijk (digitaal) informatiebeheer (het Archiefrecht, de AVG, de Wob en de Who) zijn in het eerste hoofdstuk van dit rapport besproken.

De hierboven genoemde wetgevingen, en met name de veranderingen en ontwikkelingen hierbinnen, hebben ook een enorme invloed op het duurzaam (digitaal) informatiebeheer (Erfgoedinspectie, 2018a). Naast de wetgeving spelen er ook andere technologische en maatschappelijke ontwikkelingen een rol die effect hebben op de duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie. Zo zijn in hoofdstuk 3 van dit rapport onder andere mogelijke knelpunten als 'vendor lock-in', het ontstaan van een 'hybride situatie' en het in onbruik raken van bestandsformaten door technologische ontwikkelingen benoemd. Deze knelpunten kunnen er onder andere toe leiden dat informatie niet langer vindbaar of raadpleegbaar is waardoor de overheid niet langer over juiste, volledige, authentieke informatie beschikt voor het uitvoeren van haar bestuurlijke, primaire en ondersteunende processen of bijvoorbeeld voor het verantwoorden van haar beleid (Gemeente Amsterdam, 2014a).

De duurzame toegankelijkheid van overheidsinformatie is dus niet altijd vanzelfsprekend; er dienen maatregelen te worden getroffen om informatieverlies of ontoegankelijkheid van informatie te voorkomen. Om overheden richtlijnen te bieden in het duurzaam toegankelijk digitaal informatiebeheer heeft het Nationaal Archief, in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, een methodiek ontwikkeld genaamd DUTO. Deze methodiek en de daarbij behorende eisen zijn in het derde en vierde hoofdstuk geïntroduceerd en bediscussieerd. Kort gezegd kan DUTO worden beschouwd als een instrument bestaande uit 13 kwaliteitseisen waarmee overheden kunnen bepalen hoe duurzaam toegankelijk hun informatiebeheer is en welke maatregelen eventueel getroffen kunnen worden om de duurzame toegankelijkheid te verbeteren.

Op basis van deze eisen, en afgezet tegen de Amsterdamse praktijk, regelgevingen en de wensbaarheid en haalbaarheid daarvan, zijn deze eisen vervolgens vertaald naar Amsterdamse normen zodat een goede businesscase is ontstaan om de duurzame toegankelijkheid van informatie in een afgebakend werkproces te genereren. Waar de DUTO-kwaliteitseisen zich ook veelvuldig focuste op zogeheten "hoe" vragen is bij de vertaling van deze eisen naar Amsterdamse normen getracht om een duidelijke maatstaf neer te zetten waar applicaties en/of werkprocessen aan moeten voldoen om de duurzame toegankelijkheid van informatie te waarborgen en daar waar mogelijk te optimaliseren.

De Amsterdamse eisen die zijn opgesteld zijn:

Eis 0: Er is een actuele beschrijving van het proces/de gebruikte applicatie.

Eis 1: Er is inzicht in het risicoprofiel van het proces.

Eis 2: De informatie is vindbaar en beschikbaar.

Eis 3: De informatie is toegankelijk voor iedereen die de informatie nodig heeft en er gebruik van mag maken.

Eis 4: Er is voor de gebruikte applicatie een exit-strategie.

Eis 5: De informatie is beveiligd tegen onbedoelde en/of onbevoegde wijzigingen.

Eis 6: De export van informatie moet zonder informatieverlies kunnen plaatsvinden.

Eis 7: De informatie blijft beschikbaar zolang de Selectielijst dat voorschrijft.

Der gedachte achter eis 0 is dat het zinvol wordt geacht om een goed overzicht te verkrijgen van het proces/de onderzochte applicatie voordat men deze toetst aan de opgestelde Amsterdamse kwaliteitseisen. Om deze eis vorm te geven is een schema in gebruik genomen dat als het ware als een soort checklist fungeert. In hoofdstuk 5 van dit rapport zijn de overige eisen nader uitgewerkt middels een toelichting en een aantal geformuleerde subvragen/-eisen die sturing bieden aan het invullen van deze eisen. Deze subvragen zijn overigens niet in beton gegoten. Het kan natuurlijk zo zijn dat er tijdens het proces, waarin bijvoorbeeld een applicatie wordt getoetst op duurzame toegankelijkheid, enkele vragen ontbreken die wel relevant zijn om mee te nemen terwijl andere vragen totaal niet van toepassing zijn. In die zin is het een elastisch, adaptief leerproces waarin met de betrokken stakeholders wordt gekeken naar hoe deze eisen het beste kunnen worden ingevuld. De subvragen kunnen wel de nodige sturing bieden hoe de Amsterdamse normen kunnen worden ingevuld en waaraan de applicatie/het proces aan dient te voldoen. Uiteindelijk, door middel van het uitvoeren van de Amsterdamse normen en de subvragen/-eisen die hierbij horen, is de verwachting dat ook deze eisen continu geoptimaliseerd kunnen worden ten behoeve van de gekozen applicatie/het proces.

## **Bibliografie**

- Erfgoedinspectie. (2018a). *Wel digitaal, nog niet duurzaam: Informatiebeheer bij de departementen*. Geraadpleegd op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/04/01/wel-digitaal-nog-niet-duurzaam>
- Erfgoedinspectie. (2018b). *Archiefregeling*. Geraadpleegd op: <https://www.erfgoedinspectie.nl/toezichtvelden/archieven/wet--en-regelgeving/archiefwetgeving/archiefregeling>
- d'Ancona, H. (1995). *Memorie van toelichting Archiefwet 1995*. Geraadpleegd op: <https://www.erfgoedinspectie.nl/publicaties/publicatie/2014/11/12/memorie-van-toelichting-archiefwet-1995>
- Gemeente Amsterdam. (2014a). *Uitgangspunten voor digitaal archiveren*. Programma digitaal archiveren 2015. Versie 2.5. Publicatiedatum 11-03-2014. Geraadpleegd op: <https://intranet.amsterdam.nl/kennis-beleid/bedrijfsvoering/informatie/iv-beleid/beleid/uitgangspunten/>
- Gemeente Amsterdam. (2014b). *Standaard duurzame bestandsformaten*. Publicatiedatum 02-10-2014. Geraadpleegd op: <https://www.amsterdam.nl/stadsarchief/organisatie/toezicht/duurzaamheid/>
- Gemeente Amsterdam. (2016). *Plan van aanpak business informatieplan duurzame toegankelijkheid digitale gemeentelijke informatie: RVE Stadsarchief*. Versie: 0.8. Publicatiedatum: 10 maart 2016.
- Gemeente Amsterdam. (2017). *Uitfaseren applicatie? Voorkom informatieverlies: Instructie voor analyse voor informatiebeheer*. Publicatiedatum 11-12-2017.
- Gemeente Amsterdam. (2018). *Handreiking AVG/Archiefwet: Principes en strategieën voor een integrale aanpak privacy en archivering 'by design'*. Versie 0.1. Publicatiedatum: 3-10-2018.
- Gemeentebblad. (2018). *Verordening van de gemeenteraad van de gemeente Amsterdam houdende regels omtrent basisinformatie*. Nr. 225951. Publicatiedatum: 24-10-2018. Geraadpleegd op: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/gmb-2018-225951.html>
- Gemma. (2018). *Openbaarheid van overheidsinformatie*. Geraadpleegd op: [https://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid\\_van\\_overheidsinformatie](https://www.gemmaonline.nl/index.php/Openbaarheid_van_overheidsinformatie)
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2016). *Handleiding: Wet hergebruik van overheidsinformatie*. Geraadpleegd op: [https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/05/WEB\\_90943\\_BZK\\_Handleiding-Who-versie2.pdf](https://open-overheid.nl/wp-content/uploads/2016/05/WEB_90943_BZK_Handleiding-Who-versie2.pdf)
- Nationaal Archief. (2015). *DUTO: Normenkader duurzaam toegankelijke overheidsinformatie*. Geraadpleegd op: <https://docplayer.nl/7062780-Duto-normenkader-duurzaam-toegankelijke-overheidsinformatie.html>

Nationaal Archief. (2016). *DUTO wiki*. Geraadpleegd op:  
<https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Wiki>

Nationaal Archief. (2018a). *Wet- en regelgeving*. Geraadpleegd op:  
<https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/wet-en-regelgeving#collapse-3787>

Nationaal Archief. (2018b). *Informatiefolder Algemene Verordening Gegevensbescherming*. Geraadpleegd op: <https://www.nationaalarchief.nl/archiveren/kennisbank/informatiefolder-algemene-verordening-gegevensbescherming>

Nora. (2018). *Archiefregeling*. Geraadpleegd op:  
<https://www.noraonline.nl/wiki/Archiefregeling>

Nuis, A. (1995). *Nota van toelichting*. Geraadpleegd op:  
<https://www.erfgoedinspectie.nl/publicaties/publicatie/2014/11/12/nota-van-toelichting-archiefbesluit>

Ollongren, K.H. (2019). *Aanbiedingsbrief bij het rapport MKBA concept-aanpassing wet Open Overheid*. Geraadpleegd op:  
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2019/01/02/aanbiedingsbrief-bij-het-rapport-mkba-concept-aanpassing-wet-open-overheid>

VNG. (2017). *GIBIT: Gemeentelijk inkoopvoorwaarden bij IT*. Geraadpleegd op:  
<https://www.vngrealisatie.nl/sites/default/files/2018-07/GIBIT-uitgave.pdf>

VNG. (2018). *Handreiking: Wet hergebruik van overheidsinformatie (Who)*. Geraadpleegd op:  
[https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20180801-def\\_handreiking\\_who\\_vng.pdf](https://vng.nl/files/vng/publicaties/2018/20180801-def_handreiking_who_vng.pdf)

## **Begrippenlijst**

<i>Aggregatie:</i>	Een informatieobject dat is samengesteld uit andere informatieobjecten (de componenten van de aggregatie).
<i>Archiefbescheiden:</i>	Informatie opgemaakt, ontvangen en onderhouden als bewijs en informatie door een organisatie of persoon bij het vervullen van wettelijke verplichtingen of bij zakelijke transacties (Gemeente Amsterdam, 2018).
<i>Archiefbewaarpplaats:</i>	Een bij of volgens de Archiefwet 1995 aangewezen bewaarplaats die het beheer van blijvend te bewaren overheidsinformatie als taak heeft en daarin gespecialiseerd is.
<i>Bewaartermijn:</i>	De termijn waarna de zorgdrager een informatieobject moet vernietigen dat voor vernietiging in aanmerking komt.
<i>Bronapplicatie:</i>	Eerste beheerapplicatie van een informatieobject.
<i>Bronproces:</i>	Het werkproces waarin een informatieobject is ontvangen of opgemaakt.
<i>Categorie:</i>	Aanduiding van een verzameling entiteiten met bepaalde gemeenschappelijke kenmerken, zoals vastgelegd in een classificatieschema.
<i>Classificatie:</i>	Ordering van entiteiten in categorieën op basis van een classificatieschema.
<i>Classificatieschema:</i>	Aanduiding van het schematisch ordenen van entiteiten in categorieën
<i>Context:</i>	De entiteiten die direct of indirect de inhoud, structuur en wijze van bevraging van een informatieobject bepalen.
<i>Conversie:</i>	Het omzetten van een informatieobject van het ene medium naar het andere, of van het ene formaat naar het andere.
<i>Database:</i>	Een database, gegevensbank of databank is een digitaal opgeslagen archief, ingericht met het oog op flexibele raadpleging en gebruik. Databases spelen een belangrijke rol voor het archiveren en actueel houden van gegevens bij onder meer de overheid, financiële instellingen en bedrijven en in de wetenschap, en worden op kleinere schaal ook privé gebruikt (Gemeente Amsterdam, 2018).
<i>Digitaal depot:</i>	Het geheel van organisatie, beleid, processen en procedures, financieel beheer, personeel, databeheer, databeveiliging en aanwezige hard- en software, dat het duurzaam beheren van te bewaren digitale informatie mogelijk maakt.

<i>Duurzaam bestands- formaat:</i>	Bestandsformaat dat als geschikt is beoordeeld voor de vastlegging van een duurzaam informatieobject.
<i>Duurzaam informatie- object:</i>	Informatieobject dat voldoet aan de daaraan gestelde kwaliteitscriteria.
<i>Duurzaam toegankelijk:</i>	Toegankelijk betekent vindbaar, beschikbaar, leesbaar interpreteerbaar en betrouwbaar voor degenen die er recht op hebben, vanaf het moment van ontstaan en voor zolang als noodzakelijk. Duurzaam betekent dat de toegankelijkheid van de informatie bestand is tegen verandering van elke aard.
<i>Export:</i>	Presentatie van een informatieobject in een vorm geschikt voor machinale interpretatie.
<i>Gebruiksomgeving:</i>	Geheel van voorzieningen waar een gebruiker (mens of machine) over kan beschikken om toegang te krijgen tot de informatie.
<i>Gegeven:</i>	De weergave van een feit, begrip of aanwijzing, geschikt voor overdracht, interpretatie of verwerking door een persoon of apparaat. Synoniem meervoud: data (gegevens) (Gemeente Amsterdam, 2018).
<i>Informatie:</i>	Betekenisvolle gegevens (data) (Gemeente Amsterdam, 2018).
<i>Informatiemodel:</i>	Beschrijving van de structuur en betekenis van de metagegevens van een informatieobject.
<i>Informatieobject:</i>	Een op zichzelf staand geheel van gegevens met een eigen identiteit.
<i>Kwaliteits- managementsysteem:</i>	Het geheel van samenhangende of elkaar beïnvloedende elementen waarmee de organisatie beleid en doelstellingen bepaalt voor de kwaliteit van het informatiebeheer, inclusief het behalen van deze doelstellingen.
<i>Metagegevens:</i>	Gegevens die een informatieobject beschrijven.
<i>Metagegevensschema:</i>	Beschrijving van de structuur en betekenis van de metagegevens van een informatieobject.
<i>Migratie:</i>	Handeling waarbij records worden overgezet van het ene systeem naar het andere, met behoud van authenticiteit, integriteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid.

<i>Open standaard:</i>	Afspraken vastgelegd in specificatiedocumenten die beheerd worden in een open standaardisatieproces dat voldoet aan: laagdrempelige beschikbaarheid van documentatie, geen hindernissen op basis van intellectuele eigendomsrechten, inspraakmogelijkheden en onafhankelijkheid en duurzaamheid van de standaardisatie-organisatie.
<i>Overbrenging:</i>	Verplichte procedure uit de Archiefwet om overheidsinformatie die blijvend bewaard moet worden na uiterlijk twintig jaar aan een daarvoor aangewezen archiefbewaarplaats over te dragen.
<i>Overheidsinformatie:</i>	Informatie die de overheid zelf maakt of ontvangt bij het uitvoeren van haar taken.
<i>Persoonsgegevens:</i>	Alle informatie over een geïdentificeerde natuurlijke persoon (de betrokkene); als identificeerbaar wordt beschouwd een natuurlijke persoon die direct of indirect kan worden geïdentificeerd, met name aan de hand van een identicator zoals een naam, een identificatienummer, locatiegegevens, een online identicator of van één of meer elementen die kenmerkend zijn voor de fysieke, fysiologische, genetische, psychische, economische, culturele of sociale identiteit van die natuurlijke persoon (AVG, artikel 4; Gemeente Amsterdam, 2018).
<i>Selectie:</i>	a. Geheel van activiteiten gericht op het scheiden van voor blijvende bewaring en voor vernietiging te eniger tijd bestemde archiefbescheiden. b. Activiteit binnen de selectie als onder a. waarbij de voor blijvende bewaring en de voor vernietiging in aanmerking komende archiefbescheiden daadwerkelijk worden gescheiden.
<i>Selectielijst:</i>	Beschrijving van categorieën procesgebonden informatieobjecten die voor blijvende bewaring dan wel voor vernietiging in aanmerking komen, voorafgegaan door een verantwoording. Daarin staan de termijnen na het verstrijken waarvan de vernietiging wel of niet mag plaatsvinden.
<i>Toegang:</i>	Recht, gelegenheid of hulpmiddel voor het vinden, gebruiken of terugzoeken van informatie.
<i>Toegankelijke-informatie:</i>	Informatie die binnen redelijke tijd vindbaar en bruikbaar is.
<i>Toegankelijkheids-niveau:</i>	Vastgestelde set kwaliteitseisen voor de toegankelijkheid van informatieobjecten die behoren tot een bepaalde risicoklasse/ Beschrijving van een verzameling kwaliteitseisen ten aanzien van de duurzame toegankelijkheid van informatie.

<i>Vernietigen:</i>	Proces van verwijderen of wissen van archiefbescheiden zonder dat zij weer gereconstrueerd kunnen worden.
<i>Vervangen:</i>	Reproductie van records met als doel tot vernietiging van de oorspronkelijke records te kunnen overgaan.
<i>Waardering:</i>	Activiteit binnen de selectie waarbij door bestudering van de context van informatieobjecten wordt bepaald welke categorieën informatieobjecten voor tijdelijke dan wel blijvende bewaring in aanmerking komen, al dan niet onder toekenning van bewaartermijnen.
<i>Weergave:</i>	Presentatie van een informatieobject in een vorm geschikt voor menselijke interpretatie.
<i>Zorg:</i>	De algemene bestuurlijke verantwoordelijkheid van de overheidsorganen voor de uitvoering van de Archiefwet, elk op eigen terrein.
<i>Zorgdrager:</i>	Degene die bij of krachtens de wet belast is met de zorg voor de archiefbescheiden.

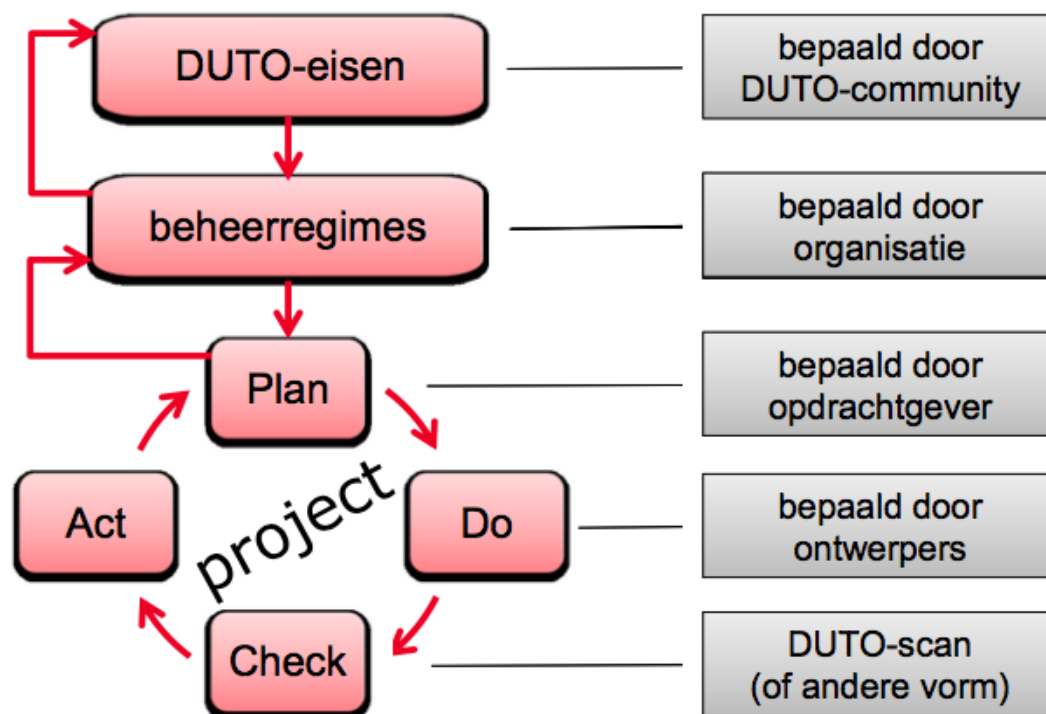
***Bron definities (tenzij anders aangegeven):***

<https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Begrippen>



## Appendix: Toelichting op de DUTO-eisen door het Nationaal Archief

Het uitgangspunt van DUTO is dat elk overheidsorgaan beschikt over een effectieve vorm van informatiemanagement waarbinnen sturing plaatsvindt op de kwaliteit van het informatiebeheer (Nationaal Archief, 2016). Met behulp van de kwaliteitseisen kunnen de overheden de kwaliteit van hun informatiebeheer realiseren middels een (vorm van) de PDCA-cyclus (zie figuur 3). Dit wordt ook wel aangeduid als een 'kwaliteitsmanagementsysteem'<sup>52</sup> (Ibid.). Overheidsorganen worden volledig vrijgelaten in de manier waarop de kwaliteitseisen worden geïmplementeerd, zolang gebruikers maar duurzaam toegang hebben tot overheidsinformatie (Ibid.). Hierin raadt het Nationaal Archief wel aan de toetsing op de DUTO-eisen te integreren in bestaande processen voor informatiemanagement en waar mogelijk de toetsing van DUTO-eisen te combineren met toetsing op andere facetten van informatiebeheer waaronder beveiliging, privacy en openbaarheid (Ibid.).



Figuur 4: Het DUTO-kwaliteitsmanagementsysteem (Nationaal Archief, 2015)

### Eis 1: Informatiemodel

Eis 1 heeft als doel dat gebruikers kunnen beoordelen of de informatie waar ze inzage in krijgen volledig en correct is, en hoe ze deze moeten interpreteren. Als toelichting op deze eis benoemt het Nationaal Archief het volgende:

*Het informatiemodel beschrijft de structuur, de betekenis (semantiek) en de onderlinge relaties van de basisinformatieobjecten die een organisatie voortbrengt bij het uitvoeren van haar taken. Het model levert basisinformatie voor het gebruiken en beheren van informatieobjecten. Het informatiemodel mag zijn samengesteld uit (losse) deelmodellen. Een informatiemodel beschrijft*

<sup>52</sup> Artikel 16 van de Archiefregeling verplicht de archiefvormer bovendien ervoor te zorgen dat het beheer van archiefbescheiden voldoet aan toetsbare eisen van een toe te passen kwaliteitssysteem.

alle gegevens in de informatieobjecten, dus ook metagegevens. Zo nodig is dat metagegevensmodel afzonderlijk beschreven.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0004>

## **Eis 2: Risicoklassen**

Eis 2 kent als doel dat het voor huidige en toekomstige gebruikers duidelijk is welke mate van toegankelijkheid van informatie ze mogen verwachten en waar keuzes daarin op gebaseerd zijn. Op basis hiervan kan een gebruiker desgewenst bezwaar maken tegen de gemaakte keuzes en de eventuele gebreken in de implementatie van de kwaliteitseisen voor toegankelijkheid. Als toelichting op deze eis benoemt het Nationaal Archief het volgende:

*Het belang van de toegankelijkheid van specifieke informatie is sterk afhankelijk van de aard van de informatie, de context waaruit het voort komt en de gebruikersgroep die er belang bij heeft. Het is daarom onnodig (en onbetaalbaar) om in alle gevallen dezelfde kwaliteitseisen te stellen aan de toegankelijkheid van informatie. Bijvoorbeeld een eerste kladversie van een notitie is van beperkt belang en dat ook nog eens alleen voor de direct betrokkenen. Maar bijvoorbeeld alle stukken rondom formele besluitvorming zijn van groot belang voor latere verantwoording.*

*Om de balans te bepalen tussen de kosten en baten van de toegankelijkheid van informatie wordt een risicoanalyse uitgevoerd. In een risicoanalyse wordt de informatie die een overheidsorganisatie beheert, opgedeeld in zogenaamde risicoklassen. Per risicoklasse is beschreven wat de risico's zijn als informatie uit de risicoklasse niet toegankelijk is. Vervolgens wordt aan elke risicoklasse een toegankelijkheidsniveau gekoppeld; bijvoorbeeld Hoog, Midden of Laag. Voor elk toegankelijkheidsniveau is vastgelegd aan welke van de DUTO-eisen minimaal voldaan moet worden om de risico's acceptabel te houden. Aan een toegankelijkheidsniveau kunnen ook organisatiespecifieke kwaliteitseisen worden toegevoegd.*

*De beschrijving van de risicoklassen en bijbehorende toegankelijkheidsniveaus zijn in principe openbaar, zodat belanghebbenden daar kennis van kunnen nemen en bezwaar kunnen maken (binnen de daarvoor bestemde procedures, overleggen enzovoort).*

*Potentiële risicogebieden zijn (deze opsomming is ontleend aan Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (Deel II):*

- *Politiek-bestuurlijke risico's. De politiek verantwoordelijke moet zich ten opzichte van de volksvertegenwoordiging kunnen verantwoorden over zowel beleids- als uitvoeringsprocessen. Is de overheidsinformatie daarvoor niet toereikend, dan kan een politieke en/of bestuurlijke crisis ontstaan en kan het vertrouwen in de democratie worden aangetast.*
- *Maatschappelijke risico's. Burgers, bedrijven en instellingen moeten kunnen teruggrijpen op overheidsinformatie, zo nodig zeer langdurig. Het gaat hierbij om het feit dat overheidsarchieven ten dienste staan van recht- en bewijszoekenden en een culturele en historische waarde kunnen vertegenwoordigen. Anderzijds moeten burgers erop kunnen vertrouwen dat de overheid zorgvuldig en rechtmatig omgaat met gevoelige informatie zoals persoonsgegevens. Als het informatiebeheer niet op orde is, kan de overheid niet aan de eisen en verwachtingen vanuit de samenleving voldoen. Het vertrouwen in de overheid en in de democratische rechtsorde en het langetermijngeheugen van overheid en samenleving worden dan aangetast.*
- *Bedrijfsvoeringsrisico's. Procesinformatie is onontbeerlijk voor een efficiënte en effectieve bedrijfsvoering; lacunes in deze informatie kunnen de bedrijfsvoering verstoren. Dat kan*

*materiële en/of financiële schade tot gevolg hebben, de doelmatigheid van het overheidsapparaat aantasten en de dienstverlening aan de burger doen verslechteren.*

De bronnen die het Nationaal Archief aanhaalt voor deze eis zijn:

- Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (Deel II) (Hoofdstuk 4: De Basics van de Baseline)
- ISO 15489-1 (Hoofdstuk 8.4.x: identificatie van eisen aan archiefbescheiden).

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0041>

### **Eis 3: Vastgestelde selectielijst**

Het doel van eis 3 is dat de gebruikers inzage hebben in de termijn dat informatieobjecten toegankelijk zijn. Op basis daarvan kunnen belanghebbenden, zo nodig, bezwaar maken bij de zorgdrager of zelf maatregelen nemen om informatie langer beschikbaar te houden. Als toelichting op deze eis benoemt het Nationaal Archief het volgende:

*Er is een vastgestelde selectielijst met daarin een systematische opsomming van categorieën informatieobjecten die in aanmerking komen voor blijvende bewaring of voor vernietiging na het aflopen van een (gespecificeerde) bewaartermijn.*

*De organisatie bepaalt niet bij elk informatieobject afzonderlijk of en hoe lang het bewaard moet worden. De organisatie legt die keuze vast per categorie informatieobjecten: moet deze categorie worden bewaard en zo ja, blijvend of met een bewaartermijn waarna wordt vernietigd? Dat resulteert in een selectielijst. Na vaststelling is deze lijst onderdeel van de inrichting van het informatiebeheer van de organisatie. De organisatie gebruikt deze lijst bij uitvoering van alle processen. Komt in een proces een informatieobject beschikbaar, dan volgt uit de selectielijst of het object blijvend bewaard of vernietigd moet worden na afloop van de bewaartermijn uit de lijst.*

Het Nationaal Archief heeft zich met betrekking tot deze eis gebaseerd op Artikel 5 van de Archiefwet 1995 dat stelt dat de zorgdrager verplicht is tot het ontwerpen van een (of meer) selectielijst(en).

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0032>

### **Eis 4: Vindbaar**

Logischerwijs heeft deze eis als doel dat de gebruikers de informatie kunnen vinden die ze nodig hebben. De toelichting van het Nationaal Archief op deze eis is als volgt:

*Vindbaarheid is de basis van toegankelijkheid. Als een informatieobject niet vindbaar is voor een gebruiker die er recht op heeft (zie eis 7), dan bestaat het effectief niet. Vindbaarheid is geen absoluut begrip. Wat gebruikers redelijk vinden, is afhankelijk van wat technisch mogelijk is en waar ze bekend mee zijn.*

Als bronverwijzing voor deze eis refereert het Nationaal Archief naar Archiefregeling artikel 20 en naar eis 45 van de NEN 2082.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0031>

### **Eis 5: Weergave**

De doelstelling van eis 5 is dat de informatiegebruiker het informatieobject kan inzien. De volgende toelichting wordt door het nationaal archief gegeven:

*Een informatieobject is niet rechtstreeks waarneembaar voor een mens. Daarvoor moet het eerst omgezet worden naar een voor de gebruiker waarneembare vorm. Dat wordt een weergave genoemd. Zonder weergave is een informatieobject ongeschikt voor menselijk gebruik. Er mogen geen onredelijke technische of procedurele belemmeringen zijn om een weergave op te vragen als een gebruiker daar recht op heeft (zie Eis 7). Wat een onredelijke belemmering is hangt af van de aard van de informatie en de gebruikers en moet daarom voor elk geval apart worden vastgesteld. Omdat de technische mogelijkheden en maatschappelijke verwachtingen aan verandering onderhevig zijn, moet deze afweging geregeld herijkt worden.*

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0025>

### **Eis 6: Export**

Het geformuleerde doel van de zesde eis is dat de informatiegebruiker (mens of machine) het informatieobject kan bewaren en verwerken in de eigen gebruikersomgeving. Mede hierdoor is de informatiegebruiker voor de toegang tot de informatie zo min mogelijk afhankelijk van de beheeromgeving. De volgende toelichting wordt door het Nationaal Archief gegeven op deze eis:

*Een export kan voor verschillende doeleinden gebruikt worden. Voorbeelden hiervan zijn:*

- *Opname als afschrift van een informatieobject in de eigen administratie van de gebruiker*
- *Om (met een viewer) een weergave te maken.*
- *Het maken van een nieuw informatieobject op basis van een bestaand object.*
- *Indexering door een zoekmachine*
- *Data-analyse*
- *Overbrenging van het informatieobject naar een archief.*

*Er mogen geen onredelijke technische of procedurele belemmeringen zijn om een export op te vragen (als een gebruiker daar recht op heeft: zie eis 7). Wat een onredelijke belemmering is, hangt af van de aard van de informatie en de gebruikers. Het moet daarom voor elk geval apart worden vastgesteld. Omdat de technische mogelijkheden en maatschappelijke verwachtingen aan verandering onderhevig zijn, moet deze afweging geregeld herijkt worden.*

Hiervoor wordt verwezen naar de NEN 2082 eis 60: 'aan de hand van criteria kan een reeks archiefbestanddelen worden geselecteerd. De gehele reeks of een deel van de geselecteerde archiefbestanddelen moet kunnen worden gemarkeerd voor verdere verwerking. De verdere verwerking wordt uitgevoerd op individuele archiefstukken/-bestanddelen. De verdere verwerking kan bestaan uit bijvoorbeeld vernietigen, overdragen of exporteren'.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0022>

## **Eis 7: Inzagerecht**

Het doel van de zevende DUTO-eis is dat er geen technische of procedurele belemmeringen zijn om informatie in te zien als de gebruiker daar recht op heeft. De toelichting die het Nationaal Archief op deze eis geeft luidt als volgt:

*Als een gebruiker (medewerker of burger, mens of machine) het recht heeft om een informatieobject in te zien, dan moet die gebruiker het informatieobject kunnen vinden (eis 4), een export (eis 6) en een weergave (eis 5) kunnen opvragen. Wie inzagerecht heeft wordt bepaald door regelgeving (bijvoorbeeld de Wob) en beleid. DUTO doet geen algemene uitspraken over inzagerecht (alleen na overbrenging, dan is de informatie in principe openbaar).*

### Openbaar tenzij

*Veel overheidsorganisaties hebben het beleid dat overheidsinformatie openbaar is, tenzij gronden in wet- en regelgevingen bepalen waarom bepaalde informatie niet geschikt is om openbaar te zijn. Voorbeelden van zulke gronden zijn:*

- *Het in gevaar brengen van de veiligheid van de staat;*
- *Gegevens die personen of bedrijven vertrouwelijk aan de overheid hebben verstrekt;*
- *Bijzondere gegevens in de zin van de Wet bescherming persoonsgegevens.*

### Openbaar en toegankelijk

*Veel overheidsinformatie is wel openbaar, maar alleen toegankelijk via tussenkomst van de overheid. Dat geldt met name voor veel overheidsinformatie die nog niet is overgebracht naar een (openbare) archiefbewaarplaats. De burger kan de overheid dan vragen om toegang tot dergelijke overheidsinformatie. Of om toezending van de informatie in de vorm van een kopie (gelijkluidende reproductie van het origineel). De burger kan daartoe een Wob-verzoek indienen.*

### Passieve en actieve openbaarheid

*Belangrijk is het onderscheid tussen passieve en actieve openbaarheid. Passieve openbaarheid is dat de wet wel bepaalt dat overheidsinformatie openbaar is (tenzij) en welke overheidsinformatie de burger kan opvragen. De wet regelt echter niet dat deze informatie zonder tussenkomst van de overheid toegankelijk is voor de burger. Om dat te bewerkstelligen is het begrip 'actieve openbaarheid' geïntroduceerd: de overheid maakt alle openbare overheidsinformatie actief toegankelijk. In de praktijk betekent het dat de overheid openbare informatie digitaal en zonder toegangsbeperkingen ontsluit via internet. (Merk op dat men vaak spreekt van 'actief openbaar maken'. Dat is niet juist: het gaat immers om (het ontsluiten van) informatie die volgens de wet al openbaar is). De overheid streeft naar actieve openbaarheid. Het kabinet legde dat streven vast in landelijk beleid<sup>53</sup>.*

### Openbaarheid, toegangsbeheer en informatiebeveiliging

*Overheidsinformatie die niet openbaar is, is niet beschikbaar voor raadpleging door iedereen. De informatie moet daartegen ook beveiligd zijn. Dat betekent overigens niet dat elke overheidsmedewerker toegang heeft tot alle overheidsinformatie. Ook daar zijn regels voor, waaronder het principe van doelbinding: de toegang tot en het gebruik van overheidsinformatie binnen de overheid moet in overeenstemming zijn met het doel waarvoor het wordt gebruikt. In de praktijk komt dat er op neer dat het werkproces bepaalt wie in welke rol toegang heeft tot welke informatie. Dat wordt geregeld in toegangsbeheer.*

---

<sup>53</sup> Zie hiervoor de Visie Open overheid en het Actieplan Open overheid.

De bronnen waar het Nationaal Archief voor deze eis naar refereert zijn: de Wet openbaarheid van bestuur; Archiefwet 1995; Wet hergebruik van overheidsinformatie, artikel 6; Europese privacyrichtlijn en de Wet bescherming persoonsgegevens.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0029>

### **Eis 8: Gedeeltelijke weergave**

Het beschreven doel van eis 8 is dat de gebruikers zoveel mogelijk toegang tot informatie hebben, met inachtneming van eventuele restricties op de openbaarheid. Het Nationaal Archief geeft de volgende nadere toelichting op deze eis:

*Informatieobjecten die in principe openbaar zijn kunnen onderdelen bevatten die niet openbaar zijn. Bijvoorbeeld omdat ze privacygevoelig zijn of de belangen van de staat kunnen schaden. Een overheidsorganisatie hoeft deze niet-openbare onderdelen niet toegankelijk te maken voor het publiek, maar de openbare delen wel. Daar dienen de gedeeltelijke weergave en export voor. Het maken van een gedeeltelijke weergave of export wordt wel 'zwart lakken' genoemd. Naar analogie van de stukken die de overheid openbaar maakt waarin delen met een zwarte stift onzichtbaar zijn gemaakt.*

Voor de bron met betrekking tot de achtste eis wordt door het Nationaal Archief verwezen naar de Wet openbaarheid van bestuur art. 7 & 10.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0027>

### **Eis 9: Beveiligd**

Eis 9 heeft als doel dat de gebruiker erop kan vertrouwen dat een informatieobject is zoals deze eerder door bevoegde medewerkers is vastgelegd. Ook voor deze eis is een nadere toelichting opgesteld:

*Tijdens de levenscyclus van een informatieobject moet informatieverlies door onbedoelde of onbevoegde wijzigingen worden voorkomen. Dan gaat het in het bijzonder om informatieverlies op het niveau van de essentiële kenmerken, dus inclusief de metagegevens.*

*Een informatieobject kan zowel in opgeslagen toestand als tijdens 'transport' onbedoeld worden gewijzigd. In opgeslagen toestand kan de oorzaak bijvoorbeeld liggen in een defect in de drager - bijvoorbeeld een harddisk - van het informatieobject. Maar ook softwarefouten kunnen een informatieobject onbedoeld wijzigen. Tijdens transacties binnen of tussen informatiesystemen, groeit de kans op onbedoelde wijzigingen. Zowel de zendende als de ontvangende component én het transportmedium moeten het informatieobject zonder onbedoelde wijzigingen verwerken. Het opsporen en zo mogelijk herstellen van onbedoelde wijzigingen vereist een geheel van technieken, zoals checksums, redundante opslag (bijvoorbeeld RAID), hashing enzovoort. Dergelijke technologieën volstaan in de regel niet voor het opsporen en herstellen van onbevoegde wijzigingen. Zulke wijzigingen tasten immers niet de technische staat van het informatieobject aan, maar louter de inhoud. Ook de bescherming van informatieobjecten tegen onbevoegde wijzigingen vraagt om een combinatie van maatregelen. Waaronder adequaat Identity and Access Management, encryptie, logging en technische voorzieningen als firewalls.*

*Merk op dat wijzigingen die dienen om het informatieobject (duurzaam) toegankelijk te houden bedoelde wijzigingen zijn, die worden gevalideerd. In termen van informatiebeveiliging is*

*integriteit het borgen van de accuratesse en compleetheid van informatie en verwerkingsmethoden (ISO/IEC 27002). Betrouwbaarheid is de verzamelterm voor de begrippen beschikbaarheid, integriteit en vertrouwelijkheid (BIV-classificatie)*

De bronnen waarnaar het Nationaal Archief refereert voor deze eis zijn:

- ISO 15489, 7.2.4
- AP 39 van de NORA Controle op juistheid, volledigheid en tijdigheid, vallende in het cluster Betrouwbaarheid en AP 40 (NORA) waarin vooral naar Onweerlegbaarheid (onder andere bij uitwisseling van berichten) wordt verwezen.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0026>

### **Eis 10: standaard formaat**

De tiende DUTO-eis kent het volgende doel: De export is op zoveel mogelijk plaatsen bruikbaar, zonder afhankelijk te zijn van één leverancier. Dit geldt voor nu, maar ook voor de toekomst. Ook voor deze eis heeft het Nationaal archief een nadere toelichting opgesteld:

*Bij een open standaard formaat is de kans groter dat er softwareondersteuning is voor het openen en verwerken van de export. Dat bevordert de bruikbaarheid van de export tegen redelijke kosten. Het is daarvoor echter geen garantie: ook een open standaard kan in ongebruik raken. Omgekeerd zijn er niet-open formaten die door veel leveranciers ondersteund worden. Zoals de formaten van Microsoft Office.*

*Voor sommige informatietypen bestaat geen geschikt open standaard formaat. Kies in dat geval een formaat dat zo goed mogelijk aan de doelstelling voldoet. Dat is meestal een veelgebruikt formaat dat door meerdere leveranciers ondersteund wordt. Deze eis betekent niet dat een informatieobject in een open standaard formaat opgeslagen moet zijn. Zolang het informatieobject bij de export maar getransformeerd kan worden naar een open standaard.*

Met betrekking tot de bronverwijzingen refereert het Nationaal Archief naar de volgende bronnen:

- De website Forum Standaardisatie
- NEN 2082 par. 6.3 (In het geval van digitale archiefstukken moet er een lijst zijn van (versies van) toegelaten bestandsformaten die regelmatig moeten worden onderhouden).
- Archiefregeling art. 26, lid 1 (dit artikel schrijft voor dat digitale archiefbescheiden uiterlijk op het tijdstip van overbrenging beschikbaar zijn in een open standaard).

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0021>

### **Eis 11: Metagegevens**

Eis 11 kent als doel het verhogen van de vindbaarheid en bruikbaarheid van het informatieobject. Hiervoor verwijst het Nationaal Archief naar de beschrijving bij de afzonderlijke metagegevens-elementen in de Richtlijn Metagegevens Overheidsinformatie. De verdere toelichting voor deze eis vanuit het Nationaal Archief luidt als volgt:

*Omdat DUTO geen uitspraak doet over de manier waarop informatieobjecten zijn vastgelegd, wordt alleen geëist dat de weergave en export van een informatieobject alle vereiste metagegevens bevatten. Het is dus niet noodzakelijk dat de metagegevens op dezelfde manier*



*zijn vastgelegd. Het is mogelijk dat de metagegevens pas bij het maken van een weergave of export worden bepaald. Bijvoorbeeld door ze af te leiden van andere (meta)gegevens die zijn vastgelegd.*

*De Richtlijn als zodanig wordt niet rechtstreeks toegepast, maar krijgt een nadere vertaling in een Toepassingsprofiel. Dat profiel moet zowel zijn toegesneden op de informatiebehoefte van de organisatie zelf, als die van de samenleving. Hiervoor zijn twee algemene toepassingsprofielen ontwikkeld:*

- *Het toepassingsprofiel Metagegevens Rijksoverheid*
- *Het toepassingsprofiel Metadering Lokale Overheden (TMLO)*

*Op basis van deze toepassingsprofielen kan een organisatie zijn eigen toepassingsprofiel definiëren.*

De bronnen waaraan het Nationaal Archief voor deze eis aan refereert zijn:

- De Archiefregeling: artikel 19
- De Baseline Informatiehuishouding Rijksoverheid (Deel II): 'De Richtlijn Metadata voor overheidsinformatie is dan ook een onderdeel van de toolkit van de Baseline.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0013>

### **Eis 12: Vernietiging**

Het doel achter kwaliteitseis nummer 12 is dat gebruikers erop kunnen vertrouwen dat informatieobjecten toegankelijk blijven zolang als is toegezegd. Tegelijkertijd kunnen belanghebbenden erop vertrouwen dat informatieobjecten niet langer worden bewaard dan is toegezegd. Het Nationaal Archief geeft de volgende toelichting voor deze eis:

*Als informatieobjecten in aanmerking komen voor vernietiging na afloop van de bewaartermijn, dan moet dat volgens de wet ook gebeuren. Vernietiging is dus een verplichting. Waarbij de vernietiging wordt gedocumenteerd zodat de overheidsorganisatie zich hierover kan verantwoorden. De wettelijke verplichting tot vernietiging geldt voor alle informatieobjecten. Van deze eis mag dus niet afgeweken worden voor bepaalde risicoklassen. Merk op dat bij een wijziging van gegevens van een informatieobject een nieuwe versie van dat informatieobject ontstaat. Verschillende versies zijn verschillende informatieobjecten. Dat betekent dat bij een wijziging de voorgaande versie niet zondermeer overschreven mag worden, want dat is een vorm van vernietigen. Informatieobjecten mogen alleen overschreven worden als op grond van de selectielijst de voorgaande versie vernietigd mag worden. Dit is een aandachtspunt bij digitale informatie. Veel beheerapplicaties beschikken namelijk niet over functionaliteit om voorgaande versies te bewaren.*

De bronnen die van toepassing zijn op deze eis zijn :

- De Archiefwet 1995, artikel 3 en 5
- Archiefbesluit 1995: artikel 5

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0034>



### **Eis 13: Overbrenging**

Het doel achter eis 13 is dat gebruikers erop kunnen vertrouwen dat blijvend te bewaren informatie ook in de toekomst toegankelijk is en, op termijn, openbaar wordt. De toelichting die het Nationaal Archief op deze eis en de doelstelling geeft luidt als volgt:

*Overbrengen is een juridisch begrip waarmee wordt aangeduid dat het overgebrachte informatieobject aan bepaalde eisen van de Archiefwet, Archiefbesluit en Archiefregeling moet voldoen. Zo is overgebrachte informatie in principe openbaar en zijn er geen kosten verbonden aan raadpleging. Overbrengen naar een archiefbewaarplaats betekent dat de verantwoordelijkheid voor het beheer van blijvend te bewaren informatie wordt belegd bij een speciaal daarvoor ingerichte organisatie. Dit is noodzakelijk omdat niet alle overheidsorganisaties er op zijn ingesteld informatie voor eeuwig te bewaren. Overbrenging betekent niet noodzakelijk dat een informatieobject fysiek verplaatst wordt naar een andere applicatie of dat de verantwoordelijkheid overgedragen wordt naar een andere organisatie. Zolang maar aan de wettelijke eisen wordt voldaan die aan overbrenging gesteld worden. Zo blijft verantwoordelijkheid voor gemeentelijke informatie na overbrenging bij de gemeente. Die gemeente kan ervoor kiezen informatie in dezelfde applicatie te bewaren als voor de overbrenging.*

Met betrekking tot deze eis verwijst het Nationaal archief naar de Archiefwet 1995, artikel 12.1, dat zegt: 'de zorgdrager brengt de archiefbescheiden die niet voor vernietiging in aanmerking komen en ouder zijn dan twintig jaar over naar een archiefbewaarplaats'.

Bron: <https://wiki.nationaalarchief.nl/pagina/DUTO:Eisen/DUTO-0036>